

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.018 du 28 avril 2015

A. 215.617/VIII-9675

En cause : **BRZAKALA** Pierre,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent LAMBERTS, avocat,
Ilot Saint Michel
place Verte 13
4000 Liège,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 17 avril 2015 par Pierre BRZAKALA, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté de la Ministre de l'Éducation, de la Culture et de l'Enfance adopté à une date inconnue en avril 2015 qui le décharge de sa mission d'inspection auprès des Écoles européennes";

Vu l'ordonnance du 20 avril 2015 convoquant les parties à l'audience publique du 27 avril 2015;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Elisabeth KIEHL, loco M^e Vincent LAMBERTS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Joëlle SAUTOIS, loco M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant, né le 17 juin 1950, travaille au sein des services de la Communauté française depuis 1974. Après avoir été enseignant puis directeur, il est nommé à la fonction d'inspecteur de mathématiques dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire à partir du 1^{er} août 1996.

2. Le 1^{er} avril 2006, il est chargé de l'inspection de l'enseignement secondaire auprès des écoles européennes en remplacement de l'inspecteur général admis à la retraite et à partir du 1^{er} juin 2007, la partie adverse le désigne en qualité d'inspecteur adjoint pour l'enseignement fondamental.

3. Le 19 mai 2008, la partie adverse décide que le requérant sera dorénavant exclusivement chargé de l'inspection au sein des écoles européennes à partir du 1^{er} septembre 2008 et ce pour une durée indéterminée.

4. Par un courrier du 3 novembre 2014, Kari KIVINEN, secrétaire général des écoles européennes s'adresse à la ministre de l'Éducation de la partie adverse pour dénoncer d'une part, le retard accumulé par le requérant dans l'évaluation des enseignants détachés belges francophones et d'autre part, son attitude à l'encontre du secrétaire général adjoint desdites écoles, en indiquant que "cette démarche se justifie par l'aggravation de la situation qui s'est détériorée au fil du temps et s'est transformée en un conflit ouvert qui ne permet plus aux écoles européennes d'assurer le bon fonctionnement des Comités auxquels l'inspecteur belge francophone est appelé à participer".

Le secrétaire général précise que lors de la réunion du Conseil de l'inspection mixte du 8 octobre 2014, le requérant "a porté des attaques graves à l'encontre de la fonction et de la personne du Secrétaire général adjoint des écoles européennes. Ces attaques, que j'estime aussi inacceptables qu'injustifiées, ont suscité un profond malaise au sein du Conseil d'inspection mixte et contraint le Secrétaire général adjoint à quitter la salle de réunion où sa présence était pourtant indispensable. Suite à cet incident, j'ai dû intervenir auprès de Monsieur BRZAKALA à trois reprises : tout d'abord à sa demande, ensuite à ma demande, enfin à celle des membres

du Conseil d'inspection mixte. Nonobstant le fait qu'il ait été prié de s'abstenir de participer à la réunion du Comité pédagogique mixte du 9 octobre, Monsieur BRZAKALA s'est néanmoins présenté à cette réunion, en sorte que le scénario de la veille s'est répété et que mon adjoint a dû à nouveau quitter la salle (...)".

Il poursuit en indiquant que cet incident n'est pas isolé dans la mesure où les attaques "répétées et vexatoires" du requérant à l'encontre du secrétaire général adjoint durent depuis deux ans et portent atteinte au fonctionnement des écoles, et qu'il a "également atteint un seuil critique" eu égard au retard accumulé dans l'évaluation des enseignants belges francophones. Le secrétaire général conclut en ces termes :

" Si l'attitude de Monsieur BRZAKALA vis-à-vis du Secrétaire général adjoint et la situation de non-évaluation des enseignants belges francophones étaient déjà regrettables par le passé, avec l'incident du 8 octobre et l'arriéré de 55 dossiers d'évaluation pendants, elles ont aujourd'hui atteint un degré de gravité sans précédent. Aussi je me permets de solliciter votre aide pour solutionner ces problèmes et faire en sorte que la collaboration future avec le représentant belge francophone au sein du Conseil d'inspection ne compromette plus le bon fonctionnement de ce Conseil".

5. Le 10 décembre 2014, le secrétaire général des écoles européennes s'adresse à nouveau à la ministre pour lui indiquer qu'à la demande de l'ensemble des chefs de la délégation, il a reçu mandat de poursuivre les démarches en vue de remplacer le requérant au sein du système, et sollicite par conséquent la révocation de ce dernier et son remplacement "pour les motifs exposés dans ma lettre du 3 novembre 2014 précitée".

6. Dans un courrier du 28 janvier 2014 [lire 2015] à l'attention de l'inspecteur général coordonnateur de la partie adverse, il réitère ces griefs dans les termes suivants :

" [...] D'après les dernières statistiques disponibles, il reste à ce jour 55 dossiers d'évaluation pendants, c'est-à-dire 55 enseignants belges francophones qui n'ont pas été évalués en temps utile et dont le détachement a été prolongé indépendamment de la qualité de leur enseignement (...). Comme en attestent les pièces produites en annexes 2 et 3, le problème se posait déjà dans une même proportion en 2008 avec 46 enseignants non évalués et en 2010 avec 60 enseignants non évalués (...)

Les autres reproches qui sont faits à Monsieur BRZAKALA concernent son comportement, dont plusieurs témoins confirment qu'il est marqué par une forte impulsivité et de l'agressivité verbale vis-à-vis des membres du personnel des écoles (...). À cet égard, un incident notable, en ce qu'il a suscité un profond malaise au sein du Conseil d'inspection mixte et contraint le secrétaire général adjoint à quitter la salle de réunion, est celui du 8 novembre dernier lorsque Monsieur BRZAKALA a porté des attaques verbales inacceptables et injustifiées à l'encontre de la fonction et de la personne du secrétaire adjoint.

Malheureusement, la problématique ne se résume pas à ce seul incident. Les pièces 13 à 17 produites en annexe sont autant de preuves du comportement erratique de Monsieur BRZAKALA et ce ne sont là que quelques exemples (des classeurs entiers peuvent être produits à votre demande) (...).

Ce courrier se termine par une nouvelle demande de remplacement du requérant.

7. Le 12 février 2015, la partie adverse envoie au requérant une "convocation à une audition" qui doit avoir lieu le 23 février 2015. Cette audition est fondée sur le courrier du secrétaire général du 28 janvier 2015 précité et ses annexes, et sur un courriel du 9 février 2015 qui "fait également partie des éléments du dossier".

8. Le requérant ne prend connaissance de cette convocation qu'à son retour de vacances, le 24 février 2015, de sorte qu'il n'a pu se présenter à cette audition. Par courriel du 26 février 2015, ses conseils sollicitent en conséquence une nouvelle date d'audition ainsi que la communication des pièces du dossier, dont la clé USB reprenant les interventions du requérant lors du conseil d'inspection mixte du 8 octobre 2014.

Ils relèvent également que la convocation précitée du 12 février ne précise pas si l'audition a lieu dans un cadre disciplinaire ou non, et demandent des précisions à ce sujet ainsi que les sanctions éventuellement encourues par le requérant.

9. Le 12 mars 2015, la partie adverse informe le requérant qu'elle ouvre une procédure disciplinaire à son encontre pour les motifs suivants :

- ne pas avoir fourni en temps utile soixante et un rapports d'évaluation relatifs à cinquante-cinq enseignants belges des écoles européennes, avec la circonstance aggravante que dans trente-huit cas, le retard excède deux ans et que, nonobstant plusieurs rappels qui lui ont été adressés, la situation est récurrente;
- avoir proposé le 9 février 2015 de remplacer l'évaluation individuelle de ces cinquante-cinq enseignants par un texte stéréotypé identique concluant à une évaluation positive, ce qui témoigne d'un manque de zèle et de professionnalisme dans l'exercice de ses fonctions;
- avoir ainsi adopté une attitude de nature à compromettre le fonctionnement des écoles européennes;
- s'être, dans le cadre de ses fonctions et à de nombreuses reprises, tant oralement que par écrit, adressé à autrui sur un ton inapproprié, agressif et comminatoire;
- avoir, à plusieurs reprises, émis publiquement des commentaires négatifs quant à des aspects du fonctionnement des écoles européennes qui ne relèvent pas de ses attributions;

- avoir porté atteinte, par les comportements susvisés, à l'image et à la réputation de la Communauté française, avec la circonstance aggravante qu'il la représentait au sein des écoles européennes;

Ce courrier convoque le requérant pour être entendu le 24 mars 2015, et précise que le dossier disciplinaire est composé du courrier du secrétaire général des écoles européennes du 28 janvier 2015 précité, qui y est annexé, et de toutes les pièces qui y sont inventoriées.

Il lui est également indiqué que s'il devait s'avérer qu'il a commis tout ou partie de ces faits, il serait passible d'être sanctionné par une démission disciplinaire.

10. Le requérant est entendu en présence de ses conseils le 24 mars 2015. À cette occasion, ils déposent un mémoire aux termes duquel ils demandent un report de l'audition dès lors que d'une part, le dossier consulté s'avère incomplet dans la mesure où les enregistrements sonores de la séance du conseil d'inspection mixte du 8 octobre 2014, plusieurs fois sollicités, ne sont pas fournis, et que d'autre part, le requérant sollicite l'audition de plusieurs témoins.

11. Le 2 avril 2015, l'administrateur général de la partie adverse adresse une note à la ministre de l'Éducation de la partie adverse pour lui indiquer qu'il a été procédé à l'audition du requérant mais que ses conseils ont d'emblée sollicité le report pour les deux motifs précités, et lui expose les deux cas de figure envisageables :

- " 1) poursuivre la procédure disciplinaire à l'encontre [du requérant] avec le risque que l'intéressé soit admis à la pension (fixée au 30 juin 2015) avant la fin de la procédure (constitution du dossier, respect du délai suffisant pour consulter le dossier et préparer sa défense, recours éventuel auprès de la chambre de recours, ...);
- 2) abandonner la procédure disciplinaire et prendre une mesure d'ordre à l'encontre [du requérant] visant à lui retirer la charge des fonctions qu'il a actuellement au sein des écoles européennes. Les motifs qui seraient invoqués à la base de cette mesure d'ordre seraient d'un tout autre ordre que ceux servant de base à une sanction disciplinaire tels que la préservation de l'image de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les différences au niveau de la perception de la vision de écoles européennes entre [le requérant] et le secrétaire général des écoles européennes, pour raisons personnelles, ...".

Cette note se termine en indiquant que le conseil du requérant "n'était pas opposé à ce que Monsieur LÉONARD lui formule une proposition qui conviendrait à toutes les parties".

12. Le 10 avril 2015, le requérant reçoit le courriel suivant du cabinet de la ministre de l'Éducation de la partie adverse :

- " Monsieur l'Inspecteur,
Cher Pierre,

Je tiens à t'informer que Madame la Ministre a décidé de te décharger de ta mission d'inspection auprès des EE. Un courrier officiel en ce sens a été adressé à Monsieur KIVINEN ainsi qu'à l'administration. L'information te parviendra par la voie hiérarchique.
(...)"

13. Le 14 avril 2015, les conseils du requérant mettent la partie adverse en demeure de leur communiquer ladite décision de le décharger de sa mission d'inspection. Ne recevant pas de réponse, ils introduisent la présente procédure par télécopie du 17 avril 2015.

14. Le 21 avril 2015, le requérant reçoit la décision signée par la ministre le 13 avril 2015 de le décharger de ses missions au sein des écoles européennes à partir du 1^{er} avril 2015 et de le mettre à disposition du service général de l'Inspection à partir de cette date.

Cette décision est libellée à l'attention de l'administrateur général de la partie adverse dans les termes suivants :

" Suite aux courriers de Monsieur KIVINEN des 3 novembre et 10 décembre 2014, aux diverses plaintes reçues et à votre note du 2 avril dernier, j'ai décidé de mettre fin à la mission de Monsieur BRZAKALA au sein des Écoles européennes et de le mettre à la disposition du service de l'Inspection de la Communauté française. Je suis en effet soucieuse de préserver l'image de la Fédération Wallonie-Bruxelles, d'apaiser les tensions liées à des divergences de points de vue entre notre inspecteur et le Secrétariat général des Écoles européennes ou à des obligations non respectées notamment en matière d'évaluation des enseignants détachés. J'accepte en outre votre proposition d'abandonner la procédure disciplinaire";

Considérant que le requérant poursuit la suspension de l'exécution de "l'arrêté de la Ministre [...] adopté à une date inconnue en avril 2015 qui le décharge de sa mission d'inspection auprès des Écoles européennes"; qu'il résulte du dossier administratif que cet arrêté est cristallisé dans la décision du 13 avril 2015 précitée, notifiée au requérant après l'introduction de son recours, laquelle constitue donc l'acte attaqué en l'espèce;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la mesure contestée ne consiste pas en un écartement sur-le-champ qui aurait pour effet de priver le requérant de toute activité, mais en une mesure d'ordre, prise dans l'intérêt de l'enseignement, et qui a pour effet de le remettre à la disposition du service général de l'Inspection; qu'elle précise qu'il n'entre pas dans ses intentions de le discréditer sur le plan professionnel et que si le requérant prenait contact avec l'inspecteur général coordonnateur pour s'entendre détailler ses fonctions, il apprendrait qu'il est question de lui confier sa fonction antérieure d'inspecteur, qu'il exerçait au sein des zones provinciales de Liège et de Namur, en limitant toutefois son aire d'intervention à la province de Namur, afin d'alléger sa tâche en fin de carrière alors que, précisément, il

se plaint, dans sa requête en suspension d'extrême urgence, d'une surcharge de travail dans le cadre de ses fonctions actuelles; qu'elle souligne que cette nouvelle affectation a aussi pour avantage de lui éviter d'intervenir en province de Liège, où il est domicilié et où il exerce des activités, notamment politiques, qui l'amènent à côtoyer de nombreux intervenants liégeois dans l'enseignement;

Considérant qu'en vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et réorganiser ses services; que tout changement d'affectation qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives liées à la fonction constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui relève de la bonne gestion des ressources humaines; qu'il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État; qu'il n'en va autrement que si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires; qu'il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier si l'autorité a manifesté une volonté de punir l'agent en l'adoptant ou si elle a pris une mesure qui peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées à la fonction et qu'elle découle du comportement de l'agent, ces deux conditions étant cumulatives; que pour qualifier la nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte de ses conséquences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent;

Considérant qu'en l'espèce, il y a lieu de constater que le requérant n'invoque aucune sanction disciplinaire déguisée; qu'en tout état de cause, l'acte attaqué indique expressément que la partie adverse abandonne la procédure disciplinaire qu'elle avait entamée et pour laquelle elle lui avait indiqué qu'il était passible d'une démission disciplinaire; que cet acte ne repose dès lors pas sur une intention de punir le requérant mais sur la volonté de l'éloigner des écoles européennes en raison d'un climat difficile au sein de celles-ci;

Considérant qu'il n'est pas contestable que l'acte attaqué a été adopté en raison du comportement du requérant à l'égard des autorités des écoles européennes et dans sa gestion des dossiers d'évaluation des enseignants belges francophones; qu'il convient dès lors d'examiner s'il constitue une simple mesure d'ordre intérieur ou au contraire une mesure d'ordre qui bouleverse gravement l'exercice de ses fonctions ou ses droits statutaires;

Considérant que le requérant a été nommé à la fonction d'inspecteur de mathématiques dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement

supérieur non universitaire le 1^{er} août 1996; qu'il a exercé cette fonction en Belgique au sein des établissements scolaires de la Communauté française pendant près de dix ans, avant d'être chargé en partie de l'inspection de l'enseignement secondaire au sein des écoles européennes à partir du 1^{er} avril 2006; que c'est en sa qualité d'inspecteur de mathématiques dans l'enseignement supérieur de plein exercice qu'il a ensuite été chargé de l'inspection desdites écoles à titre exclusif à dater du 1^{er} septembre 2008 pour une durée indéterminée; que cette mission spéciale ne constitue par conséquent qu'une modalité particulière d'exercice de sa fonction principale d'inspecteur de la Communauté française;

Considérant que l'acte attaqué met certes fin à la mission d'inspection qu'exerçait le requérant auprès des écoles européennes depuis plusieurs années mais que, dans le même temps, il le remet à la disposition du service général de l'Inspection de la partie adverse; que celle-ci indique qu'il est question de lui confier sa fonction antérieure d'inspecteur dans les zones provinciales de Liège et de Namur, et plus particulièrement au sein de cette dernière pour les motifs exposés plus haut; que contrairement à ce qu'invoque le requérant, l'acte attaqué ne peut donc pas être appréhendé comme constituant un écartement sur-le-champ puisqu'il n'a pas pour effet de le priver de l'exercice de sa fonction d'inspecteur; que cette mesure ne porte pas atteinte aux droits qu'il tire de sa nomination dans la mesure où cette réaffectation correspond à la fonction d'inspecteur à laquelle il a été nommé en 1996 et qui n'est liée à aucune mission d'inspection particulière; que l'acte attaqué n'a d'autre but que d'apaiser les tensions dénoncées par les autorités des écoles européennes; que cette nouvelle affectation engendre des prestations certes différentes de celles que le requérant réalisait auprès des écoles européennes, notamment en ce qui concerne les voyages à l'étranger, mais qu'elle correspond aux tâches qui peuvent être confiées à tout agent titulaire de la fonction d'inspecteur; qu'elle ne constitue donc pas une régression professionnelle; que le requérant ne démontre pas à l'appui de sa requête en quoi la circonstance d'exercer à nouveau sa fonction initiale d'inspecteur auprès des établissements d'enseignement belges, fonction qu'il a également assumée durant de nombreuses années, bouleverserait fondamentalement et défavorablement son cadre de travail; que si le requérant éprouve à son égard un moindre intérêt depuis qu'il a pu exercer sa mission d'inspection auprès des écoles européennes disséminées dans toute l'Europe, il ne s'agit là que d'une perception subjective qui n'est pas de nature à modifier la qualification juridique d'un acte administratif dès lors que, comme l'a déjà souligné à de nombreuses reprises le Conseil d'État, un agent a vocation à occuper toutes les fonctions de son grade et toutes ont la même importance objective; qu'enfin, l'acte attaqué n'engendre aucune conséquence défavorable sur le plan pécuniaire, ni en ce qui concerne les droits à la pension du requérant; qu'il résulte de l'ensemble des ces éléments que l'acte attaqué constitue une simple mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt de l'enseignement; que le recours est, partant, irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-huit avril deux mille quinze par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

Fr. GOSSELIN.