CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.905 du 23 mai 2002

A.81.721/XIII-980

En cause : **GENOT** Alain,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,

ayant élu domicile chez
Mes Alain VERRIEST et
Tangui VANDENPUT, avocats,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 décembre 1998 par Alain GENOT qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 15 octobre 1998 le déchargeant de ses fonctions d'ambassadeur de Belgique à Lima et de consul général au Pérou à la date du 1er février 1998 et l'adjoignant, à compter de cette date, à l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 juin 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. EVRARD, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est agent de la 4^{e} classe administrative du service extérieur du Ministère des Affaires étrangères.

2. Du mois de septembre 1994 au mois d'août 1997, il est ambassadeur de Belgique à Addis Abeba. Par arrêté royal du 29 août 1997, il est accrédité en qualité d'ambassadeur et commissionné comme consul général dans la République du Pérou.

3. Du 4 au 10 octobre 1997, l'ambassade de Belgique à Addis Abeba fait l'objet d'une inspection à la demande du successeur du requérant pour des raisons ayant trait à la comptabilité de l'ambassade.

4. Le 15 octobre 1997, l'inspecteur des postes communique son rapport au secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères.

5. Le 22 octobre 1997, le requérant reçoit un télégramme qui lui annonce que sa gestion du poste d'Addis Abeba soulève des questions. Ce télégramme l'invite à rentrer à Bruxelles, lui communique qu'il peut consulter le rapport le 27 octobre et que des explications lui seront demandées le 28 octobre. Ce télégramme est confirmé par une lettre du 23 octobre 1997 ainsi rédigée :

" (...)

Une récente inspection de l'Ambassade de Belgique à Addis-Abeba a conduit l'inspecteur des Postes, P. PONJAERT, à faire diverses constatations contenues dans le rapport ci-joint.

Dans le cadre de cette enquête administrative, divers aspects de votre gestion du poste demandent encore à être éclaircis par votre propre témoignage. A cette fin, je vous prierais de vous présenter le mardi 28 octobre 1997 à 15h. au bureau E402 de l'Inspection des Postes, éventuellement accompagné d'une personne de votre choix, pour y être entendu par nous.

(...)".

6. Le 26 octobre 1997, le requérant rentre à Bruxelles; le 27 octobre, il reçoit communication du rapport et le 28 octobre il est entendu par Messieurs BRANDERS et PONJAERT, signataires de la lettre du 23 octobre.

7. Le 7 novembre 1997, il reçoit le procès-verbal de son audition et est invité à formuler ses observations et à répondre à 38 questions.

8. Le 12 novembre 1997, le requérant dépose une note en réponse aux questions; elle suscite de nouvelles questions et de nouvelles réponses.

9. Par lettre recommandée du 28 novembre 1997, plainte est déposée entre les mains du procureur du Roi de Bruxelles pour les faits reprochés au requérant et une instruction est ouverte le 19 décembre 1997.

10. Le 19 janvier 1998, le procureur du Roi signale à la partie adverse qu'il a fait ouvrir une instruction et chargé le juge LEYS de celle-ci.

11. Par arrêté royal du 14 janvier 1998, le requérant est déchargé de ses fonctions d'ambassadeur et de consul général au Pérou à dater du 1er février 1998 et affecté à cette date à l'administration centrale.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours A.78.007/XIII-584, notifié au requérant le 29 janvier 1998.

Ce recours fera l'objet de l'arrêt nº 85.609 du 24 février 2000 de non-lieu à statuer, l'acte attaqué ayant été retiré par arrêté royal du 13 septembre 1998 au motif que le requérant n'a pas eu l'occasion de s'exprimer au sujet de son affectation à l'administration centrale.

12. Le 16 septembre 1998, la partie adverse notifie au requérant l'arrêté royal du 13 du même mois. Elle l'informe de l'intention du département de le décharger de ses fonctions d'ambassadeur et de consul général au Pérou pour l'adjoindre à l'administration centrale à partir du 1er février 1998. Le chef du personnel extérieur poursuit en ces termes :

" J'estime en effet que cette mesure s'impose dans l'intérêt du service : nonobstant la présomption d'innocence, la mise à l'instruction des faits portés à la connaissance du Ministère public et relatifs à votre gestion en qualité de chef de poste à Addis-Abeba est de nature à pouvoir compromettre l'exercice de vos fonctions en tant qu'ambassadeur de Belgique à l'étranger et pourrait également avoir des répercussions fâcheuses sur le bon renom de notre pays.

Par ailleurs, je vous rappelle qu'en son article 2, le statut diplomatique met en exergue «les impératifs de la haute mission» confiée aux diplomates : dans ce contexte, il est incontestable que l'intérêt du service requiert que la crédibilité d'un Ambassadeur du Roi soit intégralement intacte afin qu'il puisse défendre avec dignité et efficacité les intérêts de la Belgique à l'étranger.

Je souhaiterais vous entendre au sujet de votre adjonction à l'administration centrale avant le 24 septembre prochain. S'il vous est impossible de vous rendre à Bruxelles en raison de votre état de santé, je vous saurais gré de me faire parvenir vos observations par écrit avant cette date".

Cette lettre fait encore état de la possibilité d'introduire un recours en annulation.

13. Par une lettre du 21 septembre 1998, le requérant fait part au chef du personnel extérieur de ses observations comme suit :

" (...)

Comme vous le savez, je suis en congé maladie jusqu'au 27 septembre inclus; je serai au Département les 28, 29 et 30 septembre avant de commencer le 1er octobre une interruption de carrière pour une période d'un an.

Malgré les délais extrêmement courts et mon état de santé, je tiens à vous faire part de mes remarques comme vous l'avez sollicité.

Je suis navré de subir une nouvelle situation d'insécurité juridique et morale. Pour rappel et après une période d'incertitude de 3 mois (rappel en service fin octobre 97 et communication de mon adjonction au Département fin janvier 98), j'ai travaillé correctement au Département (cf l'évaluation du Directeur Général Grauls fin juillet 98). Pour des raisons personnelles, notamment me refaire une santé, j'ai demandé une interruption réglementaire de carrière.

Je me dois de vous rappeler que le Juge d'instruction Leys dans une annotation de sa main à mon conseil Me Roggen, ne juge pas indispensable ma présence en Belgique dans le cadre de l'instruction qui lui a été confiée. Je joins la copie en annexe de la présente de la lettre de Me Roggen du 17.02.98 au Juge Leys avec son annotation manuscrite en réponse en haut de page.
Du reste, j'ai déjà été auditionné et ne devrais plus l'être avant un temps certain.
Par ailleurs, je conteste formellement les faits qui me sont reprochés dans ce qu'ils peuvent être considérés comme portant atteinte à la dignité et au renom de ma fonction d'Ambassadeur. Plus particulièrement je conteste les faits relatifs à de prétendues

perceptions de commissions sur les marchés relatifs à l'Ambassade ainsi qu'à la gestion de sa trésorerie.

D'autre part, les principes de bonne administration n'ont pas été respectés quand à 3 reprises j'ai sollicité d'être entendu par le Secrétaire général dont deux fois par écrit et quand j'étais encore Ambassadeur; en outre mes dossiers personnels ont circulé (par erreur ?) dans le Ministère aboutissant même dans mon bureau sans la moindre enveloppe fermée violant le principe élémentaire de confidentialité. Je me réserve d'ailleurs d'entamer une action en diffamation contre toute personne qui ne respecterait pas ma présomption d'innocence.

Dois-je rappeler aussi que dans ma situation d'extrême détresse de l'automne dernier (mon rappel en service était prolongé de semaine en semaine, absence d'effets personnels et de moyens de locomotion qui se trouvaient quelque part entre l'Ethiopie et le Pérou), je n'ai pu que constater l'acharnement à mon égard de la part des Inspecteurs de Poste de l'époque, l'un d'entre eux allant jusqu'à appeler téléphoniquement le Parquet pour voir si celui-ci donnait suite à la lettre des Inspecteurs qui constitue une véritable invitation de mes «collègues» à me poursuivre pénalement et bien que le Chef de Cabinet m'ait à plusieurs reprises assuré que ce ne serait pas le cas.

En me traitant de la sorte le renom de la Belgique a été affecté tout spécialement au Pérou : en effet, les autorités péruviennes n'ont pas été en mesure durant des mois de s'expliquer l'absence prolongée de l'Ambassadeur nommé de Belgique qui avait fait bonne impression de l'avis général (la prolongation semaine par semaine de mon rappel en service ne me permettant pas de fournir une explication cohérente).

Last but not least, je dois vous restituer le contexte de fin octobre 97 : invité à me présenter au Département le 27 octobre, date à laquelle je devais présenter mes lettres de créance (ce qui a créé une stupéfaction considérable dans le chef du Protocole péruvien et au Cabinet de la Présidence où ce départ inopiné a été très mal interprété), j'ai pris les dispositions nécessaires pour aller à Bruxelles à temps avec deux contraintes : il n'y avait pas de place en classe economy avant le samedi 25 et je recevais et accompagnais une mission fédérale belge à Lima les 19, 20, 21 et 22 octobre. Après un voyage de 20 heures, j'arrivais à mon domicile le dimanche 26 et me suis rendu le 27 au Département où Madame Kristoffersen m'a remis le rapport de l'inspection de poste pour mon audition par Messieurs Branders et Ponjaert 24 heures après, Madame Kristoffersen me précisant que ce n'était pas nécessaire de me faire accompagner d'un conseil, qu'on était entre nous (sic). Extrêmement fatigué, Monsieur Branders a insisté pour effectuer un enregistrement de mon audition, arguant que c'était préférable à la présence d'une secrétaire. Si j'ai reconnu que le texte correspondait grosso modo à ce que j'avais dit et par après que j'ai parlé de la correction de la procédure, ceci est à replacer dans le contexte de la mi-novembre où on me laissait entrevoir la possibilité de repartir à Lima (conversation téléphonique avec M. Bal). De fait, s'il a pu être porté atteinte à mon renom et à ma fonction, c'est plus en raison de l'attitude du Département qu'à raison de comportement personnel".

14. Par arrêté du 15 octobre 1998, le Roi décharge le requérant de ses fonctions d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique à Lima ainsi que de ses fonctions de consul général de Belgique au Pérou et l'adjoint à l'administration centrale à partir du 1er février 1998.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant le 27 octobre 1998 et ainsi motivé :

" Vu l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, notamment l'article 2;

Considérant que par arrêté royal du 13 septembre 1998 a été rapporté l'arrêté royal du 14 janvier 1998 déchargeant M. A. GENOT de ses fonctions d'Ambassadeur et de Consul général au Pérou pour l'adjoindre à l'Administration centrale à partir du 1er février 1998, l'intéressé n'ayant pas eu l'occasion de s'exprimer au préalable sur cette mesure;

Considérant que par une lettre du 16 septembre 1998, reçue le 17 septembre 1998, M. A. GENOT a été informé de l'intention du département de le décharger des fonctions précitées pour l'adjoindre à l'Administration centrale à partir du 1er février 1998;

Considérant que dans sa réponse écrite du 21 septembre 1998 M. A. GENOT fait valoir que le juge d'instruction ne juge pas indispensable la présence en Belgique de cet agent dans le cadre de l'instruction; que M. A. GENOT souligne que le renom de la Belgique a été affecté au Pérou par l'attitude du département même, celui-ci ayant prolongé pendant plusieurs semaines son rappel en service en Belgique; qu'il conteste formellement les faits qui lui sont reprochés dans ce qu'ils peuvent être considérés comme portant atteinte à la dignité et au renom de sa fonction d'Ambassadeur;

Considérant qu'au contraire, l'adjonction de M. GENOT auprès de l'Administration centrale est nécessitée par l'intérêt du service;

Considérant qu'en effet, l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères précise que le comportement des agents de la carrière du Service extérieur et leurs qualités personnelles, ainsi que celles de leur conjoint, doivent en toute circonstance être conformes aux impératifs de la haute mission qui leur est confiée;

Considérant que la disposition susénoncée démontre la nécessité qu'il y a de voir préserver en toute circonstance les impératifs de la mission confiée aux agents de la carrière du Service extérieur;

Considérant que la crédibilité d'un Ambassadeur du Roi doit en tout temps demeurer intacte et ne peut faire l'objet de critiques, afin que ce dernier puisse défendre avec dignité et efficacité les intérêts et le bon renom du Royaume de Belgique à l'étranger;

Considérant que si les impératifs qui s'attachent à la haute mission prédécrite sont mis ou susceptibles d'être mis en péril, la préservation de la crédibilité d'un Ambassadeur du Roi et, par son intermédiaire, du Royaume de Belgique à l'étranger, requiert que ledit Ambassadeur, dans l'intérêt du service, soit adjoint auprès de l'Administration centrale;

Considérant qu'il en va ainsi lorsqu'une instruction pénale est ouverte à l'encontre d'un agent de la carrière du Service extérieur, nonobstant le bénéfice de la présomption d'innocence qui lui revient;

Considérant que les faits qui ont été portés à la connaissance du Ministère public et qui sont relatifs à la gestion de M. A. GENOT en qualité de chef de poste à Addis Abeba sont de nature à pouvoir compromettre l'exercice de ses fonctions en tant qu'Ambassadeur de Belgique à l'étranger et pourraient également avoir des répercussions fâcheuses sur le bon renom du Royaume de Belgique; qu'à ce titre, le département s'est vu contraint à agir avec beaucoup de circonspection dès que M. A. GENOT avait été auditionné par l'Inspection des postes le 28 octobre 1997;

Considérant que le département ne pouvait que prolonger le séjour de cet agent en Belgique pendant une période particulièrement délicate afin, justement, d'éviter les répercussions précitées";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs en ce que l'acte attaqué pris le 15 octobre 1998 le décharge de ses fonctions à la date du 1er février 1998; qu'il rappelle que le retrait d'un acte administratif a des effets identiques à un arrêt d'annulation et qu'en cas d'annulation d'un acte administratif pour cause d'illégalité externe, l'autorité peut refaire la procédure et l'acte; qu'il relève que la doctrine s'accorde pour dire qu'en cas de réfection facultative, l'acte nouveau ne peut avoir d'effet rétroactif; qu'il constate que si le Conseil d'Etat a parfois admis une telle rétroactivité, ce n'est que pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des droits; qu'à son estime, tel est le cas en l'espèce puisque l'acte attaqué lui ôte tous les avantages administratifs et pécuniaires relatifs à ses fonctions d'ambassadeur au Pérou du 1er février 1998 au 30 septembre 1998;

Considérant qu'en réplique le requérant rappelle son argumentation et souligne que l'arrêté attaqué porte atteinte à ses droits en sorte qu'il ne pouvait rétroagir; qu'il précise qu'en ce qui concerne les avantages administratifs, ils ont trait au régime des congés et du port du titre, et que la partie adverse ne conteste pas son intérêt, à tout le moins moral à agir; que s'agissant des avantages pécuniaires, il relève que 20 p.c. au moins de l'indemnité ne doit pas faire l'objet de justification, ce qui représente pour lui 318.000 francs x 20 p.c.;

Considérant que, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, les agents de la carrière du service extérieur "sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont assignées soit à l'étranger, soit à l'administration centrale, soit à l'administration générale de la Coopération au développement"; qu'il s'ensuit qu'ils n'ont aucun droit à être affectés dans l'un ou l'autre service et que l'ensemble des avantages administratifs et pécuniaires dont se prévaut le requérant sont essentiellement et exclusivement liés à l'exercice de fonctions à l'étranger;

Considérant qu'en l'espèce, il est constant que le requérant, rentré en Belgique en octobre 1997, a été affecté à l'administration centrale le 1er février 1998 et n'a eu à supporter aucun des frais inhérents aux fonctions exercées à l'étranger; que l'argument selon lequel 20 p.c. de l'indemnité de poste ne doit pas faire l'objet de justifications ne signifie pas que les frais ne doivent pas avoir été supportés; que les indemnités liées à des frais encourus ne peuvent être considérées comme des avantages puisqu'elles n'ont pour but que d'indemniser l'agent pour des frais qu'il est tenu d'exposer pour le service;

Considérant, quant au port du titre, qu'il est, lui aussi, inhérent à l'exercice de fonctions à l'étranger;

Considérant que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et de l'erreur dans les motifs de l'acte en ce que ceux-ci ne sont ni pertinents, ni suffisants, ni légalement admissibles; qu'il rappelle la motivation de l'arrêté royal du 14 janvier 1998 et un moyen pris dans le recours dirigé contre cet acte, selon lequel un considérant qui concerne l'obligation d'être en permanence à la disposition des autorités judiciaires n'était pas pertinent puisqu'il n'était pas inculpé et que le magistrat saisi des faits l'a démenti; qu'il estime encore que le considérant selon lequel il était souhaitable dans l'intérêt de l'agent même que son renom, sa position et sa crédibilité ne soient pas compromis pendant l'instruction n'était pas déterminant; qu'il relève la motivation de l'acte attaqué et considère qu'elle ne peut être admise puisqu'eu égard à l'interruption de carrière qui lui a été accordée avec effet au 1er octobre 1998, il ne s'imposait plus de le décharger de ses fonctions; qu'en lui accordant une interruption de carrière, la partie adverse l'avait, selon lui, déjà implicitement déchargé de ses fonctions de sorte que la motivation de l'acte attaqué ne peut se concevoir qu'en ce qu'il rétroagit, ce qui n'est pas admissible; qu'il observe que l'acte attaqué ne retient plus le motif selon lequel il devait rester à la disposition des autorités judiciaires de sorte que le motif surabondant mentionné dans l'arrêté du 14 janvier 1998 - protection de son renom et de sa crédibilité - devient déterminant; qu'à son estime, l'acte attaqué n'a donc de sens que pour la période où il rétroagit illégalement; qu'il soutient qu'on ne peut pas justifier l'arrêté attaqué par l'ouverture d'une instruction pénale puisqu'il faut distinguer la saisine *in rem* de la saisine *in personam* et que la saisine d'un juge d'instruction porte uniquement sur les faits et non sur un individu et que, à la date de l'acte attaqué, il n'était toujours pas inculpé; qu'il est d'avis qu'on ne peut retenir le motif selon lequel les faits relatifs à sa gestion du poste d'Addis Abeba ont été portés à la connaissance du parquet et peuvent compromettre l'exercice de ses fonctions et avoir des répercutions sur le renom du Royaume; qu'il affirme que sous le couvert de ce motif la partie adverse méconnaît la présomption d'innocence et qu'elle a mal apprécié les faits qui lui étaient reprochés, faits qu'il a toujours contestés;

Considérant que la circonstance que le requérant venait d'être autorisé à interrompre sa carrière n'excluait nullement la possibilité pour la partie adverse de prendre l'acte attaqué; qu'être en interruption de carrière constitue une dispense d'exercice de ses

fonctions, non une modification du contenu de celles-ci alors que l'acte attaqué procède à cette modification en ce sens qu'il change l'affectation du requérant; que, pour le surplus, la rétroactivité que critique le requérant n'est pas illégale ainsi qu'il appert de l'examen du premier moyen; qu'enfin la motivation de l'arrêté attaqué ne préjuge nullement de la culpabilité du requérant et ne méconnaît pas la présomption d'innocence, le juge d'instruction étant certes saisi *in rem*, mais en instruisant tant à charge qu'à décharge des personnes susceptibles d'avoir commis une infraction; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le vingt-trois mai deux mille deux par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	président de chambre,
Mmes	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.