

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.912 du 23 mai 2002

A. 113.047/XI-15.532

En cause : **de VIRON** André,
 ayant élu domicile chez
 Me F. LIBERT, avocat,
 rue Emile De Mot 19
 1000 Bruxelles,

 contre :

 l'Etat belge, représenté par
 le Ministre des Affaires étrangères,
 ayant élu domicile chez
 Mes A. VERRIEST & M. KAISER,
 avocats,
 avenue Louise 390/12
 1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA XI^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 20 novembre 2001 par André de VIRON, qui tend à la suspension de l'exécution de “la décision de le décharger de ses fonctions d’ambassadeur à Caracas”, “signifiée au requérant par e-mail daté du 26 mars 2001” et “ensuite [...] formalisée dans un arrêté royal du 14 juin 2001 [...] notifié [...] le 19 juin 2001, reçu le 29 juin 2001 par la valise diplomatique”;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu le dossier administratif et la note d'observations de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 25 février 2002 fixant l'affaire à l'audience du 12 mars 2002;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. GOSSELIN loco Me F. LIBERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. KAISER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Mme DEBUSSCHERE, premier auditeur;

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

Considérant que le demandeur, entré au ministère des Affaires étrangères en 1973, agent de la deuxième classe administrative de la carrière du service extérieur depuis 1992, a été successivement consul général à Bombay de 1987 à 1990, ambassadeur à Lima de 1991 à 1994 et ambassadeur (avec résidence à Bruxelles) auprès de la République de Bosnie-Herzégovine de 1995 à 1998, a été nommé ambassadeur à Caracas où il a pris ses fonctions le 15 septembre 1998; que le conseil de direction du ministère, en sa séance du 22 novembre 2000, proposa au ministre de modifier en 2001 l'affectation du demandeur dans le cadre d'un mouvement diplomatique conformément à une "regel van 3 à 4 jaar" de présence en poste, puis, en sa séance du 7 février 2001, de le remplacer à l'été 2002 pour l'affecter à l'administration centrale; que l'ambassade de Belgique à Caracas a fait l'objet d'une inspection de l'Inspection des postes diplomatiques et consulaires du 10 au 15 février 2001 qui conclut en ces termes :

“a) Le rejet par le chef de poste, en août 2000, d'un nouveau chancelier à la personnalité trop indépendante à son goût, a provoqué un blocage psychologique profond entre les deux hommes, situation qui nuit sérieusement au fonctionnement normal du poste et affecte tout le personnel.

La normalisation du fonctionnement de cette Ambassade ne pourra intervenir qu'avec l'arrivée d'un nouvel Ambassadeur.

b) L'étendue de la juridiction du poste par rapport aux ressources humaines dont il dispose actuellement, justifierait la présence - comme c'était le cas auparavant - d'un second diplomate.

c) La conduite du chef de poste à l'égard du personnel de la chancellerie et de la résidence et accessoirement, de personnes extérieures à l'Ambassade, s'est écartée

à de nombreuses reprises des normes professionnelles respectées en Belgique et mériterait un rappel à l'ordre.

d) Le manque de sincérité qui accompagne habituellement la rédaction des notes de frais et débours de M. de VIRON justifie leur examen ou réexamen très attentif de la part des services concernés. Les sommes indûment perçues devront être restituées au Trésor.

e) Le recours à de fausses déclarations et factures justifie que soit examinée une plainte au Parquet.”;

que l'ensemble du rapport a été communiqué au demandeur par courrier du 14 mars 2001 du secrétaire général du ministère qui précisait :

“Je vous saurais gré de bien vouloir me faire parvenir, dans les quinze jours de sa réception, un accusé de réception de ce rapport. Vous y joindrez vos commentaires.

Comme le précisait la LC 146 (96) du 02.12.96, ces derniers seront joints au rapport d'inspection, avec lequel ils seront examinés au Conseil de Direction.

[...]

Les décisions jugées utiles en conclusion de cet examen vous seront communiquées par la suite.

Enfin, je souhaite que vous m'informiez endéans les quatre mois à venir, des suites concrètes que vous aurez réservées aux recommandations formulées dans le rapport.”;

qu'il résulte du dossier administratif que ce courrier est parvenu au demandeur le 4 avril 2001; qu'avant même de l'avoir reçu, le demandeur a pris connaissance, le 26 mars 2001, du courrier électronique suivant :

“ Dans le cadre du mouvement diplomatique 2001, vous êtes rappelé à l'administration centrale.

M. Bauduin VANDERHULST, actuellement en fonction à l'administration centrale, a été désigné pour vous remplacer.

Vous voudrez bien prendre vos dispositions pour quitter votre poste aux environs de la fin juin 2001, de façon à permettre à votre successeur d'exercer au mieux les tâches dévolues par notre Présidence.

Vous voudrez bien demander son agrément auprès des autorités de votre juridiction et observer la discrétion habituelle à ce sujet.

Son curriculum vitae vous parviendra par fax.

MICHEL.”;

que, par un autre message électronique, celui-ci du 4 avril 2001, le demandeur a été invité à prendre contact avec la secrétaire du secrétaire général “pour organiser un

entretien en marge des journées diplomatiques. Cet entretien portera sur la période de votre retour au Département et sur le contenu du rapport d'inspection de poste"; que le rapport littéral de cet entretien, qui a eu lieu le 20 avril 2001 avec le secrétaire général en présence de deux autres fonctionnaires, figure au dossier administratif et relate qu'après des explications détaillées fournies par le demandeur sur le rapport d'inspection, la question de son retour anticipé été évoquée, que le demandeur s'étonnant de ce que ce retour avait été décidé sans qu'il ait pu fournir aucune explication, le secrétaire général lui répondit que "ceci remplace ce mail, il le remplace ... le module, il ménage la possibilité d'en parler avant que...", que "[...] c'est la seconde partie de l'entretien. La première partie était le rapport d'inspection, la seconde partie est la possibilité de limiter à trois ans ton séjour plutôt que aux quatre ans qui avaient été envisagés à l'origine. Et là je voudrais également entendre tes commentaires sur l'éventualité que ce soit limité à trois ans", que le demandeur répliqua en substance qu'il considérerait qu'un tel retour serait une "sanction" consécutive à un "rapport biaisé" et que le secrétaire général considérerait pour sa part qu'il s'agirait d'une "mesure d'ordre, qui est bien connue en droit administratif" et "qui n'exclut pas une sanction par après"; qu'ayant regagné Caracas, le demandeur envoya ses observations écrites sur le rapport d'inspection le 8 mai 2001, puis, dans une télécopie du 10 juin 2001, confirma "qu'un rappel à Bruxelles ne peut constituer une mesure d'ordre et qu'il s'agit d'une mesure disciplinaire qui serait prise en violation de mes droits"; que, le 14 juin 2001, le Roi prit l'arrêté ainsi libellé:

“ Vu l'article 107, alinéa 2 de la Constitution,

Considérant que par mail n° 01/65 du 26/03/2001 le Baron André de Viron a été informé de l'intention du département de le décharger de ses fonctions d'Ambassadeur de Belgique et de Consul général de Belgique dans les Républiques de Venezuela, de Barbade, de Guyane, du Surinam, de Trinidad-et-Tobago, de Jamaïque, d'Haïti et dans la République Dominicaine avec résidence principale à Caracas;

Considérant que par mail n°01/72 du 4 avril 2001 le Baron André de Viron a été invité par le Secrétaire général à un entretien portant sur les modalités de son retour au Département et sur le contenu du rapport d'inspection de son poste;

Considérant que cet entretien entre le Secrétaire général et l'intéressé, auquel étaient présents Monsieur G. Genot, Directeur général ainsi que Madame M. Dierck, Conseiller général a eu lieu le 20 avril 2001; que l'intéressé a eu la faculté de s'exprimer longuement sur le contenu dudit rapport d'inspection ainsi que de réagir à la possibilité envisagée de l'adjoindre à l'administration centrale en 2001; qu'un verbatim a été établi de cet entretien dont l'intéressé a reçu copie;

Considérant qu'il ressort indubitablement du rapport d'inspection et des propres commentaires de l'intéressé au cours de l'entretien susmentionné, que les relations professionnelles entre l'Ambassadeur de Viron d'une part, différents membres du personnel de l'Ambassade de Belgique et des tiers en relation avec

celle-ci d'autre part, entravent le fonctionnement normal de l'Ambassade et compromettent dès lors l'accomplissement des missions dont elle est chargée; qu'il s'avère notamment que l'Ambassadeur de Viron, ne dispose plus auprès de ses collaborateurs de l'estime et de la confiance lui permettant d'assurer avec pleine autorité son rôle de chef de poste;

Considérant dès lors qu'à l'effet d'éviter que les actuels dysfonctionnements constatés perdurent et le cas échéant ne s'aggravent, situation susceptible de mettre en péril la crédibilité de l'Ambassadeur et par son intermédiaire celle du Royaume de Belgique à l'étranger, il s'impose dans l'intérêt du service de décharger le chef de poste de ses fonctions actuelles;

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères :

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1^{er}. - Le Baron André de Viron, agent de la deuxième classe administrative de la carrière du Service extérieur est déchargé de ses fonctions d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique et de Consul général de Belgique dans les Républiques de Venezuela, de Barbade, de Guyane, du Surinam, de Trinidad-et-Tobago, de Jamaïque, d'Haïti et dans la République Dominicaine. Il est adjoint à l'Administration centrale à partir du lendemain du jour de son arrivée en Belgique;

Article 2. - Il jouira dans cette situation, de son traitement de grade et des indemnités qui sont allouées aux agents de la carrière du Service extérieur qui exercent leurs fonctions à l'Administration centrale;

Article 3. - Notre Ministre des Affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent arrêté”;

que cet arrêté a été notifié au demandeur par un courrier daté du 19 juin 2001; que, par un courrier daté du 18 juin 2001, l'inspecteur des postes diplomatiques et consulaires Michel Delfosse, co-rédacteur du rapport d'inspection, informa le demandeur qu'il interrogerait celui-ci, éventuellement assisté par une personne de son choix, “le vendredi 09 août 2001 à 10h00’, dans le local E402 du Ministère” sur “les actions et comportements [...] suivants :

- Votre attitude vis-à-vis du personnel du poste avant l'arrivée et après le départ des inspecteurs, attitude qui a été ressentie par ceux-ci comme une volonté d'intimidation.
- Les critiques à votre égard de la part du personnel de la chancellerie (n.b.: page 11 du rapport d'inspection).
- La grande sévérité ou l'intransigeance manifestée à l'égard du chancelier Cumps, le blocage psychologique qui en a résulté, les répercussions négatives de celui-ci sur le fonctionnement du poste et l'état d'esprit du personnel local.
- Le traitement peu équitable du jardinier de la résidence: celui-ci a dû accepter, sans rémunération compensatoire, un ensemble important de prestations supplémentaires distinctes de son emploi principal.

- Votre attitude contestable vis-à-vis du chauffeur de la voiture de service, utilisé systématiquement et sans compensations convaincantes en dehors de ses heures normales de travail. Les doléances réelles ou imaginaires de celui-ci.
- Votre refus d'opérer les rectifications ou remboursements indiqués par le service A30 au sujet des états de débours relatifs à vos frais de mission.
- Le recours répété à des déclarations inexactes ou contestées pour justifier les avances accordées pour frais de personnel et de représentation en 1999 et 2000.”;

que le 21 juin 2001, le message électronique ainsi conçu a été envoyé au demandeur :

“ Dans l'intérêt du service, vous avez, par arrêté royal du 14 juin 2001, été déchargé de vos fonctions d'Ambassadeur à Caracas et adjoint à l'administration centrale.

Une copie conforme de cet arrêté royal vous sera transmise par la prochaine valise.

Vous voudrez bien prendre vos dispositions pour quitter votre poste endéans le mois suivant la réception de ce mail.

Vous prie de demander l'agrément pour votre successeur, M. Baudouin Vanderhulst. Son curriculum vitae vous sera envoyé par fax.

MICHEL.”;

que, le demandeur ayant demandé un congé de vingt-huit jours à partir du 1^{er} août 2001, la partie adverse lui répondit par courrier électronique du 10 juillet 2001 qu'elle confirmait “votre départ définitif et votre prise de fonction à l'administration centrale au plus tard le 23/07/01”, que le rendez-vous du vendredi 9 août était maintenu et que le congé était accordé “après votre retour à l'administration centrale, à partir du 1^{er} août '01 jusqu'au 8 août '01, et à partir du 10 août '01”; qu'une procédure disciplinaire a ensuite été entreprise;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble de ces éléments que le courrier électronique du 26 mars 2001 informant le demandeur de son rappel à l'administration centrale “dans le cadre du mouvement diplomatique 2001” matérialisait une décision purement préparatoire, au demeurant retirée puisque le secrétaire général précisait au cours de l'entretien du 20 avril 2001 que celui-ci la “remplaçait” ou la “modulait”, le retour anticipé du demandeur à Bruxelles étant présenté comme une “possibilité”; qu'une telle décision n'est pas un acte administratif susceptible de recours au Conseil d'Etat; qu'en tant que la requête en demande la suspension de l'exécution, elle n'est pas recevable;

Considérant que le demandeur prend un premier moyen “de la violation des principes généraux de bonne administration et d’équitable procédure, et notamment de l’obligation pour l’autorité administrative d’entendre la personne concernée préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense, de la violation des formalités substantielles, et de l’excès de pouvoir” dans lequel il soutient en substance que l’autorité a pris à son égard une mesure “lui faisant manifestement grief, tout en étant prise en considération de reproches formulés à son égard, sans que l’intéressé ait eu préalablement accès à son dossier et ait eu [l’occasion] de faire valoir, utilement, ses observations et moyens de défense à ce sujet”, “que l’«entretien» que le Secrétaire général a consenti au requérant «sur les modalités de son retour au Département», en date du 20 avril 2001, ne peut évidemment pas être pris en considération ici, puisque, non seulement il n’a fait l’objet d’aucune invitation en bonne et due forme avec proposition de consultation du dossier, mais aussi et surtout il est postérieur à la décision attaquée, laquelle a été prise antérieurement, étant consignée dans un mail daté du 26 mars 2001”;

Considérant qu’en tant que le moyen vise la décision matérialisée par le courrier électronique du 26 mars 2001, il n’est pas recevable; que, pour le surplus, le rapport d’inspection a été communiqué au demandeur et que celui-ci a pu faire valoir ses observations à son sujet, oralement le 20 avril 2001 et par écrit le 8 mai 2001, l’arrêté royal constituant la décision attaquée étant postérieur; que le moyen n’est pas sérieux;

Considérant que le demandeur prend un deuxième moyen “de la violation des articles 1, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l’excès de pouvoir” dans lequel il soutient en substance que le message électronique du 26 mars 2001 “ne contient aucune motivation, ni en fait ni en droit”;

Considérant qu’ainsi qu’il a été dit ci-avant, la décision matérialisée par le courrier électronique du 26 mars 2001 est une décision purement préparatoire qui a été au demeurant retirée; que le moyen n’est pas recevable;

Considérant que le demandeur prend un troisième moyen “de la violation du statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, en particulier des articles 35 et suivants, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, et de l’excès de pouvoir”, en ce “qu’en réalité, la décision attaquée, qui est fondée en fait sur de prétendus manquements constatés lors de

l'inspection de son ambassade, doit manifestement s'analyser comme étant une peine disciplinaire déguisée, à tout le moins comme un déplacement disciplinaire”;

Considérant, d'une part, que l'arrêté royal du 14 juin 2001 ne fait état que de l'intérêt du service, et d'autre part, qu'une procédure disciplinaire est en cours contre le demandeur; qu'il s'ensuit que cet arrêté n'est pas “manifestement” une “peine disciplinaire déguisée”, mais apparaît, *prima facie* - ce qui constitue le critère de référence dans une procédure de référé -, comme étant une mesure d'ordre; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension fait défaut,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le vingt-trois mai deux mille deux par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. REINSON,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. REINSON.

J. MESSINNE.