

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 185.481 du 24 juillet 2008

A. 188.995/VIII-6446

En cause : **KANUSAGI** Fuad,
ayant élu domicile chez
Me Evelyne DEMARTIN, avocat,
place Van Meenen 14
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Défense.

--

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 17 juillet 2008 par Fuad KANUSAGI, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de "l'exécution de la décision (datée du 3 juillet 2008 et remise au requérant le 11 juillet 2008) de mettre fin à sa mission d'employé-chauffeur de l'Attaché de Défense à Ankara et de l'inviter à réintégrer la Belgique avant le 1^{er} septembre 2008";

Vu l'ordonnance du 17 juillet 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 22 juillet 2008 à 11 heures;

Vu le dossier administratif;

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

Entendu, en leurs observations, Me DEMARTIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. DE SAEDELEER, capitaine, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} 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 antécédents de l'affaire sont exposés comme suit dans l'arrêt n/ 177.506 du 30 novembre 2007 :

" 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'arrêt précité a suspendu l'exécution des actes attaqués; qu'il a été notifié aux parties le 31 novembre 2007;

Considérant que les faits qui se sont déroulés ultérieurement sont les suivants :

Après avoir été en incapacité pour une semaine à partir du 27 novembre 2007 pour état dépressif réactionnel, le requérant est retourné à Ankara. Il a été déclaré incapable de travailler du 5 au 12 décembre 2007, puis du 10 au 20 décembre 2007, après quoi il a été jugé apte au travail, ce dont il a avisé ses supérieurs.

Le requérant a toutefois reçu un ordre de marche pour se rendre en Belgique afin d'y subir des examens médicaux à l'hôpital militaire. Les documents qui lui ont été remis mentionnent "inapte au travail" et "en attendant C.M.A.R., à prolonger !".

Les autorités militaires ayant engagé une procédure de fixation du dossier devant la Commission militaire d'aptitude et de réforme (C.M.A.R.), le requérant ne pouvait être remis au travail tant que celle-ci ne s'était pas prononcée.

Un document remis au requérant précise "Décision DGHR : La mutation d'office est prévue après 5 mois d'AMS (lire : absence pour motif de santé) soit consécutifs, soit étalés". Ce délai devait expirer le 27 avril 2008.

Le 11 janvier 2008, le requérant a reçu un courrier l'informant d'une "intention de mutation" précisant ce qui suit :

- " Cette intention de mutation est basée sur les motifs suivants :
- * Le fait que vous n'êtes plus apte pour l'instant d'exercer votre fonction de chauffeur.
 - * Qu'une procédure de comparution devant la C.M.A.R. vis-à-vis de vous est en cours et que cette procédure est en principe de longue durée.
 - * Que la fonction de chauffeur/employé auprès du poste de l'Attaché de Défense doit être occupée et doit être remplie".

Ainsi qu'il y était invité, le requérant a fait part de ses observations, soulignant notamment que les problèmes invoqués étaient inexistants de sorte que cet élément, pas plus que le retard mis par la C.M.A.R. pour traiter les dossiers dont elle est saisie, ne saurait justifier son rapatriement en Belgique.

En réponse, le supérieur du requérant lui fait savoir que l'intention de le muter est suspendue.

Le requérant a reçu ensuite un nouvel ordre de marche pour se rendre en Belgique, les 28 et 29 février 2008. Une fois sur place, il lui a été précisé qu'il devait rester sur place jusqu'au 7 mars.

A l'issue d'un entretien psychiatrique et de prises de sang, un document précisant qu'il était apte au travail a été remis au requérant.

Compte tenu de l'écoulement du temps, le requérant a cité le Ministre de la Défense devant le juge des référés afin qu'il soit condamné à le remettre au travail avant sa comparution devant la C.M.A.R., et, subsidiairement, à fixer le dossier devant cette commission avant le 27 avril 2008.

Le 11 avril 2008, le Ministre de la Défense a fait savoir au juge des référés que le dossier du requérant serait examiné par la C.M.A.R. le 6 mai et que celui-ci ne serait pas muté entre-temps.

Le 6 mai 2008, la C.M.A.R. a reconnu que le requérant était apte à reprendre ses fonctions. Celui-ci a rejoint aussitôt Ankara et s'est présenté le 8 mai sur son lieu de travail. A peine arrivé, il s'est vu remettre en mains propres la décision de l'Ambassadeur de Belgique en Turquie, libellée comme suit :

"
DECISION MOTIVEE
A L'ATTENTION DU CAPORAL FUAD KANUSAGI

La décision suivante est motivée sur base de plusieurs éléments dont certains vous ont d'ailleurs été notifiés à l'époque, soit oralement, soit par écrit.
Je vous donne une liste non limitative des griefs à votre rencontre :

Interférences dans l'octroi de visas

Dans une note adressée au SGRS-S par l'Attaché de Défense de l'époque, le Col. J.P. Coucke, datant du 25 avril 2006, diverses interventions ont été mentionnées.

Une note, en date du 15 septembre 2006, et signée de votre main, atteste également de cette habitude, même si, selon votre déclaration écrite jointe à cette communication, vous prétendez n'être intervenu que par trois fois. Ceci est d'ailleurs contredit par plusieurs déclarations d'autres membres de cette ambassade, selon lesquelles vos interventions s'étendaient même en dehors des murs de la chancellerie, comme en atteste la déclaration écrite de M. Koray DOGAN, qui fut à l'époque l'agent de sécurité, veillant à la bonne marche de l'introduction de demandes de visa au guichet.

De toute façon, une mise en garde du SGRS-A en date du 11 octobre 2006 vous a été notifiée le 25 octobre 2006.

Interférences dans le domaine privé que l'on pourrait considérer comme étant du harcèlement à l'encontre d'un membre du personnel de l'ambassade. Plusieurs déclarations écrites témoignent de ces faits. Celles-ci sont jointes à la présente. De ces déclarations, il apparaît clairement que la personne en question s'est abstenue de porter plainte au moment des faits (répétitifs d'ailleurs) par peur de représailles. Vos interventions sont même allées jusqu'au domicile de l'intéressée et aux portes de la crèche de son fils, comme en témoignent ces déclarations écrites de plusieurs témoins, dont le responsable de cette institution ci-jointe.

Lors de l'enquête interne (5 novembre 2007) qui a été menée à ma demande par le Commissaire en Chef de la Police Fédérale, M. Charles DE WINTER, Officier de liaison à Istanbul, suite à une lettre de menaces anonyme envoyée à trois membres de l'ambassade : Mme Carmen SUREDA-CASTELLO, consule et destinataire de l'original manuscrit, ainsi qu'à M. Henri VANTIEGHEM, premier secrétaire et chef de poste adjoint, et moi-même (en photocopie), il a été constaté que vous avez tenu des propos contradictoires et mensongers. Cette lettre contient des menaces non spécifiées vis-à-vis de Mme C. SUREDA-CASTELLO. Plainte contre X a été

déposée à ce sujet et une enquête du parquet fédéral à ce sujet a été initiée et est toujours en cours.

Dans des déclarations que vous avez faites devant le Lt. Col. BOOGHS, en présence d'un témoin, l'Adjudant Patrick VANDEWYNGAERT la veille de votre départ à Bruxelles le 8 novembre 2007, le ton menaçant vis-à-vis de plusieurs personnes s'est à nouveau manifesté, notamment vis-à-vis de moi-même et de l'Amiral Hellemans.

Votre loyauté vis-à-vis de la Belgique finalement est clairement remise en question par vos déclarations répétées devant témoins de faire appel à l'ambassade de Turquie à Bruxelles, et à la presse turque.

En conséquence, le soussigné, Marc Van Rysselberghe, Ambassadeur de Belgique en Turquie décide :

Afin d'assurer un climat de travail serein au sein de l'ambassade de Belgique à Ankara, nécessaire au bon fonctionnement de mes services, et d'autre part d'assurer la sécurité physique des membres de cette ambassade, je me vois contraint de vous interdire désormais l'accès aux parties de la chancellerie (sise Mahatma Gandhi Caddies n/55, G.O.P., Ankara), qui ne sont pas strictement occupées par les services de l'Attaché militaire (1^{er} étage de l'immeuble - appartement n/ 6). Pour rejoindre ces locaux, vous devrez être accompagné par un membre du personnel du bureau de l'Attaché de défense.

En cas de non-respect de cette interdiction d'accès, ceci fera l'objet d'un constat qui sera versé dans votre dossier personnel. Ce dossier pourrait être utilisé à votre égard s'il y a lieu d'entamer ultérieurement contre vous une procédure disciplinaire ou judiciaire.

Il vous est loisible de consulter un avocat concernant la présente décision motivée.

L'Attaché de défense, le Lieutenant-colonel Eddy BOOGHS est informé de ce qui précède.

Décision notifiée ce jour au Caporal Fuad KANUSAGI
Ankara, Chancellerie de l'Ambassade de Belgique le 8 mai 2008.

Marc VAN RYSSELBERGHE.
Ambassadeur de Belgique".

Cette décision fait l'objet du recours en suspension et en annulation enrôlé sous le n/ A.188.644/VIII-6408 qui est toujours pendant.

Le 5 juin 2008, le requérant a reçu un document l'informant de l'intention de ses supérieurs de le renvoyer en Belgique et l'invitant à déposer un mémoire dans les quinze jours.

Le 10 juin 2008, il a reçu un courriel de l'Attaché de Défense à Ankara, le colonel BOOGHS, rédigé comme suit :

- " L'adjudant VANDEWYNGAERT ne désire plus vous accompagner de l'entrée des services de l'ambassade jusqu'à l'entrée des services de l'attaché de défense. Vu les directives de Monsieur l'Ambassadeur, l'accès aux services de l'attaché de défense n'est de ce fait de facto (sic) plus possible. En attendant le résultat des procédures en cours, vous allez vous tenir à disposition à votre domicile pendant les heures de service. Vous pouvez, le cas échéant, remettre à l'entrée de l'ambassade des documents destinés à mes services."

Cette décision fait également l'objet du recours G/A 188.644.

Le 18 juin 2008, le requérant a déposé son mémoire en réponse à "l'intention de mutation" qui lui avait été notifiée.

Après avoir pris congé du 3 au 10 juillet 2008 pour se rendre à Bruxelles, le requérant s'est vu notifier la décision suivante :

- " J'ai bien pris connaissance des arguments que vous donnez dans votre mémoire repris en Ref 2.

La lecture de ceux-ci ne me permet pas de revoir l'intention première de mettre fin à votre fonction (Ref 1).

En effet, il ressort des dispositions de l'Ordre Général J/409 B du 23 Avr 00 reprenant les missions de l'Attaché de Défense que les liens entre l'Ambassadeur et la délégation belge de l'Attaché de Défense nécessitent une étroite collaboration et doivent être basés sur la confiance.

Cependant, à la lecture des éléments repris dans la note de Monsieur l'Ambassadeur du 08 Mai 08, force est de constater que, d'une part, le climat de travail serein qui devrait normalement régner au sein de l'Ambassade n'existe plus et votre présence en est la cause et que, d'autre part, la confiance que le personnel civil de l'ambassade et le personnel de l'Attaché de Défense devraient avoir en vous, a manifestement disparu.

De plus, dans ces circonstances, votre présence ne peut que nuire à l'image de marque des Forces armées.

Votre retour au service début mai, après plus de quatre mois d'exemption, confirme que c'est votre présence qui, malgré vos bonnes évaluations antérieures, est à l'origine de la perturbation du bon ordre au sein de l'Ambassade.

Sur base de ces éléments (mauvais climat, rupture de confiance et mauvaise image de marque de la Défense) qui peuvent chacun séparément constituer un motif, je me dois de prendre une mesure d'ordre afin de rétablir le bon ordre dans les services.

Je suis donc au regret de vous annoncer qu'il est mis fin à votre mission d'employé-chauffeur de l'Attaché de Défense à Ankara. Il vous est demandé de prendre vos dispositions afin de réintégrer la Belgique avant le 01 Sep 08, date à laquelle vous serez affecté à votre nouvelle unité, le 1/3 L. L'avis de mutation vous sera envoyé par la DGHR.

J'attire votre attention sur le fait que cette mesure ne constitue pas une mesure disciplinaire. Dès votre retour en Belgique, les faits qui vous sont reprochés seront examinés sur le plan disciplinaire.

(...)

Pieter DE CREM".

Il s'agit de la décision qui est l'objet du présent recours;

Considérant, sur le recours à la procédure d'extrême urgence, que celui-ci n'est pas contesté;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à 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; qu'il expose que l'acte attaqué concrétise une proposition de mutation du 30 mai 2008 qui est motivée exclusivement par référence à la décision de l'Ambassadeur de Belgique en Turquie lui interdisant l'accès aux locaux de l'ambassade qui ne sont pas strictement occupés par les services de l'Attaché militaire et lui enjoignant, pour accéder à ces locaux, d'être accompagné par un membre du bureau de l'Attaché de Défense; qu'il soutient que l'acte attaqué est muet à propos des arguments qu'il avait développés dans le cadre de la procédure préalable à son adoption et se fonde sur des affirmations gratuites et des faits qui ont longtemps été considérés comme ne perturbant pas le service; qu'il précise que l'acte attaqué se fonde notamment sur des faits situés par la partie adverse aux mois de septembre et octobre 2006 et que celle-ci ne peut raisonnablement affirmer que ces faits, connus depuis plus d'un an et demi, constituent subitement une perturbation du service; qu'il ajoute que, dans l'affaire A.188.644/VIII-6408, l'Etat belge a affirmé que, depuis la prononciation de l'arrêt n° 177.506 du 30 novembre 2007, l'interdiction faite au requérant de fréquenter les locaux de l'ambassade a été retirée, de sorte qu'entre cette date et le 8 mai 2008, soit pendant plus de cinq mois, les éléments aujourd'hui invoqués

n'ont pas été de nature à rendre impossible au requérant la fréquentation de l'ambassade; qu'il fait également valoir que la mesure critiquée est en "flagrante contradiction" avec son évaluation réalisée au mois d'août 2007, soit postérieurement aux faits qui lui sont reprochés; qu'il soutient enfin que la motivation complémentaire de l'acte attaqué selon laquelle "le retour au service début mai 2008, après plus de quatre mois d'exemption confirme que c'est bien votre présence qui, malgré vos bonnes évaluations antérieures, est à l'origine de la perturbation du bon ordre au sein de l'ambassade" est dépourvue de tout fondement puisque c'est le jour même de son arrivée à Ankara le 8 mai 2008, qu'il s'est vu notifier la décision de l'Ambassadeur;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué tient compte des deux arguments invoqués par le requérant dans son mémoire, étant son évaluation de 2007 et l'ancienneté des faits; qu'elle fait valoir que cet acte repose sur trois motifs, à savoir la rupture de confiance entre le requérant et le personnel de l'ambassade, le mauvais climat qui y règne et la mauvaise image des Forces armées; qu'elle estime que si un seul de ces motifs était admissible, l'acte attaqué serait valablement motivé; qu'elle considère que le requérant ne conteste pas le fait que la confiance entre lui et le personnel de l'ambassade a disparu; qu'elle en conclut que le moyen qui ne critique pas ce motif déterminant n'est pas recevable à défaut d'intérêt; qu'elle ajoute que le requérant ne formule aucune critique à l'égard du motif lié à la mauvaise image de marque des Forces armées; qu'elle soutient que le constat selon lequel c'est la présence du requérant à l'ambassade qui est la cause de la perturbation du service date du 8 mai 2008, ce qui correspond à la note de l'Ambassadeur qui relate plusieurs faits, remontant respectivement à 2006, au mois de novembre 2007 et au mois de décembre 2007; qu'elle précise que si aucun fait négatif ne se rapporte à la période du mois de décembre 2007 au mois de mai 2008, c'est en raison de l'absence du requérant;

Considérant que les décisions des 13 et 14 novembre 2007, dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n/ 177.506, auraient pu être reprises par leurs auteurs en se conformant à l'enseignement de cet arrêt; qu'ils n'en ont rien fait; qu'au contraire, le 16 janvier 2008, l'Ambassadeur a confirmé que "depuis le prononcé par le Conseil d'Etat de l'arrêt en suspension n/ 177.506 du 30 novembre 2007, Monsieur KANUSAGI a de nouveau été autorisé à avoir accès à certains bureaux sis dans l'Ambassade de Belgique à Ankara, plus particulièrement aux bureaux de l'Attaché Militaire sis dans

ladite Ambassade."; que l'acte attaqué, pas plus que la note sur laquelle il se fonde, n'expose le motif justifiant ce revirement d'attitude, aucun fait postérieur au 16 janvier 2008 n'étant invoqué; que, dans cette mesure, le moyen est sérieux;

Considérant que le risque de préjudice moral, tenant à l'atteinte portée à la réputation du requérant, retenu par l'arrêt n/ 177.506 du 30 novembre 2007, demeure plausible;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision, datée du 3 juillet 2008 et remise au requérant le 11 juillet 2008, de mettre fin à sa mission d'employé-chauffeur de l'Attaché de Défense à Ankara et de l'inviter à réintégrer la Belgique avant le 1^{er} septembre 2008.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

J.-Cl. GEUS.