

A R R E T

n° 177.506 du 30 novembre 2007

A. 185.923/XI-16.427

En cause : **KANUSAGI** Fuad,
ayant élu domicile chez
Me E. DEMARTIN, avocat
Place Van Meenen 14
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
1. le ministre des Affaires Etrangères,
2. le ministre de la Défense.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite selon la procédure d'extrême urgence le 21 novembre 2007 par Fuad KANUSAGI, qui tend à la suspension de l'exécution de:

- 1. la décision de l'ambassadeur de Belgique en Turquie VAN RYSSSELBERGHE de ne plus l'autoriser à accéder aux locaux de l'ambassade à Ankara et de mettre fin à sa mission d'employé chauffeur,
- 2. la décision du Lieutenant-colonel VANDEN STEENE de mettre fin à sa mission d'employé chauffeur au poste d'attaché de défense à Ankara, d'organiser son déménagement et son retour définitif en Belgique avant le 15 décembre 2007;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 20 novembre 2007 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 28 novembre 2007 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. DEMARTIN, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me A. VERRIEST, avocat, comparaisant pour la partie adverse représentée par le ministre des Affaires Etrangère et M. DE

SAEDELEER, capitaine, comparaissant pour la partie adverse représentée par le ministre de la Défense;

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 les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant, belge d'origine turque, est caporal de carrière et exerce depuis le 1^{er} août 2004 la fonction de chauffeur auprès de l'attaché militaire belge à Ankara, à l'ambassade de Belgique en Turquie; il y effectue aussi des travaux de dactylographie. Il vit à Ankara avec son épouse et ses trois enfants, âgés de 4, 10 et 14 ans. Son prédécesseur à ce poste avait exercé la même fonction pendant huit ans. Vers le mois de juin, il a eu un conflit avec la consule de Belgique, et «semble», d'après la requête, ne pas avoir été le seul dans ce cas.

Une lettre anonyme datée du 21 octobre 2007, rédigée en un anglais approximatif, injurieuse et menaçante pour la consule a été adressée à celle-ci ainsi qu'à l'ambassadeur et au premier secrétaire de l'ambassade. L'ambassadeur a procédé à une enquête interne, au cours de laquelle il a notamment entendu le requérant, et l'a soupçonné d'être l'auteur ou l'instigateur de cette lettre. L'officier de liaison de la police fédérale a été chargé d'enquêter et a établi le 5 novembre un rapport dont les conclusions sont les suivantes (traduction):

« Parmi les cinq personnes qui connaissent tous les aspects qui sont exposés dans la lettre anonyme, il y en a deux qui ont eu un problème avec Madame SUREDA (= la consule).

Mais il y en a une qui au cours des différents interrogatoires a manifestement été l'auteur de déclarations mensongères.

Ceci ne veut pas dire que la personne en question est effectivement l'initiateur de la lettre de menaces.

Ces circonstances sont pour le moins étranges et donnent une indication de la confiance que l'on peut avoir à l'égard de celle-ci.

Bien que le mobile qui se trouve dans cette lettre apparaît être l'existence d'une attitude haineuse, il n'y a pas suffisamment d'éléments pour prouver les griefs de manière objective.

Afin de mettre à jour la vérité en rapport avec le courrier précité il serait nécessaire de mettre en œuvre une instruction judiciaire»

Le 10 novembre, l'officier de liaison a dénoncé les faits au parquet fédéral.

Le 13 novembre par un message rédigé en néerlandais et adressé à différentes autorités dont l'attaché militaire, l'ambassadeur a fait savoir qu'en vue d'assurer un

minimum de sécurité à un certain nombre de membres du personnel de son poste, il se voit dans l'obligation de refuser, à titre provisoire, à l'intéressé l'accès à la chancellerie s'il devait revenir à Ankara avant que l'enquête soit clôturée, et que l'attaché militaire ne l'autorisera pas à pénétrer dans ses bureaux situés dans le bâtiment de la chancellerie, ni à l'employer comme chauffeur.

Cette décision constitue le premier acte attaqué.

Le 14 novembre, l'attaché militaire a adressé au requérant une note rédigée comme suit:

« 1. Dans son courrier du 13 novembre 2007, adressé au SPF affaires étrangères, monsieur l'ambassadeur Van Rysselberghe, déclare ne plus vous autoriser l'accès aux locaux de l'ambassade à Ankara qui sont sous sa responsabilité.

2. La convention de Vienne du 18 avril 1961 attribue au chef de mission (l'ambassadeur) les compétences de représentant officiel du gouvernement. A ce titre, il lui appartient d'autoriser ou non l'accès aux locaux de la mission diplomatique dont il a la responsabilité.

3. Il a donc été décidé de mettre fin, ce jour, à votre mission d'employé chauffeur au poste de Défense à Ankara.

4. Veuillez noter que cette mesure ne constitue en aucune façon une mesure à caractère pénal, disciplinaire ou statutaire. De même, elle ne préjuge en rien des résultats de l'enquête confiée au Parquet Fédéral à propos des récents événements à Ankara.

5. Vous êtes donc invité à suivre les instructions de SGRS-A/L afin d'organiser votre déménagement et votre retour définitif en Belgique, avant le 15 décembre 2007.»

Il s'agit du second acte attaqué.

Considérant que l'extrême urgence n'est pas contestée et tient à ce que les actes attaqués doivent être exécutés le 15 décembre au plus tard;

Considérant que la partie adverse, en tant qu'elle est représentée par le ministre des Affaires étrangères, conteste la recevabilité du recours en ces termes:

« Ainsi que la première partie adverse l'a déjà rappelé au niveau de l'exposé des faits, la partie requérante n'est pas un agent dépendant de la Carrière du Service Extérieur du Service public fédéral, Affaire étrangères ou même de l'Administration centrale dudit SPF.

La partie requérante fait partie du personnel militaire du Ministère de la Défense.

L'Etat belge, représenté par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, n'est pas l'organe compétent pour prendre, par mesure d'ordre, une mesure d'éloignement d'un agent des forces armées.

La seule autorité compétente est l'Etat belge, représenté par l'organe compétent au sein du Ministère de la Défense.

Ceci étant précisé, il y a lieu de rappeler que tout chef de poste représentant les intérêts du Royaume de Belgique à l'étranger, a autorité sur l'ensemble des bâtiments qui sont ceux de la mission.

Au cas où une personne étrangère aux membres du personnel administratif et technique d'une mission apparaît avoir un comportement susceptible de mettre à mal le bon fonctionnement de la mission ou si cette

personne peut être considérée comme étant constitutive d'une menace éventuelle, le chef de poste peut interdire l'accès à cette personne aux bâtiments de la mission et/ou interdire que celle-ci puisse effectuer des missions impliquant sa présence dans les locaux de ladite mission.

Le premier acte attaqué doit être considéré comme étant une mesure d'ordre intérieur décidée par un chef de poste, en l'espèce, l'Ambassadeur du Royaume de Belgique à Ankara, mesure d'ordre décidée dans le but de voir préserver de toute menace les membres du personnel de l'Ambassade et les agents diplomatiques qui y fonctionnent.

Admettre la recevabilité du recours en suspension d'extrême urgence à l'égard du premier acte attaqué équivaldrait à autoriser le Conseil d'Etat à suspendre une mesure prise par le chef d'un poste diplomatique du Royaume de Belgique à l'étranger, mesure prise dans le but de préserver la sécurité des bâtiments qui composent la représentation du Royaume de Belgique en question et les personnes qui y exercent des fonctions.

Il ne relève pas de la compétence de votre Conseil de se substituer à l'appréciation que se fait un chef de poste quant aux mesures à prendre à l'égard d'une personne qui est suspectée d'avoir une attitude menaçante à l'égard d'agents et/ou de membres du personnel qui fonctionnent au sein dudit poste.

La suspension du premier acte attaqué aurait pour conséquence que la partie requérante ne pourrait plus être considérée comme *persona non grata* au sein des locaux de l'Ambassade du Royaume de Belgique à Ankara.

A cet égard, votre Conseil prendra également en considération qu'il ne revenait pas à l'Ambassadeur du Royaume de Belgique à Ankara de mettre fin à la mission d'employé chauffeur au poste d'attaché de défense à Ankara et d'organiser le déménagement et le retour définitif de la partie requérante en Belgique avant le 15 décembre 2007; ces deux mesures relèvent exclusivement de la compétence de la deuxième partie adverse.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans le cadre du développement de son premier moyen, les deux actes querellés ne sont pas indissociablement liés au sens où la décision prise par l'Ambassadeur du Royaume de Belgique à Ankara à l'égard de la partie requérante devrait nécessairement être suspendue dans l'hypothèse où votre Conseil considérerait que le second acte attaqué devrait l'être.

En effet, une chose est de voir une personne étrangère à une mission diplomatique et à son personnel être déclarée *persona non grata* par le chef de poste, une autre chose est de voir l'autorité qui emploie cette personne, mettre fin à sa mission à l'étranger et lui ordonner de rejoindre, ainsi que les membres de sa famille, le Royaume de Belgique.

Le recours est irrecevable en ce qu'il a trait au premier acte attaqué.»

Considérant qu'en tant qu'elle est représentée par le ministre de la Défense, la partie adverse soutient notamment, dans la réponse au moyen, que «l'autorité militaire, en prenant le deuxième acte attaqué, ne fait que tirer les conclusions de la décision de l'ambassadeur belge en Turquie de refuser au requérant l'accès à l'ambassade»; que des explications données à l'audience, il ressort qu'aucun autre emploi correspondant au grade et aux qualifications du requérant ne pouvait lui être conféré à Ankara;

Considérant qu'une mesure prise par le chef d'un poste diplomatique dans le but de préserver la sécurité des bâtiments et des personnes qui y exercent des fonctions, est un acte d'une autorité administrative et est, à ce titre, susceptible d'être attaqué devant le Conseil d'Etat; qu'en connaissant de ce recours, le Conseil d'Etat

ne substitue pas son appréciation à celle que se fait le chef de poste quant aux mesures à prendre, mais, en référé, il prive temporairement d'effet et, au fond, il met fin à une décision par hypothèse irrégulière, ce qui a effectivement pour conséquence que la personne en cause ne peut plus être considérée comme *persona non grata* au sein des locaux de l'Ambassade en exécution de cette décision, mais sans que l'ambassadeur compétent soit empêché de prendre une nouvelle décision, pourvu que celle-ci soit régulière; qu'aucune disposition ne soustrait les autorités belges qui exercent leurs pouvoirs à l'étranger à l'obligation de respecter la légalité, ni n'interdit au Conseil d'Etat, lorsqu'il est régulièrement saisi d'une requête à cette fin, de sanctionner les illégalités qu'elles commettent;

Considérant que l'argument de la partie adverse représentée par le ministre des Affaires étrangères revient à dire qu'elle n'a pas pris de décision faisant grief au requérant, parce qu'elle n'a pas ordonné son retour en Belgique, et celui de la même partie adverse, mais représentée par le ministre de la Défense, est qu'elle n'a fait que tirer du premier acte attaqué les conséquences qui devaient en découler;

Considérant que les deux actes attaqués participent d'un même processus administratif, qui ne se trouve divisé entre deux autorités différentes que par l'organisation mise en place, selon laquelle le département de la Défense affecte un de ses agents à un service hébergé dans des locaux dépendant du département des Affaires étrangères; que l'ambiguïté qui en résulte quant à l'identification précise de la décision qui fait grief ne peut, dans un Etat de droit, aboutir à ce qu'un tel processus partagé entre deux actes administratifs, échappe à tout contrôle juridictionnel; que même si le second acte attaqué apparaît comme une conséquence du premier, il n'y a pas lieu, particulièrement dans le cadre d'un référé d'extrême urgence, de procéder à de subtiles distinctions dans une situation où le maintien d'un seul de ces actes empêcherait de rétablir la légalité au profit du requérant; que le recours est recevable en ses deux objets;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des droits de la défense, du principe *audi alteram partem*, du principe de bonne administration et d'équitable procédure et de l'excès de pouvoir,

en ce que le requérant qui est manifestement soupçonné d'avoir commis un fait grave se voit non seulement écarté de sa fonction actuelle mais contraint de déménager avec l'ensemble de sa famille de Turquie en Belgique dans un délai d'un mois et cela sans qu'au préalable, assisté d'un avocat, il ait pu pleinement faire valoir les arguments qui, à son sens, justifiaient que pareilles mesures ne soient pas prises à son encontre,

alors que, en vertu des règles et principes figurant au moyen, tout agent qui fait l'objet d'une mesure grave liée à son comportement doit pouvoir bénéficier d'un

certain nombre de droits, lesquels impliquent à tout le moins qu'il puisse prendre connaissance du dossier, disposer du temps suffisant pour préparer sa défense et se faire accompagner du conseil de son choix;

Considérant que les actes attaqués ne revêtent pas un caractère disciplinaire; que les droits de la défense ne s'y appliquent pas; qu'en tant qu'il est pris de la violation de ce principe, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les actes attaqués apparaissent comme des mesures d'ordre, fondées sur un comportement que le requérant est suspecté d'avoir eu; qu'ils ont par ailleurs des conséquences graves pour sa famille et lui, les obligeant à rentrer en Belgique et interrompant la scolarité des enfants; qu'une telle mesure ne pouvait être adoptée sans que l'autorité ait mis le requérant en mesure de s'expliquer utilement – avec l'assistance d'un avocat s'il le souhaite – sur les faits qui en sont à l'origine et sur l'opportunité ou l'adéquation des mesures envisagées; qu'il n'est pas contesté que cette faculté n'a pas été donnée au requérant; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motifs, de l'erreur dans les motifs, de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir,

en ce que le premier acte attaqué n'a jamais été notifié au requérant et qu'il ignore tout de la motivation qui le sous-tend et en ce que le deuxième acte attaqué comprend l'affirmation selon laquelle la mesure prise ne constitue en rien une mesure à caractère pénal, disciplinaire ou statutaire;

alors que les deux actes attaqués constituent une mesure statutaire visant à sanctionner, de manière déguisée, le requérant pour le comportement qui est le sien et qu'à leur lecture, en violation des principes et dispositions visés au moyen, il est impossible au requérant de comprendre les raisons réelles pour lesquelles ces mesures ont été prises;

Considérant qu'il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le premier acte attaqué aurait été notifié au requérant; que ce acte est contenu dans un message électronique rédigé en langue néerlandaise alors que le requérant est du rôle linguistique français;

Considérant que le second acte attaqué est motivé par une référence au premier acte attaqué; que pour que la motivation par référence d'un acte soit admissible, il faut que l'acte auquel il est référé soit connu du destinataire ou lui soit communiqué en même temps; que tel n'a pas été le cas en l'espèce, sans qu'il soit

besoin de relever que l'acte auquel il est référé aurait dû être établi dans le langage du requérant; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant soutient que l'exécution immédiate des actes attaqués risque de causer un préjudice grave difficilement réparable lié notamment à son retour en Belgique avec sa famille, à la perturbation de la scolarité de ses enfants, et à l'atteinte à sa réputation; que ce risque de préjudice est plausible;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de:

- 1. la décision de l'ambassadeur de Belgique en Turquie VAN RYSELBERGHE de ne plus autoriser Fuad KANUSAGI à accéder aux locaux de l'ambassade à Ankara et de mettre fin à sa mission de d'employé chauffeur,
- 2. la décision du Lieutenant-colonel VANDEN STEENE de mettre fin à la mission d'employé chauffeur de Fuad KANUSAGI au poste d'attaché de défense à Ankara, d'organiser son déménagement et son retour définitif en Belgique avant le 15 décembre 2007.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre des référés, le trente novembre deux mille sept, par :

M. LEROY,
Mme ROBA,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.