

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.211 du 28 juin 2003

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,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} février 2002 par Claude DEBRULLE qui demande l'annulation de "la décision du Ministre de la Justice du 29 novembre 2001 selon laquelle il ne peut plus représenter le département de la justice dans des instances nationales ou internationales";

Vu l'arrêt n° 101.980 du 18 décembre 2001 suspendant l'exécution de la même décision;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOUVIER, auditeur général adjoint du Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 25 mars 2003 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 25 août 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 octobre 2003;

Vu la lettre du 16 octobre 2003 envoyée aux parties par télécopie, remettant l'affaire sine die;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, M. DEBRULLE et Me MARTENS, loco Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOUVIER, auditeur général adjoint

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 du recours sont relatés comme suit par l'arrêt n° 101.980 du 18 décembre 2001 qui a suspendu l'exécution de l'acte attaqué :

"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 :

" Le 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 qu'à la suite des faits exposés dans l'arrêt n° 101.980 du 18 décembre 2001, le Ministre de la Justice a pris deux arrêtés; que le premier crée au sein de la direction générale de la législation pénale et des Droits de l'Homme, placée sous l'autorité du requérant, une direction du Droit pénal européen, placée sous l'autorité

du "conseiller général, coordinateur belge au sein du comité de l'article 36 du traité sur l'Union européenne"; que cette nouvelle direction a notamment pour mission d'assurer la représentation du Ministre de la Justice dans toutes les enceintes de l'Union européenne relatives à des matières pénales; que le second arrêté désigne les membres du personnel pour faire partie de cette nouvelle direction; que, par son arrêt n° 110.257 du 16 septembre 2002, le Conseil d'Etat annule ces deux arrêtés, à la suite d'un rapport rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé et ce, pour les motifs suivants :

" Considérant que les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution s'interprètent en ce sens qu'ils attribuent au Roi le pouvoir de fixer le statut des agents de l'Etat et d'organiser l'administration; qu'en sa qualité de titulaire du pouvoir exécutif, le Roi est chargé d'organiser celui-ci, ce qui comprend le pouvoir de créer des départements ministériels, des services au sein de ceux-ci et de fixer les attributions de ces services; qu'il lui revient notamment d'adopter les règlements organiques de chaque département ministériel; que même s'il appartient au Roi d'exercer lui-même les pouvoirs qui lui sont attribués, il est toutefois admis que, dans certaines limites, un arrêté royal attribue une compétence réglementaire à un ministre; que toutefois, l'arrêté royal du 9 mars 2001 fixant le cadre organique de l'administration centrale du ministère de la Justice visé dans le premier acte attaqué, ne contient aucune disposition habilitant le ministre de la Justice à organiser lui-même les services de son département; que semblable habilitation ne se trouve pas non plus dans le règlement organique qui a fait l'objet de l'arrêté royal du 25 novembre 1925 précité; que certes, les arrêtés royaux des 9 mars 2001 et 25 novembre 1925 chargent le ministre de la Justice de leur exécution; que s'agissant du premier texte cité, l'exécution d'un arrêté identifiant par grades le nombre d'emplois au sein d'un département ne comprend pas, en raison même de son objet, le pouvoir d'instituer des services au sein de celui-ci; que d'une manière générale, la disposition qui, dans un arrêté royal, charge un ministre de l'exécution d'un texte n'autorise ce dernier à n'adopter que des mesures de détail ou d'exécution, d'importance minime; qu'un règlement qui, tel le premier acte attaqué, institue au sein d'une direction générale, un service auquel il confère une autonomie telle que celui-ci est autorisé à traiter directement avec les instances extérieures au département, à la fois fédérales et internationales, ne peut être regardé comme un texte de minime importance; qu'il est encore admis qu'un ministre tire directement de son pouvoir hiérarchique le droit d'édicter des règlements d'organisation et de fonctionnement de son département; que le pouvoir ainsi reconnu au ministre sur le fondement d'une règle non écrite doit, pour ce motif, recevoir une interprétation encore plus restrictive; que partant, il est également impuissant à conférer un fondement juridique valable à l'acte attaqué; qu'à l'évidence, l'auteur du premier acte attaqué était sans compétence pour prendre celui-ci; que l'adoption d'un arrêté royal s'imposait; que le moyen est manifestement fondé;

Considérant que, pris en conséquence de cet acte, la deuxième décision attaquée doit en suivre le sort";

Considérant que, dans une lettre du 16 septembre 2003, l'avocat de la partie adverse informe le Conseil d'Etat qu'un arrêté royal du 26 août 2003 désigne le requérant comme titulaire d'une fonction de management -1 dans le Service public fédéral Justice dans la fonction de "Directeur-général Législation/Droits fondamentaux et Libertés"; que la partie adverse en déduit que le requérant n'a plus un intérêt actuel au recours;

Considérant que le requérant garde un intérêt moral à l'annulation d'un acte portant atteinte à sa réputation; que le recours est recevable;

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 5bis, 7, § 1^{er}, 2^o et 3^o, et § 2, 10 et 77 à 95bis, de la violation des règles et principes du droit et notamment du respect des droit 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";

qu'il ajoute "qu'en l'occurrence, les décisions-cadres commentées dans la note étaient en pleine négociation et qu'elles ne sont finalisées que, pour partie, par un accord politique, pour l'incrimination du terrorisme, lors du Conseil JAI de l'Union européenne le 6 décembre et pour le mandat d'arrêt européen, lors du Conseil européen de Laeken, les 14 et 15 décembre (2001)";

Considérant que la partie adverse considère que l'acte attaqué ne s'analyse nullement en une sanction disciplinaire déguisée, mais en une mesure d'ordre qui modifie seulement une partie des attributions du requérant, sans qu'il soit porté atteinte ni à son grade ni à son statut pécuniaire; qu'elle observe que le requérant n'avance aucun élément qui serait de nature à démontrer que la mesure querellée serait une sanction disciplinaire déguisée; qu'elle en déduit que ce n'est pas le principe du respect des droits de la défense qui trouve à s'appliquer mais tout au plus celui du caractère contradictoire des procédures et rappelle que cette règle connaît des exceptions, notamment en cas d'urgence; qu'elle fait valoir que la note qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué a été établie par le requérant le vendredi 22 novembre 2001, transmise par la voie hiérarchique au ministre, et n'a pu être reçue par celui-ci avant le lundi 25 novembre 2001, alors qu'il était en pleine préparation du sommet dit de Laeken, sous la présidence belge, et ne pouvait, de ce fait, entendre le requérant sur le champ, alors même que le contenu de la note de celui-ci appelait une prise de décision immédiate; que la partie adverse considère enfin qu'il n'est pas admissible de soutenir qu'une erreur manifeste d'appréciation aurait

été commise; qu'elle expose en substance, d'une part, que le ton et le style de cette note ne sont pas sans poser des difficultés en termes de rapport hiérarchique entre le requérant et son ministre et, d'autre part, que cette note n'entrait pas dans la mission de conseil du ministre dévolue au requérant, ayant été établie à un moment où un accord politique était déjà intervenu à l'occasion du conseil des ministres européens du 16 novembre 2001, accord sur lequel il n'était pas possible de revenir, conformément à une règle tacite qui s'impose à tout Etat-membre et a fortiori à celui qui assume la présidence de l'Union européenne;

Considérant que le dossier administratif ne permet pas de déterminer avec certitude la date à laquelle le Ministre de la Justice a reçu la note du requérant, établie le 22 novembre 2001, ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué; qu'il est vraisemblable qu'il s'agit bien du 22 novembre, comme le prétend le requérant, et non le 25 novembre, comme le soutient la partie adverse dès lors que cette dernière date était un dimanche et non le lundi; que ladite note portait la mention "urgent" et que, selon l'acte attaqué lui-même, elle a été adressée directement au Ministre et non par la voie hiérarchique ainsi que l'affirme le mémoire en réponse; que ni la motivation de l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent d'établir l'urgence invoquée par la partie adverse pour justifier l'absence d'audition du requérant; que le Ministre de la Justice, certes fort occupé par la préparation du sommet de Laeken, n'en disposait pas moins du temps nécessaire pour entendre un haut fonctionnaire à l'égard duquel il s'apprêtait à prendre une mesure grave en raison de son comportement; qu'il est inexact de soutenir que les remarques du requérant n'ont été formulées qu'après la conclusion d'un accord politique dès lors que l'accord provisoire du Conseil a été "constaté par le comité des représentants permanents du 12 décembre 2001, suite à la levée de la réserve faite par l'Italie lors du Conseil des 6 et 7 décembre"; qu'en ce qui concerne la question de savoir si le contenu de la note du requérant est admissible au regard des droits et devoirs du fonctionnaire et si la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en la matière, l'argumentation développée dans le mémoire en réponse n'est pas de nature à conduire le Conseil d'Etat à s'écarter de l'analyse qu'il a faite dans l'arrêt n° 101.980 précité; qu'en tant qu'il est pris de la violation du droit d'être entendu et de l'erreur manifeste d'appréciation, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée 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.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit juin deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.