

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 123.525 du 26 septembre 2003

A. 113.047/XI-15.532

En cause :

de VIRON André,

ayant élu domicile chez
Me F. LIBERT, avocat,
avenue 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 CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 novembre 2001 par André de VIRON, qui demande l'annulation 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 l'arrêt n° 106.912 du 23 mai 2002 rejetant la demande de suspension de l'exécution de la même décision introduite le même jour par le même requérant;

Vu le dossier administratif;

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 17 décembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 28 mai 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 juin 2003;

Entendu, en son rapport, Mme DEBROUX, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, 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, M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant, 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; qu'il 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, a proposé au ministre de modifier en 2001 l'affectation du requérant dans le cadre d'un mouvement diplomatique conformément à une "règle de 3 à 4 ans" 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 a conclu 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 requérant 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 requérant le 4 avril 2001; qu'avant même de l'avoir reçu, le requérant a pris connaissance, le 26 mars 2001, d'un courrier électronique rédigé de la manière suivante :

“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 du 4 avril 2001, le requérant 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 requérant sur le rapport d'inspection, la question de son retour anticipé a été évoquée, que le requérant s'étonnant de ce que ce retour avait été décidé sans qu'il ait pu fournir aucune explication, le secrétaire général lui a répondu 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 requérant a répliqué en substance qu'il considérait qu'un tel retour serait une "sanction" consécutive à un "rapport biaisé" et que le secrétaire général considérait pour sa part qu'il s'agirait d'une "mesure d'ordre, qui est bien connue en droit administratif" mais que "la possibilité d'une procédure disciplinaire, à ce stade, [était] ouverte"; qu'ayant regagné Caracas, le requérant a envoyé ses observations écrites sur le rapport d'inspection le 8 mai 2001, puis, dans une télécopie du 10 juin 2001, a confirmé "qu'un rappel à Bruxelles ne [pouvait] constituer une mesure d'ordre et qu'il [s'agissait] d'une mesure disciplinaire qui serait prise en violation de [ses] droits"; que, le 14 juin 2001, le Roi a pris l'arrêté ainsi motivé:

" 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 requérant 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, a informé le requérant qu'il l'interrogerait, 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 requérant :

“ 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 requérant ayant demandé un congé de vingt-huit jours à partir du 1^{er} août 2001, la partie adverse lui a répondu par courrier électronique du 10 juillet 2001 qu'elle confirmait “[son] départ définitif et [sa] 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 [son] 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 et est actuellement pendante devant la chambre de recours des fonctionnaires généraux; qu'il résulte des débats à l'audience qu'un arrêté royal du 26 novembre 2002, publié par mention au Moniteur belge du 19 juin 2003, a “mis fin à la mesure d'ordre” présentement attaquée et a adjoint le requérant à l'administration centrale à partir du 1^{er} septembre 2002; que cet arrêté royal fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension pendants sous le n° A. 134.945/XI-15.771;

Considérant qu'en termes de plaidoiries, la partie adverse a mis en doute le caractère actuel de l'intérêt du requérant, étant donné que la décision attaquée ne produit plus actuellement d'effets;

Considérant que si la décision attaquée ne produit plus actuellement d'effets, c'est en raison de l'existence de l'arrêté royal du 26 novembre 2002 précité, lequel fait actuellement l'objet d'un recours; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant qu'il ressort de l'ensemble des faits ci-avant rappelés que le courrier électronique du 26 mars 2001 informant le requérant de son rappel à l'administration centrale "dans le cadre du mouvement diplomatique 2001" a été retiré; que le secrétaire général a précisé au cours de l'entretien du 20 avril 2001 que celui-ci le "remplaçait" ou le "modulait", le retour anticipé du requérant à Bruxelles étant présenté comme une "possibilité"; qu'une telle décision n'était pas un acte générateur de droit dans le chef du requérant puisque, tel qu'en atteste le présent recours, elle lui portait grief, en sorte que la partie adverse pouvait la retirer à tout moment, pour quelque motif que ce soit; que l'arrêté royal du 14 juin 2001 attaqué, pris sur la base d'autres motifs que le simple "mouvement diplomatique 2001", a formalisé ce retrait d'acte; que la requête est sans objet, en ce qu'elle demande l'annulation de la décision de décharger le requérant de ses fonctions d'ambassadeur à Caracas, telle qu'elle lui a été "signifiée [...] par e-mail daté du 26 mars 2001";

Considérant que le requérant 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"; qu'il soutient 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 contenue dans le courrier électronique du 26 mars 2001, il n'est pas recevable, celle-ci ayant été retirée; que, pour le surplus, le rapport d'inspection a été communiqué au requérant 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; que l'arrêté royal qui constitue la décision attaquée est postérieur à ces observations orales et écrites; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant 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, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que le message électronique du 26 mars 2001 "se borne à [l']informer de la décision d'écartement [...], en ne contenant aucune motivation [...] liée au rapport d'inspection menée auprès de l'ambassade à Caracas", "ne contient aucune motivation, ni en fait ni en droit, sinon l'emploi de la terminologie «dans le cadre du mouvement diplomatique», laquelle fait accroire qu'il s'agirait d'un changement normal de poste" et que la nature de la mesure ni sa base légale n'est même pas connue;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-avant, la décision contenue dans le courrier électronique du 26 mars 2001 a été retirée; que le moyen, dirigée contre cette seule décision, n'est pas recevable;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de la violation du statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, en particulier des articles 33 et suivants, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, et de l'excès de pouvoir"; qu'il soutient "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"; que, dans une première branche, il expose qu'une telle procédure exige le respect de plusieurs formalités telles que l'obligation d'interpeller l'agent à propos des faits qui lui sont reprochés, de mettre le dossier disciplinaire à sa disposition et de lui permettre d'être entendu, éventuellement accompagné de son conseil, tout en lui donnant la possibilité de demander l'audition de témoins; que, dans une seconde branche, il fait valoir qu'à supposer que les prétendus manquements retenus à son égard sont ceux qui lui sont reprochés dans le rapport d'inspection et qui ont conduit, plus tard, à une procédure disciplinaire, d'ailleurs toujours pendante, la mesure attaquée doit être considérée comme une première sanction disciplinaire portant sur les mêmes faits, et que cette sanction est manifestement disproportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés, "dont il ignore encore la teneur à ce jour, alors même que le lien des «manquements» qui lui sont imputés avec le bon fonctionnement du service ne paraît pas établi";

Considérant que l'arrêté royal du 14 juin 2001 attaqué est notamment motivé par les problèmes relationnels existant au sein de l'Ambassade qui en entravent le fonctionnement normal et les dysfonctionnements "susceptibles de mettre en péril la crédibilité de l'Ambassadeur et par son intermédiaire celle du Royaume de Belgique à l'étranger"; qu'il ne fait état que de l'intérêt du service; que l'article 32, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur ne prévoit pas, à titre de peine disciplinaire, le déplacement de l'agent; que, dès l'entretien du 20 avril 2001 avec le secrétaire général en présence de deux autres fonctionnaires, la procédure disciplinaire a expressément été envisagée comme une "possibilité [...] ouverte", se situant en marge de la procédure initiée dans l'intérêt du service dans laquelle s'inscrivait le dit entretien; qu'une procédure disciplinaire est actuellement en cours contre le requérant; qu'il s'ensuit que l'arrêté royal attaqué ne se présente pas comme une "peine disciplinaire déguisée", mais constitue une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service et étrangère, à ce stade, à toute idée de sanction; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six septembre deux mille trois par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre f.f.,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président f.f.,

B. DEPELSENAIRE.

J. VANHAEVERBEEK.