

A R R E T

n° 174.371 du 11 septembre 2007

A. 185.064/XI-16.413

En cause : **SCHMIDT** Pierre-Dominique,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Mes D. LINDEMANS et Th.EYSKENS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite le 5 septembre 2007 par Pierre-Dominique SCHMIDT qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté royal du 24 août 2007 par lequel il est déchargé de ses fonctions d'Ambassadeur à Paris au 1^{er} septembre 2007 et affecté à l'Administration centrale à partir de cette même date en tant qu'adjoint du Directeur générale de la Direction générale de Coordination et Affaires européennes et, en conséquence, celle de l'arrêté royal, de date inconnue, désignant Monsieur Baudouin de la Kethulle de Ryhove en qualité d'Ambassadeur à Paris";

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 6 septembre 2007 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 7 septembre 2007 à 11 heures;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Mes DELTOUR, VAN TROYEN et EYSKENS, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme BEECKMAN de CRAYLOO, premier 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 est, depuis son accréditation par l'arrêté royal du 26 mars 2005, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique auprès de la République française; que le mardi 14 août 2007, le Président du Comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Jan Grauls, a adressé au requérant le courrier électronique suivant :

“ Vous prie de prendre dispositions nécessaires afin de vous rendre à Bruxelles en vue d'un entretien avec moi, ce vendredi à 8 heures 30. L'entretien portera sur la justification de vos frais de représentation et plus particulièrement la lettre que je vous aurais adressée le 4 juillet 2007. Ce déplacement est à considérer comme un voyage de service.”;

que le vendredi 17 août 2007, le requérant a rencontré Jan Grauls et par la suite, le ministre des Affaires étrangères; qu'aucun procès-verbal de ces rencontres n'a été établi; que le lundi 20 août 2007, le requérant a été convoqué par téléphone pour être entendu par le ministre le 22 août 2007; que la convocation à cette audition, dont le texte suit, lui a également été communiquée par une lettre recommandée à la poste du même jour, ainsi que par un courrier électronique adressé à l'Ambassade de Paris :

“ D'un entretien que vous avez-eu avec le Président du Comité de Direction, Jan Grauls, et avec moi-même le 17 août 2007 en rapport d'une lettre que Monsieur Grauls a reçue le 14 août 2007 par le biais de la Fortis Banque, il apparaît que votre fonctionnement comme Ambassadeur de la Belgique à Paris est en cause et qu'il vous est difficile de continuer à défendre, d'une manière sereine et crédible, les intérêts de la Belgique dans votre juridiction.

J'ai donc l'intention de proposer au Roi de vous décharger de votre fonction d'Ambassadeur à Paris à partir du premier septembre 2007 et de vous adjoindre à l'administration centrale.

Je tiens à entendre vos commentaires d'une façon formelle sur cette intention et vous invite à ce sujet le mercredi 22 août à 9.00 heures à mon bureau, au Ministère des Affaires Etrangères, Rue des Petits Carmes, 15, 1000 Bruxelles. (...).”;

qu'à cette convocation étaient jointes la lettre litigieuse du 4 juillet 2007 ainsi que ses trois annexes; que le mercredi 22 août 2007, le requérant a été entendu par le ministre des Affaires étrangères; que le rapport suivant a été établi à la suite de cet entretien :

“ Le Ministre demande :

« Monsieur l'Ambassadeur, avez-vous pris note de la lettre du 20 août 2007, avec référence 2007/31583, dans laquelle je vous communique mon intention de proposer au Roi de vous décharger de votre fonction d'Ambassadeur à Paris à partir du premier septembre 2007 et de vous adjoindre à l'administration centrale puisqu'il apparaît, pour des raisons mentionnées dans cette lettre que votre fonctionnement est en cause et qu'il vous est difficile de continuer à défendre, d'une manière sereine et crédible, les intérêts de la Belgique dans votre juridiction ? »

Monsieur l'Ambassadeur Schmidt répond :

« Oui, Monsieur le Ministre, j'ai pris connaissance de la lettre susmentionnée. Je prends acte du fait qu'il vous semble que ma situation rendrait difficile l'exercice de ma mission. Je crois néanmoins que j'ai toujours exercé cette mission avec crédibilité et à la satisfaction de tous les Belges qui faisaient appel aux services de l'Ambassade, en particulier le monde de l'entreprise privée. J'examine plus avant les implications de cette situation. »

Le Ministre demande :

« Attachée à la lettre susmentionnée figure une lettre que le Président du Comité de Direction a reçue le 14 août 2007 par le biais de la Fortis Banque. Avez-vous, antérieurement à l'envoi d'une copie de cette lettre par ma lettre du 20 août 2007, connaissance de cette lettre adressée à la Fortis Banque ? Le Président du Comité de Direction nie avoir signé cette lettre. Avez-vous signé cette lettre ? »

Monsieur l'Ambassadeur répond :

« Je prends connaissance de ce dossier transmis par la Banque Fortis et j'en examine le contenu (sic) d'une manière approfondie avant de pouvoir me prononcer sur ces questions. » »;

que le 23 août 2007, la partie adverse a reçu de Fortis Belgique un important complément d'informations concernant la lettre litigieuse, que Fortis France lui avait précédemment transmis, le 22 août 2007; que la lettre de Fortis France du 22 août 2007 portait la conclusion suivante :

“ Fortis Banque France a fait part de son intention d'obtenir le remboursement des concours indûment octroyés. A défaut d'un tel remboursement à bref délai, Fortis Banque France a l'intention de mettre le débiteur en demeure de s'exécuter »;

que le 24 août 2007, la partie adverse a soumis à la signature du Roi l'arrêté déchargeant le requérant de ses fonctions d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique auprès de la République française à partir du 1^{er} septembre 2007 et l'adjoignant à l'administration centrale, en tant que adjoint du Directeur-général de la Direction générale de la Coordination et des Affaires

européennes, à partir du 1^{er} septembre 2007; que cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, est motivée de la manière suivante :

“ Vu l’article 107, alinéa 2 de la Constitution;

Vu l’arrêté royal du 26 mars 2005, par lequel monsieur Pierre-Dominique Schmidt, agent de la deuxième classe administrative de la carrière du Service extérieur, est accrédité en qualité d’Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès de la République française, avec résidence principale à Paris;

Considérant qu’à l’occasion du contrôle des frais de représentation de l’année 2006, le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a constaté que monsieur Pierre-Dominique Schmidt a dépensé l’intégralité de l’enveloppe mise à sa disposition; que la somme de 46.247,88 € dépensée en plus de cette enveloppe par monsieur Pierre-Dominique Schmidt, est mise à sa charge;

Considérant que le 14 août 2007 Fortis Banque Belgique a remis une copie d’une lettre datée du 4 juillet 2007 à monsieur Jan Grauls, Président du Comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement; que cette lettre aurait été écrite par monsieur Jan Grauls à l’attention de monsieur Pierre-Dominique Schmidt; que ce dernier aurait fait parvenir cette lettre à Fortis Banque France à Paris à l’occasion d’une demande de crédits complémentaires destinés à couvrir ses besoins de trésorerie;

Considérant que la démarche de la Fortis Banque Belgique auprès de monsieur Jan Grauls a pour but de voir attester l’authenticité de ce document et de la signature;

Considérant que des indices sérieux démontrent que la lettre n’est pas authentique et porte une signature contrefaite;

Considérant que, le 21 août 2007 et conformément à l’article 29 du Code de Procédure pénale, le Parquet a été informé de ces faits; qu’une procédure disciplinaire à l’encontre de l’intéressé a été entamée par la désignation d’un inspecteur des postes du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement;

Considérant que Fortis Banque France a exprimé l’intention d’obtenir le remboursement des concours indûment octroyés à monsieur Pierre-Dominique Schmidt sur base de la lettre du 4 juillet 2007 et a annoncé qu’à défaut d’un remboursement à bref délai, elle mettrait le débiteur en demeure;

Considérant que l’article 2 du statut des agents des carrières extérieures exige que le comportement et les qualités personnelles des agents de la carrière extérieure soient en toute circonstance conformes aux impératifs de la haute mission qui leur est confiée; que les agents remplissent leurs fonctions avec loyauté, conscience et intégrité sous l’autorité de leurs supérieurs hiérarchiques; qu’à cet effet, ils sont tenus de respecter les lois et règlements en vigueur; que les agents évitent, en dehors de l’exercice de leur fonction, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service;

Que l’exigence d’une intégrité absolue détermine de façon prépondérante les capacités d’un agent des carrières extérieures à pouvoir remplir sa haute mission, c’est-à-dire la représentation des intérêts de l’Etat dans un pays étranger; que l’accomplissement de la haute mission demande en plus que l’agent intéressé jouisse d’une réputation irréprochable; que toute infraction à

la réputation de l'agent intéressé suscite des difficultés importantes dans le fonctionnement d'un agent des carrières extérieures, c'est-à-dire dans sa capacité à défendre de manière efficace les intérêts de l'Etat;

Que la réputation d'un agent accrédité en qualité d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès de la République française doit être exempt de toute souillure étrangère; que dans l'hypothèse contraire, il existe un risque imminent de porter atteinte à la réputation de l'Etat;

Considérant que par lettre datée du 20 août 2007 monsieur Pierre-Dominique Schmidt a été informé de l'intention du Ministre des Affaires étrangères de proposer au Roi de le décharger de ses fonctions d'ambassadeur à Paris et de l'adjoindre à l'administration centrale dans l'intérêt du service; qu'il a eu un entretien à ce sujet avec le ministre des Affaires Etrangères le 22 août 2007 à l'occasion duquel il a pu faire valoir ses commentaires et intentions sur cette mesure d'ordre; que monsieur Pierre-Dominique Schmidt a néanmoins refusé de formuler une réponse concrète sur les questions factuelles à la lettre datée du 4 juillet 2007, alors qu'une réponse concrète ne nécessite cependant pas d'examen approfondi de sa part;

Considérant que les circonstances factuelles, notamment la question de la culpabilité éventuelle de monsieur Pierre-Dominique Schmidt pour faux et usage de faux, sont actuellement soumises à examen administratif; que la procédure de mesure d'ordre n'envisage pas de trancher cette question;

Qu'il apparaît que le comportement et le fonctionnement normal de monsieur Pierre-Dominique Schmidt en qualité d'Ambassadeur à Paris sont mis en question; que le soupçon de faux ou d'usage de faux émis par Fortis Banque Belgique et Fortis Banque France explique la démarche de celles-ci auprès du département;

Qu'il existe un risque réel que monsieur Pierre-Dominique Schmidt, en sa qualité d'Ambassadeur à Paris, fasse l'objet d'autres insinuations ou accusations en raison du soupçon de faux ou d'usage de faux;

Que monsieur Pierre-Dominique Schmidt n'a porté aucun argument concret à l'encontre de ce risque ni aux soupçons;

Que, même dans l'hypothèse où de telles insinuations et accusations paraissent non fondées, l'Etat est tenu de prendre toute mesure utile, voire préventive, en vue de préserver sa réputation; que, dans ces circonstances concrètes, il est dans l'intérêt de l'Etat de décharger monsieur Pierre-Dominique Schmidt d'une fonction d'ambassadeur en poste;

Que monsieur Pierre-Dominique Schmidt est adjoint à l'administration centrale dans la fonction d'adjoint du Directeur général de la Direction générale de la Coordination et des Affaires européennes; que des agents disposant d'un grade équivalent à celui de monsieur Pierre-Dominique Schmidt [sic] exerce cette fonction dans les autres Directorats; que l'expérience importante sur le domaine multilatéral et européen justifie la désignation de monsieur Pierre-Dominique Schmidt;

Que la mesure d'ordre entre en vigueur le 1^{er} septembre 2007.”;

Que le 31 août 2007, la partie adverse a soumis à la signature du Roi l'arrêté accréditant Baudouin de la KETHULLE de RYHOVE en qualité d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique dans la République française avec résidence principale à Paris; que cette décision, qui constitue le second

acte attaqué, a été pris “vu l’arrêté royal du 24 août 2007, par lequel l’Ambassadeur de Belgique en République française est déchargé de ses fonctions à la date du 1^{er} septembre 2007” et en considération du fait que “l’intérêt du service impose de ne pas laisser vacant un poste de l’importance de Paris dans les circonstances actuelles et qu’il est donc urgent de désigner un nouveau titulaire”;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation du principe *audi alteram partem*, du principe de bonne administration et d’équitable procédure et de l’excès de pouvoir, en ce qu’étant, préalablement à l’adoption du premier acte attaqué, manifestement soupçonné d’avoir commis une infraction de faux, il a été entendu sur ces faits par le ministre de Affaires étrangères sans qu’il ait été invité à se défendre accompagné du conseil de son choix, sans qu’il ait disposé du temps nécessaire pour préparer utilement son point de vue et sans qu’il ait eu préalablement accès à l’ensemble des pièces du dossier sur lequel s’est fondée l’autorité pour prendre l’acte querellé et que le deuxième acte attaqué trouve son fondement dans le premier, alors que, en vertu des règles et principes figurant au moyen, tout agent à l’encontre duquel est envisagée une mesure grave liée à son comportement doit préalablement être entendu et dans ce cadre, il doit pouvoir prendre connaissance du dossier complet, disposer du temps suffisant pour préparer son point de vue et se faire assister par un défenseur de son choix et que l’illégalité du premier acte attaqué rejaillit sur le second auquel il sert de fondement;

Considérant que la partie adverse fait valoir que le premier acte attaqué constitue une mesure d’ordre, qu’une mesure d’ordre n’envisage, par définition, que le bon fonctionnement du service et ne tranche pas la question de la culpabilité du requérant et que les droits de la défense ne sont pas d’application dans une procédure menant à une mesure d’ordre; qu’en ce qui concerne le second acte attaqué, elle soutient qu’un acte d’accréditation en qualité d’Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique dans la République française n’est pas irrégulier au motif que le précédent Ambassadeur de Belgique en République française a été déchargé de ses fonctions;

Considérant que le premier acte attaqué se présente comme une mesure d’ordre prise dans l’intérêt de l’Etat; que cette mesure modifie toutefois fondamentalement les fonctions du requérant puisqu’il est déchargé de ses fonctions d’Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique auprès de la République française à partir du 1^{er} septembre 2007 et adjoint, à cette date, à l’administration centrale en tant que adjoint du Directeur-général de la Direction générale de la Coordination et des Affaires européennes; que cette mesure, qui a été prise en raison du comportement du requérant, constitue une mesure grave; que la partie adverse devait dès lors s’assurer que le requérant puisse, au préalable, faire

valoir utilement son point de vue; qu'à cette fin, il devait notamment pouvoir disposer d'un délai raisonnable lui permettant d'examiner, sur la base d'un dossier complet et avec l'aide éventuelle d'un avocat, les griefs lui reprochés par la partie adverse; qu'en l'espèce, le requérant a été convoqué par téléphone le lundi 20 août 2007, pour être entendu par le ministre le mercredi 22 août 2007; que la convocation à cette audition lui a également été communiquée par une lettre recommandée à la poste du même jour, ainsi que par un courrier électronique adressé à l'Ambassade de Paris; que rien ne permet d'établir que le requérant ait pris connaissance du courrier électronique adressé à l'Ambassade de Paris, puisqu'à la date de cet envoi le requérant, comme l'atteste le dossier administratif, était absent pour cause de maladie; que le dossier administratif ne permet non plus d'établir que le requérant a eu connaissance de l'envoi recommandé et de ses annexes avant l'audition du 22 août 2007, comme il le prétend en termes de requête; qu'il ressort de ces éléments que le requérant n'a pas disposé d'un délai suffisant pour préparer son point de vue et désigner, en connaissance de cause, un conseil pour assurer sa défense; qu'il ressort de surcroît du premier acte attaqué que la partie adverse, en faisant état de l'intention exprimée par Fortis France d'obtenir remboursement des concours indûment octroyés au requérant sur la base de la lettre du 4 juillet 2007 et qu'à défaut d'un remboursement à bref délai, elle mettrait le débiteur en demeure, a pris en compte la lettre de Fortis France du 22 août 2007, contenant cette information, qui ne lui a été communiquée, selon la note d'observations déposée par la partie adverse à l'audience, que le 23 août 2007, soit postérieurement à l'audition du requérant; qu'il est dès lors manifeste que le requérant n'a pas pu, préalablement à son audition, prendre connaissance d'un dossier complet; qu'enfin et contrairement à ce que soutient la partie adverse, il ne ressort d'aucune des pièces soumises au Conseil d'Etat que le requérant aurait, à un moment, reconnu être l'auteur de la lettre litigieuse du 4 juillet 2007; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant fait valoir, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable que lui causerait l'exécution immédiate du premier acte attaqué, que l'acte querellé, qui a été fortement médiatisé, porte gravement atteinte à sa réputation et qu'il est, en effet, totalement inaccoutumé de contraindre un ambassadeur à quitter ses fonctions dans la semaine et pour des raisons qui sont expliquées à titre exclusif par son comportement;

Considérant que si la médiatisation de "l'affaire" n'est pas, à l'origine, imputable à la partie adverse, il n'en reste pas moins, que la gravité de la mesure ainsi que la rapidité avec laquelle elle a été prise, ont contribué à l'amplifier; qu'il ressort, d'autre part, du premier acte attaqué que le comportement et le fonctionnement normal du requérant en qualité d'Ambassadeur à Paris sont à l'origine de la décision de le décharger de ses fonctions d'ambassadeur; que cette

décision est dès lors de nature à porter gravement atteinte à sa réputation, non seulement auprès de ses collègues, des autorités françaises, du monde diplomatique en général et du personnel de l’ambassade de Paris, mais aussi, et plus généralement, auprès du public, tant belge que français; que le risque de préjudice est grave et ne pourrait être adéquatement réparé par un arrêt d’annulation;

Considérant que les conditions requises par l’article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont, en ce qui concerne le premier acte attaqué, réunies;

Considérant que le second acte attaqué, a été pris “vu l’arrêté royal du 24 août 2007, par lequel l’Ambassadeur de Belgique en République française est déchargé de ses fonctions à la date du 1^{er} septembre 2007” et en considération du fait que “l’intérêt du service impose de ne pas laisser vacant un poste de l’importance de Paris dans les circonstances actuelles et qu’il est donc urgent de désigner un nouveau titulaire”; que cet acte trouve dès lors son fondement dans le premier acte attaqué, de sorte que l’illégalité constatée à l’égard du premier rejaillit sur le second et que la suspension de l’exécution de l’un entraîne la suspension de l’exécution de l’autre,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l’exécution de l’arrêté royal du 24 août 2007 déchargeant Pierre-Dominique Schmidt de ses fonctions d’Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique auprès de la République française à partir du 1^{er} septembre 2007 et l’adjoignant à l’administration centrale, en tant qu’adjoint du Directeur-général de la Direction générale de la Coordination et des Affaires européennes, ainsi que de l’arrêté royal du 31 août 2007 accréditant Baudouin de la Kethulle de Ryhove en qualité d’Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique dans la République française avec résidence principale à Paris.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le onze septembre deux mille sept, par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre f.f.,
M.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

R. GHODS.

J. VANHAEVERBEEK.