

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 223.213 du 18 avril 2013

A. 208.483/XI-19.617

En cause : **PASQUALI** Iolanda,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG et Fr. BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Ph. SCHAFFNER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE, SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

I. L'OBJET DE LA REQUETE

Par une requête du 9 avril 2012, Iolanda PASQUALI sollicite la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

" L'arrêté ministériel de la partie adverse du 28 mars 2013, par lequel elle est désignée pour exercer ses fonctions au tribunal de première instance de Tournai, arrêté dont elle a pris connaissance à la lecture du Moniteur belge du 2 avril 13;"

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le dossier administratif et une note d'observations ont été déposés par la partie adverse.

Une ordonnance du 10 avril 2013, notifiée aux parties, a fixé l'affaire à l'audience du 15 avril 2013 à 10 heures 30.

M. le conseiller d'Etat Y. HOUYET a fait rapport.

Me Fr. BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Ph. SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'auditeur G. SCOHY a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. LES FAITS

La requérante a été nommée en mai 2006 en tant que référendaire auprès de la Cour d'appel de Mons.

En raison de problèmes de santé, que la requérante attribue à ses conditions de travail et à ses relations dégradées avec le Premier président de la Cour d'appel de Mons Jean-Louis FRANEAU, elle a été placée en disponibilité le 14 août 2010.

Le 15 octobre 2010, la requérante a déposé une plainte pour harcèlement moral à l'encontre du Premier président de la Cour d'appel de Mons Jean-Louis FRANEAU auprès du service interne de prévention et de protection au travail. Cependant, le rapport du service interne, établi le 5 avril 2011, a conclu à l'absence de harcèlement moral.

A la suite de sa demande visant à ce que l'examen de sa plainte soit suspendu, la requérante a été informée le 25 octobre 2012 que le service interne mettait un terme à son intervention.

Pendant son absence pour cause de maladie, en 2011 et en 2012, la requérante a entrepris différentes démarches auprès du SPF Justice en vue d'obtenir une nouvelle affectation. Ces démarches n'ont cependant pas abouti à un changement d'affectation.

Préalablement à sa reprise du travail à la Cour d'appel de Mons, la requérante a rencontré, le 29 octobre 2012, le nouveau Premier président de la Cour d'appel de Mons Cécile LEFEBVE. Selon les parties, le Premier président de la Cour d'appel de Mons aurait fait part à la requérante, lors de cet entretien, de sa volonté qu'elle soit affectée au Tribunal de première instance de Tournai.

A la suite de cet entretien, la requérante a adressé deux courriers électroniques au SPF Justice, le 7 novembre 2012 et le 7 février 2013, pour faire part en substance de son inquiétude quant à sa nouvelle affectation éventuelle à Tournai et pour indiquer sa volonté de continuer à travailler à la Cour d'appel de Mons.

Le 20 décembre 2012, le Premier président de la Cour d'appel de Mons Cécile LEFEBVE a demandé à la Ministre de la Justice de désigner la requérante au Tribunal de première instance de Tournai.

Ce courrier du 20 décembre 2012 est rédigé de la manière suivante :

« Madame la Ministre de la Justice,

Concerne : Demande de désignation de Madame PASQUALI Iolanda, référendaire, au tribunal de première instance de Tournai.

Madame Pasquali Iolanda née le 3 mars 1960 a été nommée référendaire dans le ressort de la cour d'appel de Mons par arrêté royal du 24 mai 2006 et a été désignée près la cour d'appel de Mons en vue d'y exercer ses fonctions.

Elle a été évaluée provisoirement avec mention TB par Monsieur Jean-Louis Franeau, alors premier président de la cour d'appel de Mons, le 20 décembre 2006. Elle a été évaluée de façon définitive le 25 février 2008 avec la mention TB.

Madame Pasquali se trouve en incapacité de travail depuis février 2010.

Elle annonce son retour pour la mi-janvier 2013 si le Medex à Tournai la considère capable de reprendre ses activités.

Monsieur le Premier Président Franeau, dans un premier temps, a beaucoup apprécié la collaboration de Madame Pasquali à laquelle il avait confié une activité de gestion de quelque 500 dossiers correctionnels dits "intérêts civils". Il s'agissait principalement de téléphoner aux justiciables et aux avocats concernés afin de vérifier s'ils souhaitaient réactiver leur dossier de demande de dommages et intérêts devant une chambre de la cour.

Madame Pasquali s'était également occupée de l'inauguration des cours de justice, de l'examen de nouvelles lois et travaux parlementaires, et d'une assistance au premier président pour le calcul des Munas et de la charge de travail ainsi que de manifestations culturelles (expositions dans la salle des pas perdus, concert de Noël).

Par la suite, Monsieur Franeau lui a confié un nouveau travail consistant à organiser les fixations des causes correctionnelles.

Il est rapidement apparu que Madame Pasquali ne disposait pas des connaissances juridiques pour accomplir ce travail et que les magistrats pénalistes ne souhaitaient plus travailler avec elle. Ne s'en sortant pas, elle est tombée malade. Neuf mois plus tard, elle a déposé plainte contre Monsieur le Premier Président Franeau le 18 octobre 2010.

D'un entretien que j'ai eu avec Madame Pasquali le 29 octobre 2012, il appert qu'elle ne dispose d'aucune connaissance en matière civile, ne l'ayant jamais pratiquée. Elle serait donc totalement incapable de venir en aide aux magistrats de la section civile ou de la section famille-jeunesse pour l'étude de dossiers, la réalisation d'études juridiques et la rédaction de textes en rapport avec ces dossiers.

Il a malheureusement dû être constaté également que Madame Pasquali n'avait pas une bonne connaissance de la procédure pénale et ne pourrait venir en aide aux magistrats pénalistes de la cour.

Il est donc raisonnablement impossible d'occuper efficacement à la cour Madame Pasquali dans le cadre de la mission habituelle d'un référendaire.

Je ne vois donc d'autre possibilité, puisque Madame Pasquali est nommée, que de l'affecter dans un tribunal de première instance du ressort. En effet, au niveau des tribunaux du ressort, il existe un certain nombre de tâches plus administratives et répétitives que Madame Pasquali pourrait peut-être apprendre. Je pense au suivi des

expertises qui sont bien plus nombreuses en première instance qu'au niveau de la cour d'appel. Je pense également aux audiences de mises en état et aux débats succincts que traitent les présidents de ces juridictions en bien plus grand nombre que le premier président de la cour d'appel.

Je précise que cette demande d'affectation est motivée uniquement par l'intérêt de Madame Pasquali de trouver une occupation qui puisse correspondre à ses réelles compétences et par l'intérêt du service de la cour d'appel de Mons qui ne dispose que de deux places de référendaires, ce qui est un taux inférieur à celui du nombre de référendaires occupés dans les autres cours d'appel et qui doit pouvoir compter sur des personnes dont le profil correspond réellement à ce qui est actuellement attendu d'un référendaire.

Tenant compte de ce que les référendaires des tribunaux de Charleroi et de Mons sont nommés, et de ce qu'il existe une place de référendaire à pourvoir à Tournai dans le cadre des examens de sélection, je vous prie Madame la Ministre, de bien vouloir affecter Madame Iolanda Pasquali au tribunal de première instance de Tournai de manière à pouvoir affecter à la cour d'appel de Mons les deux places de référendaires restant à pourvoir.

J'ai fait part de cette possibilité à Madame Pasquali et celle-ci fait valoir que ce tribunal se trouve plus éloigné de son domicile que le siège de la cour d'appel de Mons. Or, elle a déjà eu l'occasion d'accomplir une mission à Tournai dans le cadre de l'affaire Ghislenghien et le trajet qu'elle devrait accomplir de son domicile de Cambron-Saint-Vincent afin de rejoindre le tribunal de première instance de Tournai, en train ou en voiture, ne me paraît nullement insurmontable.

Je vous prie de croire, Madame le Ministre de la Justice, à ma très haute considération ».

La requérante a repris le travail à la Cour d'appel de Mons au mois de février 2013. Le 28 mars 2013, la partie adverse a désigné la requérante, par un arrêté produisant ses effets le 1^{er} avril 2013, pour exercer ses fonctions de référendaire au tribunal de première instance de Tournai. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été publié au Moniteur belge du 2 avril 2013.

Cet arrêté est rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. Mme Pasquali Iolanda, née à Charleroi le 3 mars 1960, référendaire dans le ressort de la cour d'appel de Mons, est désignée près le tribunal de première instance de Tournai, en vue d'y exercer ses fonctions.

Art. 2. Le présent arrêté produit (sic) entre en vigueur le 1^{er} avril 2013 ».

La requérante a pris connaissance de l'existence de cet arrêté par sa publication au Moniteur belge.

La requérante indique être présentement en congé pour maladie jusqu'à la fin du mois d'avril 2013.

IV. RECEVABILITE

1) Recours à la procédure d'extrême urgence

Arguments des parties

La requérante fait valoir que : "14. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, l'acte attaqué sort ses effets depuis le 1^{er} avril 2013, la veille de sa publication. Il est ainsi démontré l'imminence du péril qui vient d'être décrit.

En outre, la requérante saisit votre Conseil par une requête qu'elle lui adresse dans la semaine suivant la publication de cet acte au Moniteur belge, témoignant ainsi, par son propre comportement, de l'urgence qu'elle invoque."

La partie adverse indique que : "[...]

16. L'acte attaqué a été publié par extrait au Moniteur belge du 2 avril 2013 (pièce n° 17 du dossier administratif).

La requérante a introduit sa requête en suspension d'extrême urgence par une télécopie adressée au greffe de Votre Conseil en date du 9 avril 2013.

La condition de l'extrême urgence semble remplie en l'espèce."

Appréciation du Conseil d'Etat

La décision entreprise sort ses effets depuis le 1^{er} avril 2013. La requérante est susceptible de reprendre le travail, à l'expiration de son congé de maladie, au mois de mai 2013. Le péril qu'elle dénonce est dès lors imminent.

Par ailleurs, la requérante a agi avec la diligence requise dès lors qu'elle a formé le présent recours sept jours après avoir pris connaissance de l'existence de l'acte attaqué lors de sa publication par extrait au Moniteur belge.

Le recours à la procédure d'extrême urgence est recevable.

2)Caractère susceptible de recours de l'acte attaqué

Arguments des parties

La requérante soutient que : " 12. Sans doute, un changement d'affectation ou une mutation ne constituent en elles-mêmes que des mesures d'ordre intérieur relevant de la bonne gestion des ressources humaines et ne sont pour ce motif pas susceptibles de recours. Il peut cependant en aller autrement en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont engendré la décision critiquée. Cette question doit être examinée concrètement dans chaque cas.

En l'espèce, la requérante n'est informée, ni par la décision querellée, ni de manière plus générale, d'aucune exigence de bon fonctionnement du service qui aurait imposé son déplacement. Il ressort du contexte que la partie adverse agit sous l'impulsion des supérieurs hiérarchiques de la requérante, qui veulent à toute force l'écarter de ses fonctions, éventuellement par les procédures les plus brutales. Monsieur Franeau a fait état largement de son insatisfaction à l'égard de la requérante, notamment dans le

cadre de l'examen de la plainte en harcèlement, et Madame Lefebvre lui a annoncé d'emblée son intention de demander son déplacement, en raison de ses prétendues insuffisances et de la plainte qu'elle avait déposée contre Monsieur Franeau. La mesure querellée est donc prise en raison du comportement de la requérante.

Par ailleurs, la nouvelle affectation de la requérante rendrait son existence extrêmement pénible et difficile. Elle intervient alors que la requérante sort d'une grave maladie, et se trouve encore en convalescence. Elle modifie de manière importante le cadre de travail et l'exécution des fonctions de la requérante (C.E., n° 221.333 du 9 novembre 2012, Lenain) en la contraignant à de longs déplacements, préjudiciables à sa santé (cf. l'attestation de son médecin traitant). Alors qu'elle avait été affectée à la Cour d'appel en raison de son bon résultat au concours de référendaire, la requérante est réaffectée dans un tribunal de première instance. Survenant après une grave remise en question publique des compétences de la requérante, ce déplacement lui cause un préjudice moral et un discrédit professionnel considérables. Il fait grief (Voyez notamment C.E., n° 175.571 du 10 octobre 2007, De Buck ; C.E., n° 132.223 du 9 juin 2004, Pirson).".

La partie adverse fait valoir que : "19. Il convient tout d'abord de rappeler, ainsi que l'observe d'ailleurs la requérante, qu'un changement d'affectation n'est pas, en principe, un acte susceptible de recours.

A cet égard, Bruno LOMBAERT, Irène MATHY et Vanessa RIGODANZO exposent que « l'affectation n'est pas, en principe, un acte susceptible de recours dès lors qu'elle s'apparente à une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service. L'affectation et, partant, son éventuelle modification sont des mesures d'exécution de la nomination. Les agents nommés n'ont donc pas droit à une affectation déterminée ou au maintien de leur affectation. La loi du service public de mutabilité ou de changement implique que les agents puissent être changés d'affectation : on parle alors de mutation qui peut être soit volontaire, soit forcée. Ainsi, il a été jugé que 'la délibération par laquelle la requérante a été nommée dans une école n'a pas créé à son profit le droit d'être indéfiniment maintenue dans cet emploi. En vertu du principe de la mutabilité des services publics, la commune est en droit de modifier, dans l'intérêt du service, la situation juridique de son personnel enseignant'. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'affectation porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives de l'agent, ou lorsqu'elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, qu'elle perd sa qualification de mesure d'ordre et est, par conséquent, susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'Etat » (B. LOMBAERT, I. MATHY et V. RIGODANZO, *Éléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, 2007, page 75 et la jurisprudence citée).

De même, il est admis que « les mesures d'ordre intérieur ne sont pas susceptibles de recours, dans la mesure où elles se limitent à organiser le fonctionnement de

l'administration et ne produisent en principe aucun effet externe » (J. SOHIER, Les procédures devant le Conseil d'Etat, Waterloo, Kluwer, 2009, page 35).

Jean SAROT observe pour sa part que les mesures d'ordre « sont essentiellement justifiées par des motifs d'organisation du service et d'efficacité » (J. SAROT, Précis de Fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 1994, page 388).

Votre Conseil rappelle par ailleurs, de manière constante, ce qui suit :

« (...) Considérant que la question de savoir si une mesure déterminée constitue une simple mesure d'ordre intérieur ou si elle doit être qualifiée d'acte causant grief doit être examinée concrètement dans chaque cas » (Cf. par exemple : C.E., n° 197.033, 19 octobre 2009, MONIE).

20. Qu'en est-il concrètement en l'espèce ?

La mesure querellée est une mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours.

Il convient tout d'abord de rappeler que la requérante, en congé maladie depuis le mois de février 2010, ne disposait d'aucun droit acquis au maintien de son affectation comme référendaire au sein de la Cour d'appel de Mons. Pour mémoire, elle a été nommée au sein du ressort de la Cour d'appel de Mons et l'acte attaqué la désigne à des fonctions de référendaire au sein de ce ressort dès lors qu'il s'agit du Tribunal de première instance de Tournai.

Ensuite, compte tenu du congé maladie de la requérante depuis le mois de février 2010, il ne peut être fait grief à la partie adverse d'avoir réorganisé les services de manière fonctionnelle au sein de la Cour d'appel de Mons, notamment en vue de pallier à l'absence de la requérante.

21. Par ailleurs, il convient de tenir compte du contexte particulier entourant le retour de la requérante dans ses fonctions de référendaire dans le ressort de la Cour d'appel de Mons.

Celle-ci a exprimé, entre le mois de janvier 2011 et le 18 octobre 2012, à de très nombreuses reprises, sa volonté de ne plus exercer ses fonctions au sein de la Cour d'appel de Mons, notamment en raison des difficultés rencontrées avec l'ancien Premier Président de la Cour d'appel de Mons et une partie du personnel (secrétariat). Les fonctions escomptées sont les suivantes :

- un poste au sein des institutions européennes ;
- un emploi au sein d'un cabinet ministériel ;
- un congé dans le cadre du volontariat ;
- une mutation vers un tribunal d'application des peines ou travailler pour un juge d'instruction.

A chaque fois, la partie adverse a pris soin de renseigner la requérante sur ses possibilités de manière à trouver une solution à sa demande de changement d'affectation (par exemple : proposition de congé pour convenances personnelles, proposition d'entrevue avec le cabinet du Ministre de la Justice).

Il en est de même lorsqu'elle a sollicité une entrevue avec Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons, qui l'a reçue afin de discuter de sa future affectation, entrevue qui a eu lieu le 29 octobre 2012.

Ces entretiens et renseignements communiqués à la requérante participent du respect des principes de bonne administration et également du principe consistant à prendre une décision en pleine connaissance de cause et avec soin.

22. En outre, il ne peut être fait réellement grief à la partie adverse d'avoir pris en considération les anciennes attributions confiées à la requérante avant son congé maladie et pour lesquelles tant l'agent que la partie adverse ont exprimé leur satisfaction. A cet égard, il y a lieu de se référer au rapport du 5 avril 2001 du service de prévention du SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE, - qui ne peut être taxé de partialité -, dont il ressort ce qui suit :

« Il apparaît que Iolanda PASQUALI, tout en présentant d'indéniables qualités en tant qu'"agent de relations publiques" ne présente pas les qualités et qualifications nécessaires pour effectuer les tâches que l'on confie habituellement à un référendaire.

Jean-Louis FRANEAU a essayé de lui confier d'autres types de tâches qui semblaient mieux lui convenir (...) » (pièce n° 2 du dossier de la partie requérante).

Cette prise en considération des capacités de la requérante et de la nature des missions qui peuvent lui être confiées n'est pas synonyme d'une quelconque forme de sanction, dès lors qu'elle rejoint d'une part l'objectif d'efficacité du service et, d'autre part, l'objectif de permettre à la requérante de remplir ses fonctions dans des conditions optimales de manière à lui éviter la survenance d'un nouvel état de stress intense et/ ou de « burn out ».

Cela ressort d'ailleurs du rapport motivé de Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons, sur lequel est fondé l'acte attaqué (pièce n° 14 du dossier administratif).

Ainsi, contrairement aux prétentions de la requérante, il n'est pas établi que l'acte attaqué est le résultat d'une volonté de la partie adverse de l'écarter de ses fonctions de manière brutale ou de l'écarter en raison de la plainte pour harcèlement déposée à l'encontre de l'ancien Premier Président de la Cour d'appel de Mons (page 9 de la requête).

23. Enfin, il convient de constater que la désignation de la requérante près le Tribunal de première instance de Tournai en vue d'y exercer ses fonctions de référendaire ne porte atteinte ni aux droits, ni à la situation juridique ou aux prérogatives de la requérante.

En effet, elle reste dans le ressort de la Cour d'appel de Mons. Sa situation sur le plan statutaire n'est pas modifiée, pas plus que sa situation sur le plan pécuniaire. Les prérogatives qui lui seront confiées sont équivalentes à celles qui lui ont été confiées avant son congé maladie et qui n'ont pas été la cause de celui-ci.

Il reste enfin qu'il y a, certes, en raison de l'adoption de l'acte querellé une modification de la situation géographique dans la mesure où elle devra exercer ses fonctions à Tournai et non plus à Mons. Toutefois, elle n'habite pas Mons, mais bien Cambron-Saint-Vincent. Selon le dossier de pièces de la requérante, la distance de Cambron à Mons est de 16km et la distance de Cambron à Tournai est de 44km avec des durées de trajet respectives de 22mn et 45 mn (pièces n° 19 et 20 de son dossier). Il en résulte que le trajet vers le lieu du travail est effectivement sensiblement plus long tant en distance qu'en temps de parcours. Toutefois, cette distance et cette durée ne sont ni excessives, ni déraisonnables.

En outre, force est de constater que la requérante a déjà effectué une mission à Tournai pour assister Monsieur le Juge Eric CHEVALIER dans la préparation du dossier dit « catastrophe de Ghislenghien » entre le mois de septembre et de décembre 2008 et qu'elle ne s'est aucunement plainte de la différence de distance relative au trajet entre son domicile et le lieu de travail.

Enfin, la requérante ne produit aucune pièce qui démontre spécifiquement que son état de santé ne lui permettrait pas d'assumer cette augmentation du trajet entre son domicile et le lieu de son travail.

A cet égard, il convient également de ne pas perdre de vue que ce trajet ne serait, à tout le moins dans un premier temps, pas quotidien. En effet, le plan de réintégration de la requérante prévoit une reprise progressive du travail (80 % pour le mois d'avril, pièce n° 10 du dossier de la partie requérante). A supposer que cette dernière reprenne le travail à l'expiration de son congé maladie au 30 avril prochain et que le MEDEX valide cette reprise, ce plan de réintégration sera probablement réévalué et maintenu en ce qu'il fixe une reprise progressive du travail.

Dès lors, la seule circonstance de l'existence, en raison de l'acte attaqué, d'une différence mesurée de distance entre le domicile et le lieu de travail ne suffit pas à donner à l'acte attaqué le caractère d'une mesure disciplinaire ou d'un acte faisant simplement grief.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur et que la seule prise en considération de la situation personnelle de la requérante et de ses difficultés particulières n'est pas synonyme d'une décision adoptée en raison du comportement de la requérante, assimilable par exemple à une sanction disciplinaire déguisée et, partant, être considérée comme un acte faisant grief et attaquant devant Votre Conseil.

La requête n'est donc pas recevable *ratione materiae*".

Appréciation du Conseil d'État

L'acte attaqué est motivé par référence au courrier adressé, le 20 décembre 2012, par le Premier président de la Cour d'appel de Mons à la Ministre de la Justice. Il ressort

de ce courrier que le Premier président a justifié sa demande de désignation de Iolanda PASQUALI auprès du Tribunal de première instance de Tournai par l'absence de compétence de la requérante pour exercer des fonctions de référendaire au sein de la Cour d'appel de Mons.

L'intérêt du service et celui de la requérante à ce qu'elle cesse de travailler à la Cour d'appel de Mons sont dès lors liés, selon la partie adverse, à son incapacité à y exercer valablement des fonctions de référendaire.

La décision entreprise a donc été adoptée en raison de griefs adressés à la requérante qui tiennent à son absence de compétence pour exercer des fonctions de référendaire à la Cour d'appel de Mons.

Par ailleurs, l'acte attaqué engendre une modification importante dans l'exercice des fonctions de la requérante. En effet, elle ne les exercera plus à Mons mais à Tournai et elle n'accomplira plus des tâches de référendaire dans une cour d'appel mais dans un tribunal de première instance.

En conséquence, la décision contestée constitue une mesure d'ordre susceptible de recours étant donné qu'elle a été prise en fonction de griefs adressés à la requérante, qui ont trait à son incompétence, et qu'elle emporte des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions.

La circonstance que la requérante a entrepris des démarches durant son congé de maladie, en 2011 et en 2012, pour changer d'affectation, n'est pas de nature à établir que l'acte attaqué lui serait favorable.

En effet, la requérante s'est ensuite ravisée et a exprimé clairement dans ses courriers électroniques du 7 novembre 2012 et du 7 février 2013 sa volonté de continuer à travailler à la Cour d'appel de Mons. En outre, si un changement d'affectation faisant suite à la demande d'un agent lui est favorable, tel n'est naturellement pas le cas d'une mesure par laquelle, comme en l'espèce, son employeur modifie son affectation contre sa volonté et justifie ce changement par l'incompétence de la requérante.

Enfin, le fait que la requérante ait accompli une mission de septembre à décembre 2008 au Tribunal de première instance de Tournai n'est pas davantage de nature à attester que l'acte attaqué ne lui causerait pas grief. Il s'agissait en effet d'une modification de son lieu de travail durant une période de seulement quatre mois alors que la mesure entreprise revêt un caractère permanent.

La décision contestée est donc bien susceptible de recours. L'exception d'irrecevabilité est dès lors rejetée.

V. MOYENS

Arguments des parties

La requérante soulève un second moyen pris "de la violation du principe général de droit administratif audi alteram et de l'excès de pouvoir,".

Elle soutient que : "En ce que le contexte de l'affaire fait apparaître la volonté de la partie adverse d'écarter la requérante, parce qu'elle lui adresse un certain nombre de reproches ; que pourtant, la décision querellée a été adoptée sans que la requérante ait été en mesure de faire valoir ses observations ; qu'à tout le moins, la décision attaquée est prise dans un contexte de reproches faits à la requérante et emporte pour elle d'importantes conséquences,

Alors que le principe général de droit administratif audi alteram exige qu'un agent soit averti et se voie offrir la possibilité de faire valoir son point de vue avant toute mesure grave pour ses intérêts moraux ou matériels, en particulier lorsque cette décision est liée à son comportement,".

La partie adverse fait valoir que : "32. Ce deuxième moyen manque manifestement en fait.

En effet, à supposer, quod non, qu'il faille considérer que l'acte querellé doit être qualifiée de mesure grave prise en raison du comportement de la requérante, force est de constater que le principe audi alteram partem a été respecté en l'espèce.

Il ressort du dossier administratif que la requérante a été entendue en date du 29 octobre 2012 par Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons.

Lors de cette entrevue, la désignation de la requérante près le Tribunal de première instance de Tournai en vue d'y exercer ses fonctions a été évoquée et la requérante a pu faire valoir ses observations à cet égard.

Cela ressort clairement du rapport établi le 20 décembre 2012 par le Premier Président de la Cour d'appel de Mons qui a servi de fondement à l'acte attaqué (pièce n° 14 du dossier administratif) et la requérante fait elle-même référence à cette entrevue et au fait que le sujet a été discuté dans son mail du 7 novembre 2012 adressé à l'administration de la partie adverse (pièce n° 13 du dossier administratif).

Il en résulte que le deuxième moyen n'est pas fondé."

Appréciation du Conseil d'État

Les parties conviennent que le Premier Président de la Cour d'appel de Mons a bien fait part à la requérante de sa volonté de la faire affecter au Tribunal de première instance de Tournai lors de leur entretien du 29 octobre 2012 qui est intervenu à la demande de la requérante en vue de la reprise de son activité.

Toutefois, à supposer qu'un tel entretien puisse s'assimiler à une audition de la requérante, il ne ressort pas du dossier administratif que la partie adverse l'aurait informée, préalablement à cette audition, de la mesure qu'elle envisageait d'adopter, des raisons pour lesquelles elle entendait la prendre ainsi que de l'objet et du but de

l'audition, ni qu'elle lui ait permis de prendre connaissance des éléments du dossier lui permettant de faire valoir utilement ses observations lors de l'audition.

La partie adverse paraît donc ne pas avoir pas respecté les exigences prescrites par le principe général "Audi alteram partem". Le second moyen est dès lors sérieux.

VI. RISQUE DE PREJUDICE GRAVE DIFFICILEMENT REPARABLE

Arguments des parties

La requérante soutient que : "13. À peine quelques mois après son retour en service à la Cour d'appel de Mons, la requérante est brutalement déplacée dans une juridiction excentrée du ressort de la Cour d'appel de Mons.

Ce déplacement n'est à l'évidence pas motivé par des dispositions qui auraient été prises pendant l'absence de la requérante, puisqu'il intervient précisément après cette reprise du travail de plusieurs mois.

Ce déplacement sera évidemment remarqué et ne manquera pas de faire naître des interrogations dans son milieu professionnel. Une telle décision dépourvue de motivation, qui vient s'ajouter au conflit qui a opposé de manière notoire la requérante à Monsieur Franeau, donnera l'impression que la partie adverse remet en cause les compétences professionnelles de la requérante (C.E., n° 124.434 du 21 octobre 2003, Crapanzano ; C.E., n° 129.798 du 26 mars 2004, Collignon ; C.E., n° 130.268 du 13 avril 2004, Finet ; C.E., n° 139586 du 20 janvier 2005, Sole). Le risque de préjudice est établi en particulier lorsque le changement d'affectation intervient dans un contexte conflictuel ne permettant pas à l'agent requérant d'être correctement informé sur les faits qui lui sont reprochés et en ne lui donnant pas l'occasion de s'expliquer officiellement sur ceux-ci (C.E., n° 209.998 du 21 décembre 2010, Minart). Partant, cette décision portera à l'honneur et à la réputation de la requérante une atteinte qui ne peut aller qu'en s'aggravant au cours du temps, et qui ne sera pas réparée adéquatement par un seul arrêt d'annulation.

Cette atteinte à son honneur et à sa réputation est d'autant plus douloureuse pour la requérante, qu'elle intervient dans un contexte où la requérante se remet péniblement d'une longue dépression, dans le cadre de laquelle la requérante se dévalorisait complètement elle-même. La décision querellée a infligé à la requérante une honte renouvelée, et elle se retrouve à nouveau en congé de maladie (cf. l'attestation de son médecin traitant).

Enfin, cette humiliation est d'autant moins acceptable que la requérante se trouve ainsi sanctionnée pour avoir dénoncé une situation de harcèlement (C.E., n° 130.268 du 13 avril 2004, Finet).

À cela s'ajoute que cette décision impose à la requérante de longs déplacements. Alors qu'elle habite à proximité immédiate de la Ville de Mons, et qu'il lui faut 20

minutes chaque jour pour se rendre à son travail, ses trajets lui prendraient désormais 1h15 dans chaque sens, si elle les faisait en voiture, et 1h30 dans chaque sens, si elle les faisait en train. A cet égard, la décision querellée lui cause également un préjudice grave et difficilement réparable. En effet, si de tels trajets ne constitueraient sans doute pas en eux-mêmes un préjudice grave, difficilement réparable, ils le seraient pour la requérante, compte tenu de son état de santé (cf. l'attestation de son médecin traitant).

La requérante risquera sa vie si elle doit faire de longs trajets en voiture, alors qu'elle est encore sous médicaments. De surcroît, le surcoût lié à ces déplacements en voiture, fût-il limité, placerait la requérante dans une situation sociale difficile.

Cependant, la requérante, qui est encore convalescente, supportera difficilement la fatigue de longs déplacements en train, avec plusieurs correspondances. Elle devrait prendre un premier train de Lens à Ath, puis un second de Ath à Tournai. Il lui resterait à parcourir 1,7 km à pied de la gare jusqu'au tribunal, alors qu'elle souffre des genoux."

La partie adverse fait valoir que : "36. Il convient de rappeler que le risque de préjudice grave et difficilement réparable doit résulter de l'exécution immédiate de l'acte attaqué, ainsi que l'énonce l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'adjectif « immédiate » a pour conséquence qu'il ne peut y avoir d'interposition d'un élément étranger entre l'exécution de l'acte attaqué et le risque de préjudice grave et difficilement réparable. Le risque de préjudice allégué doit donc directement résulter de l'exécution de l'acte attaqué, sans interposition d'un autre événement ou d'une autre décision. Il ne peut, en d'autres mots, pas être indirect ni hypothétique (C.E., n° 154.044, 23 janvier 2006, COMMUNE D'ANDERLECHT ; C.E., n° 139.888, 27 janvier 2005, ASBL GREZ-DOICEAU, URBANISME ET ENVIRONNEMENT ; C.E., n° 135.087, 20 septembre 2004, DALHEM ET CSRTS).

Votre Conseil a explicité ainsi que suit le contenu de l'exigence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable :

« Considérant que, pour satisfaire à l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le demandeur doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au demandeur à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de faits précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande de suspension, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements; » (C.E., n° 151.411, 17 novembre 2005, RIVIÈRE ; C.E., n° 150.999, 7 novembre 2005, ENVIRO TECH EUROPE LTD ; la partie adverse souligne).

37. En l'espèce, la partie requérante reste en défaut d'établir un risque de préjudice grave difficilement réparable résultant de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

En premier lieu, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle prétend que sa désignation dans une juridiction excentrée du ressort de la Cour d'appel de Mons ne serait à l'évidence pas motivée par des dispositions prises en son absence, puisqu'elle intervient justement après une reprise de son travail de plusieurs mois.

La requérante a repris le travail au mois de février 2013. L'acte attaqué sort ses effets au 1^{er} avril 2013, c'est-à-dire à peine deux mois après la reprise des fonctions de la requérante au sein de la Cour d'appel de Mons. Plus fondamentalement, il ressort du dossier administratif, qu'au contraire, cette désignation avait déjà fait l'objet de discussions bien avant la reprise de fonctions de la requérante. Elle ne pouvait d'ailleurs l'ignorer dès lors qu'elle en a elle-même discuté avec Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons, lors de son entrevue avec celle-ci en date du 29 octobre 2012 au cours de laquelle elle a pu formuler ses observations.

La désignation litigieuse a donc bien été envisagée avant la reprise des fonctions de la requérante justement en vue de préparer son retour en tenant compte des nécessités du service, de l'efficacité de celui-ci et des prédispositions de la requérante, ainsi qu'il l'a été précédemment exposé lors de l'examen de la recevabilité du recours.

38. Ensuite, force est de constater que le risque de préjudice de nature professionnel constituant une atteinte à sa réputation et à son honneur, ainsi que le préjudice moral invoqué par la requérante (sentiment de « honte » ou « humiliation ») ne sont pas à suffisance établis.

A cet égard, il convient de rappeler que Votre Conseil a déjà décidé, dans un arrêt n° 210.091 du 23 décembre 2010, NEUPREZ, ce qui suit :

« Considérant que le seul fait de changer d'affectation n'est pas en soi de nature à fonder un risque de préjudice grave et difficilement réparable; qu'aucun agent public ne dispose en effet d'un droit acquis au maintien de son affectation; que, comme l'expose la partie adverse, le requérant n'a subi aucune rétrogradation ni diminution de salaire et a été affecté à un service tout aussi important pour la zone et de surcroît intéressant eu égard aux missions qui lui sont dévolues » (page 18 de l'arrêt).

En l'espèce, il a déjà été exposé que la désignation de la requérante près le Tribunal de première instance de Tournai en vue d'y exercer ses fonctions de référendaire ne porte atteinte ni aux droits, ni à la situation juridique ou aux prérogatives de la requérante.

En effet, elle reste dans le ressort de la Cour d'appel de Mons. Sa situation sur le plan statutaire n'est pas modifiée, pas plus que sa situation sur le plan pécuniaire. Les prérogatives qui lui seront confiées sont équivalentes à celles qui lui ont été confiées avant son congé maladie et qui n'ont pas été la cause de celui-ci.

En outre, il convient encore de relever qu'il ne suffit pas à la requérante de prétendre subir une humiliation en raison de l'adoption de l'acte querellé, à supposer même que celle-ci entraîne chez elle un nouvel état dépressif, pour établir à suffisance un risque de préjudice grave difficilement réparable. A cet égard, Votre Conseil a notamment rappelé, dans un arrêt n° 183.318 du 23 mai 2008, LAMBERT, ce qui suit :

« (...) qu'il a déjà été jugé que 'il n'existe pas, que ce soit au sein de la police ou ailleurs, d'une part des missions nobles et prestigieuses, dignes d'un personnel d'élite, et d'autre part, des travaux dénués de valeur sinon d'intérêt, tout juste bons à être assumés par des tâcherons sans envergure et sans guère de compétence; que ce n'est pas la fonction qui ennoblit l'homme, mais bien la façon dont il la remplit; qu'en soi, l'affectation à des tâches relatives aux problèmes de circulation routière ne saurait être tenue pour humiliante ou constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable; que la perception très subjective que paraît en avoir le requérant ne saurait suffire à justifier d'un tel caractère même s'il était prouvé, quod non, qu'elle induit chez lui un état dépressif' (arrêt n° 80.852 du 15 juin 1999); » (page 5 de l'arrêt).

Ces considérations sont transposables mutatis mutandis en l'espèce.

Enfin, il convient d'ajouter que la décision attaquée ne comporte en elle-même pas le moindre motif qui donnerait lieu à penser qu'un quelconque discrédit est jeté sur la requérante. A cet égard, les fonctions qui lui seront confiées dans le cadre de sa nouvelle désignation ne sont pas, par nature, déshonorantes, inintéressantes et incompatibles avec sa fonction. Il a justement été pris soin de lui attribuer des fonctions qui sont équivalentes à celles qu'elle avait auparavant occupées et dans le cadre desquelles elle avait donné entière satisfaction.

Ainsi, les collègues de son entourage n'ont pas lieu de penser, à la lecture de l'acte attaqué, qu'il s'agit de la discréditer sur le plan professionnel.

39. En outre, le seul fait de changer la requérante d'affectation n'est pas non plus de nature à créer un sentiment d'atteinte à sa réputation ou à son honneur ni dans son chef, ni dans celui de son entourage professionnel.

En effet, la décision a été adoptée après que la requérante ait été en congé maladie pendant plusieurs années.

Le contexte conflictuel, voire la situation de harcèlement moral décrite par la requérante, - qui n'a d'ailleurs pas été démontrée -, ne sont plus d'actualité.

En effet, Monsieur Jean-Louis FRANEAU, l'ancien Premier Président de la Cour d'appel de Mons contre lequel elle avait déposé une plainte pour harcèlement, a quitté depuis longtemps ses fonctions et aucun contexte similaire n'est patent entre Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons actuellement en fonction, et la requérante.

A cet égard, il a déjà été exposé que cette dernière ne démontrait pas que la décision querellée a été adoptée comme mesure de rétorsion en raison de la plainte déposée à l'encontre de Monsieur Jean-Louis FRANEAU.

Sur ce point, la partie adverse s'en réfère à un arrêt n° 195.526 du 7 août 2009, LEJEUNE, dans le cadre duquel Votre Conseil a décidé ce qui suit :

« Considérant que pour ce qui concerne le harcèlement moral qu'aurait subi le requérant du fait de son chef de cantonnement, il y a lieu de constater d'une part, que celui-ci est aujourd'hui à la retraite et d'autre part, que l'arrêt du 9 mai 2007 de la Cour d'appel de Liège a jugé le recours du requérant non fondé; que l'acte attaqué modifie, à tout le moins en partie, les fonctions du requérant; que cette circonstance, ni même d'ailleurs le fait que la mesure est notamment fondée sur le comportement, ne suffisent pas à elles seules à établir le risque de préjudice » (page 5 de l'arrêt).

Cet arrêt est transposable mutatis mutandis en l'espèce.

Au surplus, il convient encore d'observer sur ce point que si la requérante a le sentiment (perception subjective) de toujours évoluer dans le cadre d'un contexte conflictuel avec Madame Cécile LEFEBVE, Premier Président de la Cour d'appel de Mons actuellement en fonction, - quod non -, encore faudrait-il constater que la décision querellée a pour effet de la faire échapper à l'autorité hiérarchique directe de cette dernière et que cet élément ne peut pas être considéré comme préjudiciable (C.E., n° 150.500, 20 octobre 2005, page 4 de l'arrêt).

40. Par ailleurs, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle prétend que l'exécution de l'acte attaqué entraîne nécessairement de plus longs déplacements entre son domicile et son lieu de travail, ce qui constituerait un risque de préjudice grave difficilement réparable en raison de son état de santé (page 11 de la requête).

Sur ce point, les arguments exposés lors de l'examen de la recevabilité de la présente requête peuvent être intégralement reproduits.

Le trajet vers le lieu du travail n'est pas déraisonnablement plus long. En outre, force est de constater que la requérante a déjà effectué une mission à Tournai pour assister

Monsieur le Juge Eric CHEVALIER dans la préparation du dossier dit « catastrophe de Ghislenghien » entre le mois de septembre et de décembre 2008 et qu'elle ne s'est aucunement plainte de la différence de distance relative au trajet entre son domicile et le lieu de travail. Enfin, la requérante ne produit aucune pièce qui démontre spécifiquement que son état de santé ne lui permettrait pas d'assumer ce nouveau trajet.

41. Il convient enfin d'observer que le préjudice financier invoqué par la requérante qui serait lié à l'augmentation de la longueur des trajets entre le domicile et le lieu de travail ne peut constituer un risque de préjudice grave difficilement réparable.

En ce qui concerne le préjudice financier, « la section du contentieux administratif considère qu'en règle générale, les aspects matériels du préjudice sont aisément réparables, sauf le cas où le préjudice financier serait d'une importance telle que les conditions d'existence de la personne physique ou morale qui le subit seraient compromises. Il en résulte que le demandeur en suspension doit démontrer, in concreto, l'incidence que l'exécution de la mesure aurait sur son chiffre d'affaires et établir que la survie de son activité économique ou commerciale serait en cause »

En outre, la partie adverse s'en réfère à un arrêt n° 68.809 du 13 octobre 1997, VAN BENEDEN, dans le cadre duquel « s'agissant du risque de préjudice grave difficilement réparable allégué par un couple d'allocataires sociaux du fait de la décision d'augmenter le loyer mensuel, le Conseil d'Etat a considéré que, même si la qualité de vie du couple peut être quelque peu moindre compte tenu de cette augmentation, cette circonstance ne constitue pas un risque de préjudice grave difficilement réparable ».

En l'espèce, l'augmentation du coût des déplacements n'est manifestement pas de nature à conduire la requérante dans une situation de déconfiture ou d'exclusion sociale.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il doit être considéré que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi."

Décision du Conseil d'État

Il ressort du rapport, établi le 5 avril 2011, par le service interne de prévention et de protection au travail, à la suite de la plainte pour harcèlement moral déposée par Iolanda PASQUALI, qu'un contexte professionnel conflictuel s'était développé avant le congé pour maladie de la requérante et que ses compétences pour exercer des fonctions de référendaire étaient mises en cause.

Il est vraisemblable et, en toutes hypothèses, il ne peut être exclu que ce contexte conflictuel et ces critiques émises à l'encontre des compétences de la requérante, aient été connus au sein de la Cour d'appel de Mons. En conséquence, le fait que

l'affectation de la requérante soit modifiée deux mois à peine après la reprise de ses fonctions, est de nature à laisser croire à son entourage professionnel que son changement d'affectation est dû à son manque de compétences pour exercer la fonction de référendaire.

Tel est au demeurant bien la raison de l'adoption de l'acte attaqué comme cela ressort du courrier du Premier président de la Cour d'appel de Mons du 20 décembre 2012 auquel la motivation l'acte attaqué fait référence.

Le fait que la nouvelle affectation de la requérante soit justifiée par son défaut de compétences, est également susceptible d'être connu par les autorités du Tribunal de première instance de Tournai appelées à l'accueillir.

La décision entreprise est dès lors de nature à porter atteinte gravement à la réputation professionnelle de la requérante et donc à l'exposer à un risque de préjudice grave difficilement réparable.

Il s'ensuit que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension, sont réunies.

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du 28 mars 2013 par lequel la Ministre de la Justice désigne Iolanda PASQUALI en tant que référendaire près le tribunal de première instance de Tournai.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre
statuant en référé, le dix-huit avril deux mille treize par :

M. Y. HOUYET,	président de chambre f.f.,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,	Le Président f.f.,
--------------	--------------------

X. DUPONT

Y. HOUYET