

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.936 du 3 février 2020

A. 225.815/VIII-10.891

En cause : **de VAULX de CHAMPION** Manuela,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

Bruxelles Environnement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Olivier LANGLET et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 juillet 2018, Manuela de VAULX de CHAMPION demande l'annulation de « la décision de date inconnue et d'auteur inconnu, lui communiquée à l'occasion d'un entretien de fonction du 6 juin 2018, de lui retirer ses fonctions de représentation, pour le compte de Bruxelles Environnement ou de la Région de Bruxelles-Capitale, au sein des groupes de travail ou de coordination "Biocides", "Santé-Environnement" et "Produits chimiques" ».

Par une requête introduite le 11 juin 2019, elle sollicite l'extension de l'objet du recours à la décision de la partie adverse du 1^{er} mars 2019 approuvant la liste de ses représentants désignés au sein des organes, groupes de travail ou de coordination.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jean LAURENT, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un arrêté du 27 avril 1998, la requérante est nommée à titre définitif en qualité d'ingénieur au cadre linguistique français de l'IBGE, actuellement Bruxelles Environnement.

2. Selon la « situation en date du 1/10/18 » figurant au dossier administratif, elle exerce ses fonctions au sein de la division Espaces Verts (DEV) en tant qu'« ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs ».

La requérante explique qu'elle est affectée à cette division en 2006 et qu'« au moment de son affectation à la DEV, elle a un entretien de fonction, les fonctions que l'on envisage de lui confier étant celles de conseiller stratégique. Les discussions qui ont lieu à ce moment ne seront cependant jamais formalisées, la requérante exerçant alors différents types de missions ».

3. Selon la requête, « à partir de 2009, toujours affectée à la DEV, la requérante commence à exercer des fonctions de coordination et de représentation de Bruxelles Environnement et de la Région de Bruxelles-Capitale dans différents groupes de travail et de coordination supra-régionale, en lien avec la question des pesticides, de la biodiversité et par la suite des Biocides, en lien avec les matières de la santé et de l'environnement (tel la problématique des perturbateurs endocriniens), et en lien avec la problématique des produits chimiques ».

Cette affirmation n'est étayée par aucune pièce mais n'est pas contestée par la partie adverse, qui ne critique que le caractère principal voire exclusif de ces missions de coordination et de représentation allégué par la requérante.

4. Toujours selon la requérante, « dans une note adressée à son supérieur hiérarchique [S. K.] le 30 juillet 2017, [elle] avait synthétisé le contenu de ses missions au sein des groupes de travail et de coordination ». Cette note, jointe à son dossier, a pour objet « missions service plan nature et transfert » et est libellée comme suit :

« [...] »

En 2010, le Conseil de Direction et le Ministre m'ont chargé de la transposition [la transposition est toujours incomplète à ce jour (distributeurs) et les dérogations nécessaires notamment pour les chemins de fer n'étaient pas reprises malgré la demande de l'administration. Une tentative de révision de l'ordonnance reprenant également d'autres corrections a été entreprise en fin de législature en coordination avec la division autorisation mais n'a pu aboutir. Sans ces modifications, toute dérogation légale pour infrabel est impossible] de la directive européenne DIR 2009/128. Dans la mesure où cette directive couvre des compétences conjointes, le Comité des Ministres a créé la NTF (*Napan Task Force*) pour assurer la coordination au niveau belge et permettre à la Belgique de remplir ses obligations européennes. Sur proposition du chef de division de la DEV et du Conseil de Direction, j'ai donc été mandatée par le Ministre - Ministre Président à la NTF.

Ladite transposition est notamment assurée par l'ordonnance [du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatibles avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale. Elle se limite aux produits phytopharmaceutiques comme la directive] "pesticide" l'AGRBC stockage et manipulation, l'AGRBC signalisation, l'AGRBC formation et l'AGRBC IPM encore à réaliser.

La directive pesticide impose également l'élaboration du plan d'action belge Napan, comprenant les programmes pesticides de chaque entité. La coordination du Napan et les relations avec la commission se font *via* la NTF sous la supervision de la CIEE. Le nouveau Napan ainsi que l'évaluation du précédent Napan doivent être transmis à la commission par la NTF en fin d'année.

Suite à une demande du Ministre régional de l'agriculture au Ministre régional de l'environnement, j'ai été nommée par le Ministre fédéral sur présentation du Ministre-Président comme membre effectif du Comité d'agrément pesticides. Les 12 membres effectifs du C.Ag jusqu'à ce jour sont et ont toujours été des fonctionnaires sans doute vu la confidentialité des données (non cessibles à des tiers).

J'ai été mandatée par le CD au WG pesticide (CCPIE) (en lien avec le dpt eau) qui comprend les autres experts techniques de la NTF et ce notamment pour l'action belge du Napan : harmonisation des normes repris depuis 2016 partiellement par le GT CCPIE eau.

Dans le cadre de la fixation de la position belge concernant le "*EFSA Guidance document*", les experts concernés du WG CCPIE pesticide ont été repris dans le GT pesticide-abeilles (CCPIE).

Très rapidement, il s'est avéré que la charge de travail nécessitait des renforts en personnel. Le gouvernement a répondu partiellement en 2013, aux demandes de l'administration en la matière en autorisant pour me seconder l'engagement d'un Niveau A et d'un nouveau B. Cette décision d'engagement n'a cependant été que partiellement mise en oeuvre par l'engagement d'un seul Niveau A de septembre 2013 à mai 2014 et de novembre 2014 à fin 2016. Ce niveau A devait principalement prendre en charge le dossier formation-phytolicence.

Pour assurer la mission formation-Phytolicence, ce niveau A a été mandaté au GT Phytolicence de la NTF dans lesquels ont notamment été discutés les sanctions phytolicences. Il participe également au comité d'avis de la NTF qui regroupe tous les *stakeholders*.

Ce manque de personnel récurrent a bien sûr entraîné des retards conséquents dans la gestion du dossier pesticide. Dernièrement, afin de répondre aux impératifs et obligations régionales et résorber le retard, l'engagement d'un niveau A ingénieur supplémentaire augmentant l'équipe à 3 niveaux A a été autorisé par le gouvernement. Celui-ci est entré en fonction en juillet 2017. Le Ministre a souligné que cet engagement devait permettre de répondre plus rapidement aux impératifs notamment en matière de révision de l'ordonnance.

En parallèle à ce dossier pesticide, d'autres dossiers m'ont été progressivement transmis compte tenu de mon expertise technique et administrative de plus de 25 ans qui m'ont permis d'avoir une vision globale et transversale.

Il s'agit des dossiers santé environnement ainsi que les dossiers produits chimiques.

Dans le cadre de ces autres dossiers, je suis membre (en partenariat avec la Division autorisations) du GDPC, coordinatrice pour le GT POP, coordinatrice GT perturbateurs endocriniens et le suivi de certaines demandes de l'OCDE.

De la même façon, dans le cadre du plan santé (NEHAP), en coordination avec la division Qualité de l'environnement et gestion de la nature, je suis mandatée dans différents GT : GT vecteurs pathogènes, HBMI, POP WHO, ...

Fin 2016, la DG et le Ministre m'ont à nouveau réaffirmé leur confiance en me mandant, au Comité biocide [Directive biocides, règlement 528/2012, règlement 1062/2014, ...] sur demande du chef de division Qualité de l'environnement et gestion de la nature. Dans le cadre de ce mandat, j'ai pu assurer une aide au département biodiversité en matière de disponibilité de produits notamment pour le dossier Bsal. C'est également le cas pour le plan national de lutte moustiques ou tiques que j'ai en charge. Mes formations de conseiller en prévention et en toxicologie se révèlent très utiles dans ce cadre.

En tant que formateur interne, j'assure également certaines formations par exemple la formation produits dangereux (CLP) pour le personnel de terrain, les formations en matière de pesticide, gestion intégrée, terrains de sport, chemins de fer, ...

[...] ».

5. Par un courriel du 9 août 2017 qui concerne les « missions SPN et transfert » et qui est adressé « en complément » du courriel de la requérante du 27 juillet 2017 (non déposé à son dossier), celle-ci adresse à S. K. une « note plus détaillée » qui « concerne les dossiers identifiés comme repris par le SPN ».

6. D'après la requérante, « au cours des dix-huit derniers mois », elle aurait eu une série de « contacts formels » avec son supérieur hiérarchique direct en vue de réaliser un entretien de fonction. Elle affirme que des entretiens se sont tenus en janvier et en avril 2017 « sans que, pour des raisons [qu'elle] ignore, et qui ne lui ont jamais été indiquées, cela ne mène à la réalisation d'un entretien de fonction en bonne et due forme ».

7. Elle indique encore qu'au cours de l'été 2017, son supérieur hiérarchique lui fait part « d'un projet de lui retirer l'ensemble des dossiers pour lesquels elle assurait la représentation de BE et de la Région dans les groupes de travaux et de coordination précités » et qu'à la suite de sa réaction, elle a conservé ses fonctions de représentation précitées, à l'exception de celles relatives aux dossiers pesticides qui auraient été confiés à d'autres membres du personnel de la partie adverse.

8. La requête indique que « plus récemment, à la fin du mois de mars 2018, la requérante a eu une réunion avec son supérieur hiérarchique direct, Monsieur [S. K.], en vue de préparer un entretien de fonction. Une deuxième réunion a eu lieu, ayant le même objet, à la fin du mois d'avril 2018. À cette occasion, il s'est agi pour la requérante d'expliquer de manière complète et précise le contenu des fonctions qu'elle exerçait, et de faire une proposition afin de formaliser le descriptif de ses fonctions. À l'issue du second entretien, d'avril 2018, Monsieur S. [K.] [lui] fait savoir, sur [la] base des documents qu'elle avait préparés, qu'il proposera lui-même un document destiné à formaliser l'entretien de fonction ».

9. Le 29 mai 2018, S. K. qui, d'après la requête, réagit à des échanges de courriels dans lesquels la requérante était intervenue en lien avec la rédaction d'une réponse à une question parlementaire, la convoque dans les termes suivants à un entretien fixé le jeudi 31 mai :

« Manuela [je] voudrais te voir jeudi à 15 h.
Entretemps j'aimerais que tu n'interviennes plus dans quelque dossier que ce soit sans mon accord.
J'ai envoyé une invitation par *outlook* et celle-ci est prioritaire par rapport à toute autre activité ».

La requérante précise que cette réunion est annulée « sans motif 20 minutes avant qu'elle ne commence ».

10. Toujours selon la requête, une réunion est fixée le 6 juin 2018 « sans qu'aucune indication ne soit donnée quant à son objet ».

La requérante précise que « dès le début de la réunion, Monsieur [K.] [lui] indique que le but était de finaliser l'entretien de fonction, puisqu'ils s'étaient déjà vus deux fois à ce propos. Directement après, Monsieur [K.] [lui] a indiqué qu'une plainte officielle issue des groupes de travail extérieurs dans lesquels [elle] siège était arrivée chez le Directeur général de Bruxelles Environnement et que – la requérante cite – le contenu de cette plainte était à ce point grave qu'[elle] ne pouvait plus représenter la Région ou BE, ni participer à aucun groupe de travail ». Selon la requête, S. K. lui a indiqué que « la plainte était issue des groupes de travail “Santé Environnement”, qu'elle a été adressée par courriel au directeur général, ayant été précisé dans un premier temps que la plainte émanait du groupe MOUSTIQUE, puis dans un second temps, de l'ensemble des groupes “Santé Environnement” ».

11. Dans le rapport d'entretien de fonction du 6 juin 2018, non signé par la requérante, la rubrique « nouvelle affectation » est cochée dans la ligne relative aux « circonstances de l'entretien ». Les objectifs SMART qui y sont mentionnés sont, pour le domaine d'activité 1 « Biocides », au nombre de trois :

- 1) « production d'un état des lieux pour les différents dossiers et groupe de travail et de coordination. Cet inventaire décrira les enjeux et la situation ainsi que les ressources actuellement mises en œuvre au niveau régional ainsi que les désignations officielles (représentation au comité d'avis biocides, suivi des points CIE, rodenticides, moustiques) »; un premier rapport est attendu pour le 1^{er} septembre 2018 et il est indiqué que cet objectif occupera 20 % du temps de travail de la requérante;
- 2) « classement et archivage raisonné de tous les documents liés à cette problématique suivant un schéma approuvé par le chef de division et la responsable de l'archivage. Proposition de structure de classement pour 1^{er} septembre 2018, classement de toutes les pièces pour le 1^{er} février 2019 »; l'indicateur de performance vise le respect de ces dates et le rapport indique également que cet objectif occupera 20 % du temps de travail de la requérante;
- 3) « suivi des points CIE ».

À propos de ce domaine d'activité, l'évaluateur indique ce qui suit :

« Manuela ne représentera plus la Région Bruxelloise au sein de ces groupes à partir de ce 6 juin 2018. Les objectifs prioritaires seront de produire un état des lieux détaillé et argumenté sur les différents dossiers traités. L'ensemble des documents sera aussi archivé sur le K suivant une structure proposée au chef de division et à la responsable des archivages ».

En ce qui concerne le domaine d'activité 2 « Santé-Environnement », deux objectifs sont assignés à la requérante :

- 1) « production d'un état des lieux pour les différents dossiers et groupe de travail et de coordination. Cet inventaire décrira les enjeux et la situation ainsi que les ressources actuellement mises en œuvre au niveau régional (représentation NEHAP CIMES, coordination interne BE *human biomonitoring*, lait maternel, POP, facteurs pathogènes) »; un premier projet de rapport est attendu pour le 15 septembre 2018 et il est indiqué que cet objectif occupera 20 % du temps de travail de la requérante;
- 2) « classement et archivage raisonné de tous les documents liés à cette problématique suivant un schéma approuvé par le chef de division et la responsable de l'archivage. Proposition de structure de classement pour 1 septembre 2018, classement de toutes les pièces pour le 1 février 2019 »; le rapport indique également que cet objectif occupera 20 % du temps de travail de la requérante;

L'évaluateur formule par ailleurs la même remarque que pour le domaine d'activités 1.

Cinq objectifs lui sont assignés pour le domaine d'activités 3 « élaborer et mettre en place un plan de gestion des œuvres d'art dans les parcs », et l'évaluateur précise que « vu la compétence de Manuela dans le domaine (déjà traité antérieurement), ce dossier devrait permettre de mettre en avant les capacités d'organisation et d'analyse sur une problématique relativement simple. Ce dossier permettra aussi de découvrir les différents espaces gérés, et de développer une collaboration positive avec le personnel de terrain ».

La requérante se voit encore confier deux objectifs dans le domaine d'activités 4 « développer une "stratégie sol sain" », et dans le domaine d'activités 5 « produits chimiques », l'évaluateur précisant à propos de celui-ci que « comme pour les autres dossiers l'objectif prioritaire est une mise à plat des missions, tâches effectuées et une réorganisation chiffrée. Manuela ne participera plus aux réunions GDPC et CIE à partir du 6 juin 2018 ».

Ce rapport d'entretien de fonction constitue l'acte attaqué.

La requérante précise que compte tenu des circonstances de cet entretien, elle refuse de le signer, et qu'elle s'enquiert d'éventuelles plaintes la concernant auprès des responsables des groupes concernés.

12. Le 8 juin 2018, la requérante est en incapacité de travail pour raisons médicales, la reprise étant prévue le 25 juin suivant.

13. Le 20 juin 2018, la partie adverse lui adresse le courrier suivant :

« Madame,

Le 6 juin 2018, vous avez eu votre entretien de fonction avec votre évaluateur habilité, Monsieur [K. S.] Néanmoins, vous n'avez pas signé le rapport.

Dès lors, je vous prie de trouver ci-joint le rapport d'entretien de fonction.

[...] ».

14. Deux jours plus tard, le conseil de la requérante répond qu'« il est évident qu'il ne saurait être question, dans les circonstances et selon les modalités qui viennent d'être rappelées, de modifier l'affectation de ma cliente. D'une part, il n'est nullement établi qu'une modification de l'affectation ou des fonctions d'un agent pourrait intervenir dans le cadre d'un entretien de fonction, [...]. Pour le reste, il résulte des dispositions du statut [...] que l'affectation ou les fonctions d'un agent ne peuvent être modifiées par son supérieur hiérarchique direct, fût-il chef de division, cette compétence relevant en réalité du conseil de direction [...]. Il résulte de ce qui précède, que le document intitulé « entretien [de] fonction », établi par le supérieur hiérarchique de ma cliente le 6 juin 2018, et qui lui a été notifié par pli recommandé de ce 20 juin 2018, est irrégulier. [...] Dès lors qu'aucune décision modifiant les fonctions et l'affectation de ma cliente ne paraît avoir été (valablement) prise, celle-ci continuera à exercer ses fonctions comme précédemment dès la reprise de ses activités, prévue pour ce 25 juin, à l'issue de sa période d'incapacité. [...] ».

15. Le 13 juillet 2018, la partie adverse réagit comme suit :

« [...]

Au sein de notre administration, l'entretien de fonction annuel a pour but de fixer les objectifs prioritaires (sous forme d'objectifs SMART) pour la période d'évaluation à venir pour chaque collaborateur de Bruxelles Environnement. Ces objectifs individuels dépendent des objectifs individuels assignés aux supérieurs hiérarchiques, eux-mêmes ayant des objectifs à réaliser découlant du programme de Travail annuel de Bruxelles Environnement approuvé par notre Ministre de tutelle. Vous admettrez aisément que même si Mme de Vaulx de Champion a eu un entretien de fonction il y a plus de dix ans, il s'avère nécessaire d'actualiser ses objectifs.

Mr S. [K.], chef de la division Espaces Verts a donc, à bon escient, précisé les objectifs de votre cliente pour la période à venir, lors de son entretien de fonction. Malencontreusement, il a coché sur le formulaire de rapport, la case “nouvelle affectation”, alors que cette case ne devait pas l’être : M^{me} de Vaulx de Champion n’a pas de nouvelle affectation et n’a pas de nouvelle fonction. Dans l’organigramme, elle est toujours mentionnée comme “ingénieur-gestionnaire de dossiers technico-administratifs”, elle a toujours le même supérieur hiérarchique et travaille toujours dans la même division.

La case “nouvelle affectation”, selon notre procédure interne en matière d’évaluation, doit être cochée uniquement lorsque le conseil de direction décide d’un changement d’organigramme parce qu’un collaborateur change de service. Ce n’est pas le cas ici.

En fonction des nouveaux objectifs assignés à la division Espaces Verts, et plus particulièrement à Mr [K.] et ses collaborateurs directs, il a donc été précisé dans l’entretien de fonction qu’il n’était plus nécessaire que Mme de Vaulx de Champion effectue des missions de représentation externe.

Le service en charge de l’enregistrement des rapports d’entretien de fonction modifiera donc le document en décochant la case qui a pu prêter à confusion.

[...] ».

16. Le 19 juillet 2018, la partie adverse adresse le courrier suivant à la requérante :

« Madame,

Suite au courrier de votre avocat du 22 juin 2018, vous trouverez ci-joint l’entretien de fonction du 6 juin 2018 rectifié “procédure normale”.

[...] ».

Le document joint à ce courrier est identique à celui du 6 juin 2018 mais rectifie dans le cadre 1 « Informations générales », au regard de la mention « Circonstances de l’entretien », la mention « Nouvelle affectation » en mention « Procédure normale ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La requérante rappelle la jurisprudence du Conseil d’État en ce qui concerne un changement d’affectation, selon laquelle ce dernier est susceptible de recours s’il modifie de manière substantielle les prérogatives de la fonction ou s’il porte atteinte aux droits statutaires de l’agent. Elle soutient qu’en l’espèce, l’acte attaqué porte atteinte à ses prérogatives « en lien avec l’exercice des fonctions qui étaient jusque-là les siennes en tant que représentante de Bruxelles-Environnement et/ou de la Région de Bruxelles-Capitale au sein des groupes de travail et de coordination Biocides, Santé-Environnement et Produits chimiques ». Elle fait valoir

qu'il s'agissait de fonctions « particulièrement intéressantes en termes de contenu, ce en lien avec les problématiques traitées, la composition des groupes en cause, les possibilités de contact qu'elles offraient, et [ses] compétences compte tenu des formations qu'elle a suivies ». Elle estime que l'acte attaqué engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions dès lors que les missions qu'elle exerçait au sein des groupes de travail et de coordination lui sont retirées et que l'intention affichée par la partie adverse est, selon elle, de lui confier des missions « à l'évidence moins valorisantes, d'une ampleur (nettement) plus limitées - ainsi en va-t-il plus particulièrement de la mission liée à la stratégie "sol sains", qui telle que décrite, s'achèvera le 1^{er} décembre 2018 - , pour laquelle [elle] n'a pas réellement d'expérience à faire valoir et surtout sans lien avec [ses] activités depuis qu'elle a, à partir de 2010, orienté ses activités au sein de la partie adverse en prenant en charge les problématiques liées à la transposition de la directive pesticides et en participant, par le biais des groupes de travail et de coordination, à plusieurs réseaux d'experts ». Elle est d'avis que ces nouvelles missions ne relèvent pas du niveau d'un expert senior ou confirmé, dont elle peut se prévaloir.

Elle ajoute que l'acte attaqué a été pris en fonction de son comportement en réaction à « une plainte officielle issue des groupes de travail extérieurs dans lesquels [elle] siégeait », suivant les termes qu'elle attribue à son supérieur hiérarchique S. K. lors de l'entretien de fonction du 6 juin 2018, plainte qui était arrivée chez le directeur général et dont le contenu était à ce point grave qu'elle ne pouvait plus représenter la partie adverse ni la Région, ni participer à aucun groupe de travail. Elle précise que bien que non formellement exposés, ces motifs sont attestés par les échanges de courriels à ce propos et par la lettre de son conseil du 22 juin 2018 dont la teneur n'a pas été contestée dans la réponse de la partie adverse du 13 juillet 2018. Elle estime à propos de cette dernière que la thèse de l'erreur commise est sans réelle portée dès lors qu'en vertu de l'article 130, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, l'entretien de fonction a précisément pour objet de préciser « les objectifs à atteindre sur lesquels l'agent sera évalué en rapport avec la description de fonction » et qu'il ne peut donc s'agir, à cette occasion, de modifier la fonction ou l'affectation, alors que la réponse précitée confirme qu'elle devait cesser d'effectuer des missions de représentation externe. Elle considère que le motif lié aux « nouveaux objectifs assignés à la division Espace verts, et plus particulièrement à M. [K.] et ses collaborateurs directs », n'est pas étayé et constitue une reconstruction ou une tentative de justification *a posteriori*. Elle ajoute que la partie 3 « Compétences comportementales clés » du rapport du 6 juin 2018 fait écho aux griefs présentés oralement par S. K. lors de l'entretien du même jour.

La partie adverse répond que l'acte attaqué est une décision interne par laquelle elle décide que la représentation bruxelloise au sein de certains groupes de travail sera assurée par d'autres agents et qu'il ne constitue ni un changement d'affectation ni une sanction disciplinaire. Elle ajoute qu'il n'a pas été pris en raison du comportement de la requérante, qu'il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur par laquelle le supérieur hiérarchique répartit le travail entre ses subordonnés, qu'il contribue à l'organisation de ses services, qu'il a été adopté dans l'intérêt de ceux-ci, qu'il ne produit pas d'effet en dehors de ceux-ci, qu'il ne modifie pas l'ordonnancement juridique et qu'il vise notamment à permettre à la requérante d'exercer au mieux « sa mission prioritaire de produire un état des lieux détaillé et argumenté sur les différents dossiers traités comme cela ressort du rapport d'évaluation ». Elle précise que les missions et objectifs de la fonction de la requérante n'avaient jusqu'alors jamais été fixés et que c'est dans le cadre de leur fixation qu'il a été décidé qu'il n'était plus nécessaire qu'elle effectue des missions de représentation externe afin qu'elle puisse se concentrer sur d'autres objectifs prioritaires. Elle soutient qu'elle n'a pas changé d'affectation, qu'elle ne le démontre d'ailleurs pas, et répète que c'est par erreur que l'évaluateur avait coché la case « nouvelle affectation » au lieu de cocher celle relative à la « procédure normale », erreur qui a été rectifiée le 19 juillet 2018. Elle observe que la requérante conserve la même fonction au sein de l'organigramme, le même grade et le même traitement et que ses missions et objectifs ont été précisés, et elle indique que, par principe, l'administration a le pouvoir de réorganiser ses services et donc de modifier l'affectation d'un agent. Elle relève que seuls les missions et objectifs ont été précisés et que si sa mission de représentation lui a été retirée, la requérante conserve de nombreuses autres missions correspondant à son profil et ses compétences. Elle en conclut que même si l'acte attaqué devait être appréhendé comme un changement d'affectation, celui-ci constituerait une simple mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours. Elle ajoute que la requérante ne démontre pas qu'il s'agirait d'une sanction disciplinaire déguisée et qu'elle continue d'exercer des missions qui correspondent à son profil et à ses compétences.

Elle en conclut que le recours est irrecevable.

En réplique, la requérante précise qu'elle n'invoque pas une sanction disciplinaire déguisée mais une mesure prise en raison de son comportement et qui engendre des modifications substantielles de son statut administratif ou pécuniaire ou des modalités d'exercice de ses fonctions. Elle renvoie à sa requête et répète que l'acte attaqué a été pris en raison de son comportement et que les nouvelles fonctions sont d'une nature, d'un niveau et d'un intérêt différents, et en réalité

moindres, par rapport aux fonctions de représentation qui étaient les siennes précédemment au sein d'une série de groupes de travail et de coordination rassemblant, en fonction des matières, des représentants de divers niveaux de pouvoir ou entités. Elle indique que le contenu de ses missions est modifié par l'acte attaqué, que l'indication de l'erreur précitée a été faite « de manière purement arbitraire et pour les besoins de la cause », et que c'est bien un changement d'affectation qui lui a été imposé. Elle répète qu'il a été pris en raison de son comportement, en renvoyant à la requête et en se référant en outre au courriel de son supérieur hiérarchique du 29 mai 2018 qui constitue, selon elle, un reproche lié à son comportement et aux « compétences comportementales clés » du rapport d'entretien de fonction qui attestent qu'il s'agit de critiques fondées sur son comportement.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle qu'elle a été affectée depuis 2006 à la division Espaces Verts (DEV) et que si les discussions relatives au contenu de sa fonction n'ont jamais été formalisées par un entretien de fonction en bonne et due forme, elle s'est toutefois vu confier l'exercice « de plusieurs missions, en lien avec la représentation de la partie adverse et, de manière plus générale, de la Région de Bruxelles-Capitale dans différents groupes de travail et de coordination suprarégionale, en lien avec la question des pesticides, de la biodiversité, des biocides, en lien avec les matières de la santé et de l'environnement, et en lien avec la problématique des produits chimiques ». Elle affirme que ces missions de représentation et de coordination au sein de groupes de travail constituaient l'essentiel, sinon la totalité, de ses missions. Elle relève que les nouvelles tâches qui lui sont confiées, en plus de la « production d'un état des lieux pour les différents dossiers et groupes de travail et de coordination », sont, au regard des pièces 3 et 4 du dossier administratif, relatives à l'élaboration et à la mise en place d'un plan de gestion des œuvres d'art dans les parcs (domaine d'activité 3) et au développement d'une « stratégie sol sain » (domaine d'activité 4). Elle se réfère à la note qu'elle a établie le 30 juillet 2017 et joint le courriel de transmission du 9 août 2017. Elle estime qu'il apparaît de ce document que ses missions « étaient liées à la participation à des groupes de travail et de coordination en lien avec quatre types de dossiers, à savoir les dossiers “DIR 2009/128” (c'est-à-dire les dossiers pesticides), les dossiers “produits chimiques”, les dossiers “santé – NEHAP” (c'est-à-dire santé – environnement) et les dossiers biocides et biodiversité ».

Elle répète que, sans que cela ne soit contesté par la partie adverse selon elle, au cours de l'été 2017 la décision avait été prise de lui retirer ses fonctions de représentation en lien avec les dossiers pesticides, de sorte qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, ses missions consistaient dans la participation, pour le compte de la partie adverse et de la Région de Bruxelles-Capitale, à des groupes de

travail et de coordination en matière de produits chimiques, de santé - NEHAP, et de biocides et biodiversité. Elle affirme qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle n'exerçait pas au sein des services de la partie adverse d'autres missions ou fonctions que celles-là et estime que les domaines d'activité 3 et 4 visés dans le document formalisant l'acte attaqué constituent en réalité des missions nouvelles qu'elle n'exerçait pas précédemment, de sorte qu'il lui retire, selon elle, « l'ensemble des missions qu'elle exerçait précédemment, liées à la participation à des groupes de travail et de coordination, pour les remplacer par d'autres missions, sans lien avec son expertise et la place qu'elle occupe dans l'organigramme de la DEV et dont le caractère et la nature moins intéressants ou valorisants ont déjà été soulignés et démontrés dans les précédents écrits de procédure ». Elle rappelle encore que le document formalisant l'adoption de l'acte attaqué, qui lui a été remis lors de la réunion avec son supérieur hiérarchique du 6 juin 2018, avait bien pour objet de définir le contenu de ses fonctions et que le document semblable remis le 19 juillet 2018 pour rectifier l'erreur alléguée par la partie adverse « avait, nonobstant les mentions différentes de ce document par rapport à celui communiqué le 6 juin 2018, le même objet ». Elle relève que sur ces documents, des nouvelles missions sont identifiées, relatives à l'élaboration et à la mise en place d'un plan de gestion des œuvres d'art dans les parcs, et au développement d'une stratégie « sol sain », sans que la partie adverse ne démontre qu'elle exerçait ces missions auparavant, de sorte que selon elle, l'objet de l'acte attaqué a bien été de modifier ses missions ou le contenu de sa fonction en lui ôtant ses fonctions de représentation au sein des groupes de travail ou de coordination, pour les remplacer par les deux types de mission dont l'objet vient d'être rappelé. Elle estime que l'ampleur des modifications de ses fonctions ne doit pas être démontrée dès lors qu'elle « résulte directement de l'objet même de l'acte attaqué, qui a précisément pour objet et pour effet de retirer à la requérante les missions qu'elle exerçait jusqu'alors, pour les remplacer par des nouvelles, de moindre importance et de moindre intérêt, et sans lien avec l'expertise et les réseaux qu'elle avait pu développer ». Elle répète que ses missions au sein des groupes de travail et de coordination correspondaient bien à la totalité, et à tout le moins à l'essentiel, des missions qui lui étaient confiées au sein des services de la partie adverse et que, dans ces circonstances, il ne lui appartenait pas d'indiquer le nombre d'heures hebdomadaires ou mensuelles qu'elles représentaient « quoique précisément cela correspondait à la (quasi-) totalité de son emploi du temps ».

La partie adverse répond, dans son dernier mémoire, que les documents produits par la partie requérante à l'occasion de son dernier mémoire permettent uniquement de démontrer qu'elle exerçait des missions de représentation au sein de différents groupes de travail, ce qu'elle ne conteste pas, mais pas que ces missions

de représentation constituaient l'essentiel ou la totalité des missions qu'elle exerçait jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, ni la fréquence de ces réunions ou le nombre d'heures par semaine ou par mois qu'elles représentaient en termes de préparation et de présence. Elle précise que dans la mesure où elle n'avait plus eu d'entretien de fonction depuis plus de dix ans, aucun document ne permet d'établir les missions qu'elle exerçait avant l'adoption de l'acte attaqué, et estime que la requérante reste en défaut de démontrer que les missions qu'elle exerce actuellement seraient d'une nature, d'un niveau et d'un intérêt différents et moindre par rapport aux fonctions de représentation. Elle ajoute que les objectifs prioritaires énoncés lors de l'entretien de fonction sont intimement liés à la fonction de représentation que la requérante exerçait et faisaient nécessairement partie des missions exercées antérieurement, et qu'« on voit mal en quoi la production d'un état des lieux sur les dossiers traités par la requérante pourrait être considéré comme étant de “moindre importance et de moindre intérêt” ou “sans lien avec l'expertise et les réseaux qu'elle avait pu développer” ». Elle ajoute, en ce qui concerne le domaine d'activité 3, que l'acte attaqué indique que « Vu la compétence de Manuela dans ce domaine (déjà traité antérieurement), ce dossier devrait permettre [...] », de sorte que c'est à tort qu'elle soutient qu'elle exerce actuellement des missions entièrement nouvelles sans lien avec les fonctions qu'elle exerçait. Elle en conclut que la requérante ne démontre pas que l'acte attaqué engendre des modifications dans sa situation statutaire ou pécuniaire de sorte qu'il ne s'agit pas d'un acte susceptible de recours.

IV.2. Appréciation

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 organiser ses services. Ce principe de mutabilité, essentiel au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction. Comme le rappellent les parties en l'espèce, 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. Il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre en outre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires. Il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier, soit si l'autorité a manifesté une volonté de punir l'agent en l'adoptant, soit 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. 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.

En l'espèce, la requérante ne soutient pas que l'acte attaqué constituerait une sanction disciplinaire déguisée. Elle estime en revanche qu'il s'agit d'une mesure grave au regard des modifications substantielles qu'il entraîne quant à sa manière de servir et qu'il est pris en raison de son comportement. Il convient donc d'examiner si le retrait, non contesté par la partie adverse, des missions de représentation et de coordination au sein des différents groupe de travail assumées jusqu'alors par la requérante, constitue une modification substantielle de son statut ou de ses missions au motif que, selon cette dernière, elles constitueraient « l'essentiel, sinon la totalité, de ses missions ». Pour ce faire, le Conseil d'État ne peut que se baser sur les écrits de procédure et les dossiers respectifs des parties.

Il résulte de ceux-ci qu'en 1998, la requérante est nommée à titre définitif en qualité d'ingénieur et qu'elle exerce ses fonctions au sein de la division Espaces Verts (DEV) en tant qu'« ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs ». À partir de 1999, elle commence à exercer des fonctions de coordination et de représentation de la partie adverse et de la Région de Bruxelles-Capitale dans différents groupes de travail et de coordination en lien avec la question des pesticides, de la biodiversité et des biocides, avec les matières de la santé et de l'environnement, et avec la problématique des produits chimiques. À ce stade, il convient déjà de relever qu'en dépit des mesures d'instruction diligentées par l'auditeur rapporteur, aucune pièce n'établit que la fonction d'« ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs » consisterait, pour l'essentiel voire pour sa totalité, en des missions de représentation et de coordination au sein de ces différents groupes de travail. Au cours de l'été 2017, ses missions de représentation et de coordination lui sont retirées pour ce qui concerne les dossiers relatifs aux pesticides et la requérante n'a exercé aucun recours contre ce retrait.

La note de synthèse de la requérante adressée à son supérieur hiérarchique le 30 juillet 2017 permet encore de faire les observations suivantes :

- cette note, qui a pour objet « missions service plan nature et transfert », est dressée dans le « cadre [...] de la réorganisation de la Division Espaces Verts » et la mise en place du nouvel organigramme;
- en 2010, la requérante est chargée de la transposition de la directive 2009/18 qui, dès lors qu'elle couvre des compétences conjointes des différentes autorités compétentes, a impliqué la création d'un groupe de coordination NTF; à aucun moment la requérante n'allègue que cette charge précise de la transposition de la

directive lui aurait été retirée par l'acte attaqué, dès lors qu'elle indique précisément que ce sont uniquement « ses fonctions de représentation en lien avec les dossiers pesticides » qui lui ont été retirées en été 2017 (dernier mémoire, page 4);

- cette transposition est « notamment assurée » par l'ordonnance du 20 juin 2013 mais elle est « toujours incomplète à ce jour », au point que la Région de Bruxelles-Capitale « risque à tout moment d'être poursuivie pour infraction par la Commission »;
- une « tentative de révision de l'ordonnance reprenant également d'autres corrections a été entreprise en fin de législature en coordination avec la division autorisation mais n'a pu aboutir »;
- cette ordonnance « se limite aux produits phytopharmaceutiques comme la directive » mais les arrêtés relatifs au « stockage et manipulation », à la « signalisation », à la « formation » et « IPM » sont « encore à réaliser »;
- « en parallèle à ce dossier pesticide », d'autres dossiers (« santé environnement » et « produits chimiques ») ont été progressivement transmis à la requérante « compte tenu de [son] expertise technique et administrative de plus de 25 ans qui [lui] ont permis d'avoir une vision globale et transversale »;
- dans le cadre de sa désignation fin 2016 au comité biocide, la requérante a « pu assurer une aide au département biodiversité en matière de disponibilité de produits notamment pour le dossier Bsal. C'est également le cas pour le plan national de lutte moustiques ou tiques [qu'elle a] en charge. [Ses] formations de conseiller en prévention et en toxicologie se révèlent très utiles dans ce cadre »;
- « en tant que formateur interne », elle « assure également certaines formations par exemple la formation produits dangereux (CLP) pour le personnel de terrain, les formations en matière de pesticide, gestion intégrée, terrains de sport, chemins de fer, ...
[...] ».

Au regard de ces éléments, il n'est pas établi que la fonction d'« ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs » à laquelle la requérante est nommée impliquerait essentiellement, voire exclusivement, sa participation à des réunions de coordination ou de représentation au sein des groupes de travail susvisés. La requérante n'allègue par ailleurs pas que d'autres tâches propres à sa fonction d'« ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs » mais étrangères à la représentation lui auraient été également retirées. Si des missions de coordination et de représentation dans des groupes de travail lui ont certes été confiées avant d'être retirées par l'acte attaqué, la requérante ne précise pas la fréquence de ces réunions ni le nombre d'heures par semaine ou par mois qu'elles représentaient en termes de préparation et de présence, au point qu'il pourrait être tenu pour établi qu'elles constitueraient l'essentiel, voire la totalité, de son travail. Il

ressort en revanche du courriel du directeur général de la partie adverse du 28 juin 2016 produit par la requérante que celle-ci a été désignée pour représenter la Région de Bruxelles-Capitale « aux réunions mensuelles » du comité d'avis en matière de biocides. Il ne peut raisonnablement être soutenu qu'assister à des réunions qui ne se tiennent que mensuellement, constituerait l'essentiel du travail d'un agent statutaire de niveau A, sans que sa fonction n'implique qu'il doive assumer d'autres tâches en parallèle. Par ailleurs, si ces réunions peuvent certes faire partie du travail de transposition de la directive précitée dont la requérante est en charge, il ne peut davantage être raisonnablement soutenu qu'il s'agirait-là des tâches exclusives liées à cette charge de transposition. Celle-ci ne peut en effet être réduite à des réunions de représentation ou de coordination dans ces groupes réunissant les représentants des diverses composantes de l'État belge dans la mesure où la transposition d'une directive suppose, nécessairement et raisonnablement, de la part de l'agent « ingénieur gestionnaire dossiers technico-administratifs » en charge de cette transposition, d'autres tâches complémentaires inhérentes à un tel travail d'intégration du droit européen dans le droit positif belge (analyse des textes, étude en interne, examen de la jurisprudence éventuelle des juridictions européennes sur le sujet, analyse des impératifs d'ordre scientifique engendrés par cette transposition en droit interne, rédaction de projets d'arrêtés ou d'ordonnance(s) modificative(s), ...). Il en va d'autant plus ainsi que cette transposition n'est toujours pas terminée (arrêtés à adopter, modification ou amendements futurs, assistance en cas d'infraction constatée par la Commission européenne, ...) de sorte que l'expertise de la requérante, qui ressort du dossier, peut encore être sollicitée sur ce point nonobstant le retrait des seules missions de représentation. Par ailleurs, compte tenu de sa compétence reconnue, la requérante a pu assurer une aide au département pour ce qui concerne la biodiversité en matière de disponibilité de produits et pour le plan national de lutte moustiques ou tiques qu'elle a également « en charge », aide qui s'est forcément matérialisée en interne et ailleurs que dans des groupes de travail regroupant les représentants des diverses autorités compétentes de l'État belge. Si l'acte attaqué implique que la requérante « ne représentera plus la Région bruxelloise au sein de ces groupes » pour ce qui concerne les biocides (domaine d'activités 1) et la santé-environnement (domaine d'activités 2), et qu'elle « ne participera plus aux réunions GDPC et CIE à partir du 6 juin 2018 » pour les produits chimiques (domaine d'activités 5), il n'est pas établi qu'elle sera privée des autres tâches précitées inhérentes à sa fonction de gestionnaire de dossiers technico-administratifs ou à toute fonction d'un agent statutaire de niveau A. Enfin, le caractère prétendument dénigrant des tâches énumérées pour les autres domaines d'activités n'est pas davantage établi, et il ressort de l'acte attaqué, sans que cela ne soit contesté par la requérante, qu'elle a « déjà traité antérieurement » les tâches relevant du domaine d'activités 3 qui lui sont dès lors confiées « vu [sa]

compétence ». Même si la participation à ces groupes de travail est perçue par la requérante comme étant « particulièrement intéressante », elle n'établit pas que la cessation de sa fonction de représentation constituerait une modification substantielle de sa manière d'exercer ses fonctions ni qu'elle porterait atteinte à ses droits statutaires.

Il s'ensuit que l'acte attaqué doit être appréhendé comme une simple mesure d'ordre intérieur et qu'il ne constitue pas un acte susceptible de recours.

L'exception mérite d'être retenue, le recours est irrecevable.

V. Demande d'extension de l'objet du recours

La requête en annulation étant irrecevable, la demande d'extension de l'objet du recours l'est également par voie de conséquence.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête, ainsi que la requête en extension de l'objet du recours, sont rejetées.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le trois février deux mille vingt, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN