

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.980 du 18 décembre 2001

A.114.075/VIII-2786

En cause : **DEBRULLE** Claude,
rue du Mazy 24
1460 Ittre,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
de la Justice.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 décembre 2001 par Claude DEBRULLE, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du Ministre de la Justice du 29 novembre 2001 selon laquelle le requérant ne peut plus représenter le département de la justice dans des instances nationales ou internationales";

Vu l'ordonnance du 13 décembre 2001, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 14 décembre 2001 à 11.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

Le requérant est titulaire du grade de directeur général et est à la tête de la direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme du ministère de la Justice depuis 1993.

Le site internet de ce département décrivait, la veille de l'audience, les attributions de la direction générale précitée en ces termes :

" La direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme est le conseiller naturel du ministre pour tout ce qui touche au droit pénal et aux droits de l'homme. Sa fonction concerne essentiellement l'activité normative et les négociations internationales, mais elle traite aussi une série de dossiers individuels, soit dans le cadre de l'application de la loi, soit dans le cadre contentieux.

Elle assure, en outre, la coordination au niveau belge du secteur "Justice/Affaires intérieures" de l'Union européenne qui vise la libre circulation des personnes et qui englobe les matières de contrôle aux frontières extérieures, l'asile, l'immigration, la coopération judiciaire civile et pénale ainsi que la coopération policière et douanière.
(...)

La direction générale participe à l'ensemble des négociations internationales qui concernent le droit pénal et les droits de l'homme dans toutes les enceintes internationales actives dans ces domaines.
(...)

La direction générale intervient également dans le traitement de différents types de dossiers individuels pour lesquels le ministre s'est vu attribuer une compétence spécifique. On peut distinguer quatre types de dossiers :

(...)
des dossiers de coopération judiciaire internationale pour lesquels le ministère de la Justice est l'autorité centrale
(...)

des dossiers relatifs à des requêtes déposées par des particuliers contre l'Etat belge devant des organes de contrôle ou des juridictions internationales dans le domaine des droits de l'homme, en particulier devant la Cour européenne des droits de l'homme et devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.
(...)

Enfin, en ce qui concerne le droit international pénal, le service participe aux négociations internationales (...).

La coopération policière internationale couvre les enceintes multilatérales (Interpol, Europol, Schengen) accords bilatéraux et les relations bilatérales avec les pays frontaliers, avec les PECOS, avec les états extra européens.
(...)

[Une section] s'occupe des négociations internationales relatives à la coopération judiciaire, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales (Benelux, Schengen, UE, Conseil de l'Europe, Nations Unies), les négociations portant sur l'extradition, l'entraide judiciaire, la transmission des poursuites, l'exécution des jugements.
(...)

Le service [de coordination européenne] coordonne les travaux menés dans le cadre du 3^{ème} pilier de l'Union européenne ainsi que ceux menés dans le cadre de l'Accord de Schengen (...)

Gestion des recours contre la Belgique devant la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg, devant le Comité des Droits de l'Homme à Genève et devant le Comité pour la prévention de la torture de l'ONU.

Participation aux travaux des organisations internationales relatifs aux droits de l'homme (principalement Conseil de l'Europe, en partie également ONU, UE).

Autorité compétente et agent de liaison du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe.

(...)"

Les matières relevant de la direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme sont traitées au cabinet du Ministre de la Justice par Philippe DE KOSTER, chef de cabinet adjoint.

Le 25 janvier 2001, le Ministre de la Justice convoque le secrétaire général afin qu'il rende compte de l'évolution des dossiers prioritaires. A cet effet, celui-ci reçoit une liste reprenant les sujets à traiter, la description de la mission donnée à l'administration, l'état des affaires et les questions posées. En ce qui concerne la direction générale dirigée par le requérant, ce document mentionne ce qui suit :

- " - M. DEBRULLE me communique qu'il ne dispose pas de suffisamment de personnel pour exécuter les tâches complémentaires;
- Y-a-t-il une collaboration suffisante de DEBRULLE et la date limite sera-t-elle respectée;
- Selon P. DE KOSTER, la collaboration de l'administration est nulle. Par thème demander à l'administration ce qui a été fait jusqu'ici. Sur demande de M. DEBRULLE Copernic a été remis à un an (sic !); il a reçu du personnel complémentaire, la question logique est dès lors qu'est-ce qui a été fait".

Le 29 janvier 2001, le secrétaire général et les cinq directeurs généraux sont convoqués par leur ministre.

Le secrétaire général précise "qu'ayant fait l'objet, de même que certains de ses directeurs généraux, d'attaques personnelles lors d'un entretien qu'il a eu avec le Ministre, les fonctionnaires présents souhaitent pouvoir y répondre en présence du Ministre".

Le procès-verbal mentionne ce qui suit :

- " Présidence européenne
Le ministre craint que le résultat espéré ne soit pas atteint sur le plan pénal, malgré l'engagement de dix agents contractuels supplémentaires.

D'après Monsieur DE KOSTER, la circonstance que Monsieur DEBRULLE soit à la fois coordinateur et directeur général pose problème, vu la difficulté de travailler avec deux agendas à la fois".

Après avoir entendu les réponses circonstanciées du requérant, le Ministre conclut en ces termes :

" Le ministre se demande si les matières de droit pénal et des droits de l'homme ajoutées à la présidence européenne ne sont pas trop pour une seule personne et s'il ne serait pas préférable que Monsieur DEBRULLE se consacre uniquement à la présidence belge de l'Union européenne. Il invite Monsieur DEBRULLE à réfléchir sur ce point et à lui faire part d'une solution dans les 15 jours".

A la suite de cette entrevue et de l'invitation qui lui était faite, le requérant adresse le 9 février 2001 une note au Ministre dans laquelle il expose que la question du cumul de ses fonctions ne s'était pas posée sous la présidence belge précédente alors que la tâche qui lui était dévolue était plus lourde et que "de l'avis général, cette présidence de 1993 fut un succès". Le requérant y déplore "l'absence de collaboration confiante et loyale entre Monsieur le Chef de cabinet adjoint, Monsieur DE KOSTER, et ma direction générale - moi-même en particulier - qui constitue le handicap majeur à la réussite de la présidence belge dans le 3^{ème} pilier", propos qu'il étaye par plusieurs exemples. Le requérant conclut en ces termes :

" Dans ces conditions, Monsieur le Ministre comprendra que poursuivre une collaboration privilégiée avec Monsieur le Chef de cabinet adjoint, Monsieur DE KOSTER, en tant que coordonnateur belge au sein du CATS avec les obligations de résultats que cela implique ne me paraît plus possible. Je préfère - à regret - renoncer à ce mandat et me consacrer entièrement à ma fonction première qui est d'être le directeur général de la législation pénale et des droits de l'homme".

Il expose toutefois qu'il pourrait en aller autrement si un certain nombre de garanties étaient formalisées quant à la collaboration de l'administration avec le Cabinet, parmi lesquelles "un inventaire précis et équilibré des tâches respectives du Cabinet et de la Direction générale sur base des principes : le politique au Cabinet et le technique à l'administration".

Le 15 février 2001, le Ministre de la Justice prend acte du fait que le requérant "renonce à l'exercice de son mandat de coordonnateur du Comité de l'article 36-TUE" et lui désigne un successeur.

Le 26 mars 2001, le chef de cabinet du Ministre de la Justice porte à la connaissance du requérant, qui est également agent du gouvernement près la Cour européenne des droits de l'Homme depuis 1987, que le Ministre "a décidé de procéder, dans chaque dossier soumis à la Cour (...) à une désignation ponctuelle du fonctionnaire appelé à assumer la fonction d'agent du gouvernement".

Trois jours plus tard, le requérant adresse au Ministre une note dans laquelle il prend acte de cette décision, précise ce qui suit :

" Je suis intimement convaincu qu'il ne s'agit évidemment pas d'un quelconque règlement de compte lié à ma renonciation à la fonction de coordonnateur belge européen intervenue le 14 février dernier"

et conclut en ces termes :

" Je suis au regret de constater que, dans le cadre des compétences de ma direction générale et sur les conseils notamment de votre chef de Cabinet-adjoint Monsieur Philippe de KOSTER, vous avez :

- a) bloqué la mise en oeuvre de la Convention de collaboration du 30 avril 1999 entre le département de Coopération au développement et le Ministère de la Justice, convention destinée à apporter une plus value en matière d'entraide juridique à la politique belge d'aide au développement;
- b) démantelé entre trois départements, à la veille de la présidence belge, le rôle de coordonnateur belge dans le pilier "Justice-Affaires Intérieures" de l'Union européenne, rôle assumé avec succès par le département de la Justice depuis 1989;
- c) abandonné, aujourd'hui, au département des Affaires étrangères le mandat d'agent du Gouvernement auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg et ce, sur base d'un arrêté royal de juin 1999 qui n'a jamais fait l'objet, dans son élaboration, de la moindre concertation entre nos deux départements".

Le 22 novembre 2001, le requérant adresse au Ministre de la Justice une note relative aux "projets de décision-cadres de l'Union européenne relatives au mandat d'arrêt européen et à la lutte contre le terrorisme". Il fait valoir notamment ce qui suit :

" Publiés le 19 septembre dernier, ces deux textes, en partie improvisés dans la foulée de la catastrophe de New York et de Washington, devraient, selon la volonté réaffirmée des chefs d'Etat et de Gouvernement européens, être adoptés lors du Conseil Justice Affaires intérieures des 6 et 7 décembre 2001 ! Ce qui, en raison des questions fondamentales et complexes que ces projets de décision-cadre posent, n'est en aucun cas raisonnable".

Ce propos est suivi par un grand nombre de critiques juridiques que, d'après le requérant, ces projets suscitent.

Le 29 novembre 2001, le Ministre s'adresse en ces termes au secrétaire général :

" J'ai pris connaissance de la note du 22.11.2001 que m'adresse directement Monsieur le Directeur général DEBRULLE. S'il est normal que les services du ministère conseillent le ministre sur le plan technique et pour les questions qui relèvent de leur compétence, il est par contre inacceptable qu'un fonctionnaire général de mon administration critique, sur le plan politique, l'action du gouvernement comme le fait Monsieur DEBRULLE dans sa note. Les conclusions du Conseil européen qui lui paraissent n'être «en aucun cas raisonnables» sont celles qui ont été adoptées sous la présidence du premier ministre. L'incrimination qui suscite de sa part des «critiques fondamentales» de caractère politique qui nécessitent des «amendements

majeurs» a fait l'objet d'un accord politique au conseil des ministres de l'Union européenne sous ma présidence.

Cette note montre une fois de plus qu'il confond les rôles. L'appréciation politique des décisions à prendre relève du gouvernement, qui représente la majorité parlementaire et est l'expression de la volonté démocratique.

L'attitude persistante de Monsieur DEBRULLE rend toute collaboration impossible et j'examine les mesures à prendre pour tirer les conséquences logiques de ce constat.

Dans l'immédiat, je considère que Monsieur le Directeur DEBRULLE ne peut plus représenter le département de la Justice dans des instances nationales ou internationales".

Cette note, qui contient la décision dont la suspension de l'exécution est demandée, est portée à la connaissance du requérant le 5 décembre 2001. Elle reçoit une première concrétisation le 7 décembre, le requérant étant remplacé pour participer aux réunions du 12 au 14 décembre du groupe multidisciplinaire contre le terrorisme du Conseil de l'Europe;

Considérant que la partie adverse conteste qu'il y ait extrême urgence à statuer sur la demande de suspension notamment en raison du manque de diligence de la part du requérant à introduire sa demande dès lors que celle-ci est parvenue au Conseil d'Etat le 13 décembre à 14 heures et que la réunion du groupe multidisciplinaire contre le terrorisme devait se terminer le 14 décembre à 14 heures; qu'elle expose que l' "inventaire sommaire des instances directement touchées par la décision prise le 29/11/01 par le Ministre de la Justice" ne démontre en rien qu'une demande de suspension introduite selon la procédure normale n'aurait pas pu être traitée dans des délais insuffisants à permettre au requérant de participer aux réunions internationales dont les dates étaient d'ores et déjà fixées;

Considérant qu'il ne saurait être reproché au requérant de n'avoir pas fait preuve de la célérité requise pour déposer sa demande de suspension d'extrême urgence dès lors que, comme il l'explique, "si dans un premier temps il a pu croire qu'il s'agissait, seulement, de l'expression d'une opinion du Ministre préalable à l'intentement d'une action disciplinaire, les choses sont définitivement clarifiées depuis vendredi passé [le 7 décembre]"; que s'il est exact que le préjudice résultant de l'interdiction de participer à la réunion du Groupe multidisciplinaire contre le terrorisme était consommé à la date de l'introduction de la demande et qu'en fin d'année il est vraisemblable que les réunions tant internationales qu'interdépartementales seront inexistantes, il n'en reste pas moins que, compte tenu des nombreuses compétences internationales dévolues à la direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme et des réunions de

concertation que leur exercice suppose sur le plan national, l'absence prolongée du requérant aux différentes réunions qui devraient normalement se tenir pendant le délai prévisible d'examen d'une demande de suspension selon la procédure ordinaire serait de nature à susciter des interrogations, voire des suspicions, quant aux motifs de cette absence; que le fait que ces réunions ne sont pas encore programmées n'est pas révélateur de ce qu'elles n'auraient pas lieu au cours des premiers mois de l'année 2002; que la nécessité d'examiner la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence est avérée;

Considérant, quant au préjudice grave difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de la décision contestée, que le requérant rappelle ce qui suit :

- " Depuis 1983, il n'a cessé de remplir, sans qu'aucun reproche puisse lui être fait, dans sa manière de servir, les missions qui lui sont confiées.

Le requérant a de la sorte, au service de l'Etat belge, pu acquérir d'une part une expérience et une expertise toute particulière tandis que, d'autre part, il a tissé, au fil de ces années, tant au niveau belge qu'au niveau international, un faisceau de relations avec des représentants d'autres départements et d'autres Etats dont la caractéristique est l'estime et la confiance réciproque de nature à faciliter, de manière considérable, le travail à effectuer";

qu'il ajoute qu'il est privé "d'une grande partie d'un travail fondamental dans lequel il a beaucoup investi" et qu'il "est privé de ce travail alors que la manière avec laquelle il l'a effectué ne peut faire l'objet de critiques"; qu'il précise que la décision attaquée l'empêche d'exercer ses fonctions de directeur général et qu' "une telle décision brutale ne peut être interprétée, à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, que comme la sanction d'une faute particulièrement grave commise tenant compte de la personnalité du requérant et de l'investissement personnel considérable, depuis de très nombreuses années, dans le cadre des missions qui lui ont été confiées"; qu'il fait également valoir ce qui suit :

- " A l'intérieur de l'administration, des membres de la direction générale sont désignés par le Ministre pour exercer les missions qui étaient confiées au directeur général. On ne peut imaginer de camouflet plus cinglant auquel s'ajoute la circonstance que le requérant est totalement incapable ne fût-ce que de coordonner ce qu'il ne peut plus faire.

Sur le plan des relations avec les autres départements et surtout avec les représentants d'Etats étrangers que le requérant fréquente assidûment depuis 1983 au moins, l'absence du requérant ne pourra être considérée que comme la suite d'une faute particulièrement grave qu'il aurait commise.

A cela s'ajoute qu'écarté d'une part essentielle de ses fonctions, le requérant perdra inévitablement une part de l'expertise acquise dans le cadre d'un travail acharné pendant de nombreuses années; il perdra, de même, la qualité des relations avec de très nombreux collègues étrangers";

qu'il conclut en soulignant l'atteinte portée à sa réputation;

Considérant qu'en substance la partie adverse plaide que le préjudice grave qui résulterait de la médiatisation de la mesure prise à l'égard du requérant ne saurait lui être imputé, dès lors qu'elle n'a nullement informé la RTBF qui, le jour de l'audience, a informé le public de l'action introduite par le requérant; qu'elle fait également état d'une déclaration du chef de cabinet du Ministre de la Justice selon laquelle la situation du requérant sera revue au mois de janvier 2002, ce dont il faudrait déduire que le préjudice allégué serait limité dans le temps;

Considérant que la circonstance que la première chaîne de la radio de la RTBF ait consacré un "billet" à la présente affaire dans son journal parlé de 8 heures le 14 décembre 2001 est dépourvue de pertinence quant à l'appréciation du préjudice allégué; que les termes de la décision contestée, contrairement à ce que laisse entendre la partie adverse, ne laisse en rien augurer une amélioration de la situation du requérant; qu'en effet, la phrase "Dans l'immédiat, je considère que Monsieur le Directeur général DEBRULLE ne peut plus représenter le département de la Justice dans les instances nationales ou internationales" qui, isolée de son contexte, pourrait conforter la thèse de la partie adverse, ne laisse en rien augurer d'une amélioration de la situation administrative du requérant dès lors qu'elle est précédée des mots "L'attitude persistante de Monsieur DEBRULLE rend toute collaboration impossible et j'examine les mesures à prendre pour tirer les conséquences logiques de ce constat"; que cette dernière phrase laisse raisonnablement penser que la décision contestée sera suivie d'une mesure plus grave encore; que, dans ces circonstances, l'exécution immédiate de la décision contestée est de nature à entraîner pour le requérant un préjudice moral grave qui ne saurait être réparé par un arrêt d'annulation;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, notamment des articles 5^{bis}, 7, § 1^{er}, 2^o et 3^o, et § 2, 10^o, et 77 à 95^{bis}, de la violation des règles et principes de droit et notamment du respect des droits de la défense, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il expose qu'il est l'objet d'une peine disciplinaire qui n'est pas prévue par le statut des agents de l'Etat et sans que la procédure requise pour une telle peine ait été suivie; qu'il fait valoir qu'il n'a pu exercer

ses droits de la défense; qu'il conteste avoir confondu les rôles de l'administration et du gouvernement; qu'à ce sujet, il allègue ce qui suit :

" ... il est déraisonnable d'estimer qu'une note établie avec rigueur et exactitude aux fins d'éclairer le ministre sur la portée d'une décision à prendre, faite par le directeur général d'une administration définie comme étant "le conseiller naturel du ministre pour tout ce qui touche au droit pénal et aux droits de l'homme" serait le témoignage d'une confusion des rôles rendant toute collaboration impossible";

Considérant que la partie adverse considère, de manière générale, qu'il existe un problème de confiance entre le requérant et le cabinet du ministre; qu'elle observe que les agents désignés pour participer à la réunion du groupe multidisciplinaire contre le terrorisme sont MM. FLORE et LATHOWERS, tous deux affectés à la direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme, le dernier cité étant d'ailleurs l'agent en charge de ce dossier; qu'elle met en exergue le caractère éminemment politique du dossier relatif au mandat d'arrêt européen ainsi qu'en témoignent les difficultés qu'il y eut de trouver un accord à ce sujet avec l'Italie; qu'elle estime indispensable, dans ce type de dossiers, que le ministre et ses fonctionnaires parlent d'une même voix; qu'elle reconnaît qu'en l'espèce le principe "audi alteram partem" est d'application mais fait valoir que l'audition préalable n'est pas requise en cas d'urgence, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat; que la partie adverse souligne que, dans les circonstances de la cause, il y avait urgence à prendre la décision critiquée puisque la réunion du groupe multidisciplinaire contre le terrorisme commençait le 12 décembre et que l'audition du requérant était difficile compte tenu des activités du Ministre de la Justice liées au sommet de Laeken;

Considérant que la décision contestée procède d'une erreur d'interprétation de la note litigieuse signée par le requérant; qu'en effet le requérant n'a nullement affirmé que "les conclusions du Conseil européen" n'étaient "en aucun cas raisonnables" mais bien les délais imposés pour mettre en oeuvre ces conclusions; que, par ailleurs, tout projet est susceptible de revêtir un caractère politique important en fonction de l'importance que lui accorde le ministre qui le porte ou de la nature des réticences qu'il suscite de la part de ses partenaires; que ces circonstances ne sont en rien susceptibles de modifier le rôle normal de l'administration; que celle-ci joue son rôle, non en s'opposant aux volontés politiques du ministre, mais en attirant son attention sur les problèmes juridiques auxquels pourrait se heurter la concrétisation de ces volontés; qu'en l'espèce, le requérant s'est limité à souligner que les projets en cause posaient des problèmes quant à leur conformité au Traité d'Amsterdam, à la Convention de Genève et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que de telles critiques, pour désagréables qu'elles soient pour l'homme politique qui a initié ou soutenu le projet mis en cause, relèvent de l'essence même de la fonction

administrative; qu'en outre, le requérant a fait des suggestions visant à conférer des garanties permettant d'assurer la validité juridique du projet soutenu par le Ministre de la Justice; qu'enfin, il n'est pas démontré que le requérant, dans des négociations internationales ou interdépartementales, n'aurait pas respecté un mandat impératif que lui aurait donné son ministre; que, dans ces conditions, l'accusation d'immixtion de l'administration dans l'action politique constitue une erreur manifeste d'appréciation; que le moyen est incontestablement sérieux;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du Ministre de la Justice du 29 novembre 2001 selon laquelle Claude DEBRULLE ne peut plus représenter le département de la justice dans des instances nationales ou internationales.

Article 2.

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'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit décembre
deux mille un par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.