CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 211.550 du 25 février 2011

A.199.208/VIII-7588

En cause : **VAN MEEUWEN** Alex,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII[e] CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 17 février 2011 par Alex VAN MEEUWEN tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

" - la décision de date inconnue de désigner le requérant en qualité de Président de l'Autorité Nationale de Sécurité;
- l'arrêté royal du 9 février 2011 déchargeant le requérant de ses fonctions de Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Office des Nations Unies, des Institutions spécialisées, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement à Genève et l'adjoignant à l'Administration centrale à partir du 31 janvier 2011";

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 17 février 2011 convoquant les parties à l'audience du 24 février 2011;

Entendu, en son rapport, M[me] VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 210.960 du 2 février 2011 qui a suspendu l'exécution de l'arrêté royal du 6 juin 2010 déchargeant Alex VAN MEEUWEN de ses fonctions de Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Office des Nations Unies, des Institutions spécialisées, de l'Organisation mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement à Genève et l'adjoignant à l'administration centrale du Service public fédéral Affaires étrangères et Commerce extérieur à partir du lendemain de son arrivée en Belgique; que depuis cet arrêt, les faits suivants sont intervenus :

Le requérant a multiplié les contacts avec la partie adverse afin de fixer les modalités de son retour à Genève, en cherchant activement une entreprise de déménagement.

Le 7 février 2011, le conseil de la partie adverse fait savoir au conseil du requérant qu'un arrêté sera d'ici peu adopté quant à la prochaine affectation de son client, Genève n'étant pas la destination retenue. Interpellé une nouvelle fois par le conseil du requérant le 9 février 2011, le conseil de la partie adverse lui indique qu'un arrêté royal est en voie d'être signé par le Roi.

Le même jour, est publié au Moniteur belge un arrêté royal du 10 septembre 2010 désignant François ROUX en tant qu'ambassadeur, Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Office des Nations Unies, des Institutions spécialisées, de l'Organisation mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement à Genève en remplacement du requérant. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire n° 199.121/VIII-7581.

Le 15 février 2011, le Moniteur belge publie par extrait, deux arrêtés royaux du 9 février 2011, le premier retirant l'arrêté royal du 6 juin 2010 dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n° 210.960, précité, le second déchargeant le requérant de ses fonctions de Représentant permanent de la Belgique à Genève et l'adjoignant à l'administration centrale à partir du 31 janvier 2011. Cet arrêté royal

autorise également le requérant à porter le titre d'ambassadeur pendant la durée de ses fonctions en tant que président de l'Autorité Nationale de Sécurité, en abrégé ANS. Ce second arrêté royal constitue le deuxième acte ici attaqué.

Le requérant attaque également la décision de date inconnue de le désigner en tant que président de l'Autorité Nationale de Sécurité, en abrégé ANS. Cette décision du Président du comité de direction du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement a été concrétisée le 21 février 2011 et portée à la connaissance du requérant le 23 février suivant;

Considérant que par une requête du 23 février 2011, le requérant demande l'extension de son recours en extrême urgence à cette décision du 21 février 2011;

Considérant que la partie adverse considère qu'en tant que le recours est dirigé contre la décision de date inconnue confiant au requérant la présidence de l'ANS, il est prématuré dès lors que cette décision est intervenue postérieurement à celui-ci; qu'elle ne comprend pas pour quelle raison le requérant n'a pas attaqué la décision du Comité de direction du 22 octobre 2010 qui lui a confié la direction de l'ANS, décision qui a été portée à sa connaissance dès le 23 novembre 2010;

Considérant que la recevabilité de cette extension du recours doit être examinée en même temps que la recevabilité du recours introduit le 17 février 2011;

Considérant que dans son arrêt n° 210.960 du 2 février 2011, le Conseil d'État a jugé que le recours dirigé contre l'arrêté royal du 6 juin 2010, précité était bien recevable pour les motifs suivants :

" que, quand bien même, un changement d'affectation est une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service qui, en principe, n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État, encore faut-il que la partie adverse démontre par la motivation des actes attaqués que ceux-ci ont été exclusivement pris dans l'intérêt du service sans que n'interviennent des éléments liés au comportement de l'agent concerné; qu'en l'espèce, ni les actes attaqués ni les pièces du dossier administratif ne permettent de savoir pourquoi le requérant est rappelé à l'administration centrale ni pourquoi il n'a pas été retenu pour un nouveau poste à l'étranger; que, par ailleurs, le requérant n'étant en poste à l'étranger que depuis 2006, soit pour une période de quatre ans, il ne devait pas nécessairement rentrer à l'administration centrale n'ayant pas accompli deux termes successifs à l'étranger, comme le prévoit la circulaire ministérielle du 7 octobre 2009; qu'en ne connaissant pas les raisons qui ont guidé le choix de la partie adverse, le requérant n'est pas assuré que les actes attaqués ont bien été adoptés dans l'intérêt du service et n'ont aucun rapport avec la gestion du personnel du poste qu'il occupait à Genève (…)";

Considérant que le second acte ici attaqué est motivé comme suit :

" Considérant que les besoins du service nécessitent dans certaines hypothèses qu'il soit fait appel, lors d'un mouvement diplomatique, à des agents expérimentés, possédant le grade et les qualités requises, pour remplir des

fonctions à Bruxelles dans l'intérêt du service, même s'ils n'ont été affectés qu'à un seul poste à l'étranger après leur dernier passage à l'Administration centrale;

Considérant que l'agent en charge de la gestion journalière de l'Autorité nationale de Sécurité (ANS) a été déchargé de cette fonction le 5 janvier 2011;

Considérant que l'ANS est à l'aube de grands défis, à savoir notamment la création et l'installation d'un Service à gestion budgétaire séparée (SAB) et la modification de la réglementation relative aux missions et actions de l'ANS ainsi que celle concernant les aspects de sécurité dans une approche plus large;

Considérant que, pour assurer les missions habituelles, la gestion journalière de l'ANS et atteindre les nouveaux objectifs qui lui sont imposés, Monsieur Dirk Achten, Président du Comité de direction du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, a décidé, en vertu de l'article 21, 1°, de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, de déléguer la fonction de Président de l'ANS à un agent d'un grade au moins équivalent au rang 15;

Considérant que l'agent qui sera dorénavant chargé de la fonction de Président de l'ANS doit disposer de l'aptitude à gérer et diriger une équipe et faire preuve d'une approche créative et d'une vision globale des aspects politiques et pratiques liés au fonctionnement d'une telle entité en contact avec d'autres services publics belges et étrangers ainsi qu'avec diverses organisations internationales (OTAN, UE, ...);

Considérant que Monsieur Alex Van Meeuwen, agent de la première classe administrative de la carrière du Service extérieur, a démontre ses capacités managériales lorsqu'il était directeur général des Relations multilatérales;

Considérant que Monsieur Alex Van Meeuwen a acquis une grande expérience dans les relations internationales multilatérales notamment lorsqu'il était Représentant permanent auprès de l'Office des Nations Unies, des Institutions spécialisées, de l'Organisation mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement à Genève;

Considérant dès lors que Monsieur Alex Van Meeuwen possède le profil requis pour exercer les fonctions de Président de l'ANS;

Considérant que l'exercice de la fonction de Président de l'ANS implique des contacts réguliers avec des interlocuteurs officiels étrangers ainsi qu'avec des membres d'organisations internationales, il convient dès lors de conférer à Alex Van Meeuwen le titre d'Ambassadeur;";

que la question qui se pose au vu de cette motivation est de savoir si les actes ici attaqués sont de simples mesures d'ordre intérieur prises exclusivement dans l'intérêt du service ou si, au contraire, ces mesures sont prises en raison principalement du comportement du requérant; qu'il convient dès lors d'examiner la recevabilité du recours à la lumière des deux premiers moyens;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance de l'autorité qui s'attache à l'arrêt n° 210.960 du 2 février 2011, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; que le requérant souligne que le premier

acte attaqué, qui ne lui a pas été notifié, est dépourvu de motivation alors qu'il entre dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, précitée; que, quant à la motivation du second acte attaqué, il relève qu'il est déraisonnable de faire valoir ses capacités managériales pour le désigner aux fins de gérer une équipe d'une dizaine de personnes dont deux agents du niveau 1, qu'il est contradictoire d'invoquer la circonstance qu'il a acquis une grande expérience dans les relations internationales multilatérales lorsqu'il était Représentant permanent auprès de l'Office des Nations Unies, des Institutions spécialisées, de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la Conférence du Désarmement à Genève, pour décider ensuite de le décharger de ses fonctions de Représentant permanent à Genève, qu'il est également étonnant de considérer qu'il dispose des compétences nécessaires en matière de sécurité alors que son profil ne correspond pas à celui requis pour l'exercice des fonctions de président de l'ANS et qu'aucune comparaison n'a été opérée par la partie adverse entre le profil du requérant et celui d'autres agents du département de rang 15 au moins;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation du principe d'audition et de l'excès de pouvoir; que le requérant souligne que le second acte attaqué décide de son rappel à l'administration centrale et de son affectation à l'ANS à partir du 31 janvier 2011 en tenant compte des reproches qui lui ont été faits sur sa manière de gérer le personnel lors de sa dernière affectation; qu'il considère qu'il aurait dû au préalable être entendu pour lui permettre de faire valoir son point de vue; qu'il constate que si le rapport d'activités du SPF Affaires étrangères de 2009 se réjouit de son élection en tant que Président du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies pour la période juin 2009 à juin 2010 et détaille, de manière extrêmement positive, son action, l'évaluation finale qui sera portée sur sa manière d'accomplir ses missions en 2009 se conclura par la mention "satisfaisant"; qu'il rappelle que cette évaluation posait le constat qu'il fallait veiller "à une meilleure gestion du personnel et éviter des problèmes d'ordre personnel qui pourraient entraver la bonne marche du poste" ou encore que "la gestion de poste au plan humain devrait cependant recevoir plus d'attention car elle peut influencer la productivité" ou que "des améliorations dans la gestion générale du personnel et dans l'atmosphère peu agréable dans le poste sont nécessaires"; qu'il fait également valoir que des appréciations déplaisantes ont été formulées sur la manière de servir de son épouse, affectée au même poste et que lors d'une audition de celle-ci par un inspecteur des postes, elle a également été interrogée sur la manière avec laquelle le poste était organisé par le requérant; que, selon lui, son rappel à Bruxelles témoigne incontestablement d'une insatisfaction sur la manière avec laquelle il a accompli ses fonctions, le département préférant l'affecter à une fonction vacante depuis le 5 janvier 2011 plutôt que de lui garder son affectation à Genève ou de l'affecter à tel ou tel poste pour lequel il avait marqué sa préférence; que dans sa demande d'extension de son recours, le requérant produit le dernier rapport réalisé en décembre 2010 par l'Inspection des postes et prétend que ce document

critique la manière avec laquelle il a géré le poste de Genève;

Considérant que la motivation du second acte attaqué fait clairement ressortir les raisons pour lesquelles le requérant est choisi comme président de l'ANS; qu'au regard de l'article 21 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité, il revient au Président du comité de direction du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement de présider l'ANS ou de désigner un fonctionnaire de rang 15 au moins pour assumer cette présidence; que la motivation du second acte attaqué indique que depuis le 5 janvier 2011, le fonctionnaire désigné à cet effet a été déchargé de sa mission et qu'il convient de le remplacer; que vu les missions qui incombent à l'ANS dans le domaine de la sécurité et de la nécessaire coordination que cela suppose entre les différents services concernés, il importe de désigner un président dans l'intérêt du service; que la partie adverse explique le choix du requérant en mettant principalement en exergue les qualités managériales qu'il a pu manifester quand il était directeur général des Affaires multilatérales et de la Mondialisation ainsi que son expérience des relations internationales multilatérales en tant qu'ambassadeur à Genève; que la partie adverse fournit dans le dossier administratif le plan de management de la Direction générale des Affaires multilatérales et de la Mondialisation établi à l'époque par le requérant et duquel il ressort que celui-ci a accordé une attention toute particulière aux questions de sécurité et de défense au sein de l'Union européenne et de l'OTAN; que le profil du requérant semble donc être en adéquation avec le rôle que doit tenir le président de l'ANS d'une part, parce qu'il est amené à entrer régulièrement en contact avec tous les services de sécurité belges, à coordonner les avis formulés par ces services, à gérer le secrétariat de l'ANS, à participer aux réunions du Collège du Renseignement et de la Sécurité, conformément à l'arrêté royal du 21 juin 1996 portant création du Collège du Renseignement et de la Sécurité et d'autre part, parce qu'il doit collaborer avec de nombreuses instances internationales dont l'OTAN et l'Union européenne ainsi que suivre la négociation et la ratification d'accords en matière de sécurité avec des pays tiers; que l'acte attaqué indique également que les missions de l'ANS sont appelées à être renforcées, comme cela ressort clairement des travaux parlementaires de la loi-programme du 22 décembre 2008 qui fait de l'ANS un service de l'État à gestion séparée; qu'en octroyant au requérant le titre d'ambassadeur, la partie adverse entend lui faciliter la tâche dans ses contacts avec les autorités étrangères; qu'il ressort également des explications de la partie adverse que le dernier président de l'ANS avait lui-même été ambassadeur à Cuba et New Delhi ce qui démontre que la fonction nécessite des personnes d'expérience et d'un certain rang comme l'exige l'arrêté royal du 24 mars 2000, précité; qu'enfin, l'on ne peut mesurer l'importance d'une fonction au nombre de collaborateurs qui sont placés sous l'autorité de celui qui l'occupe; que, dans ces circonstances, on ne peut raisonnablement prétendre que les besoins du

service, à savoir ceux de l'ANS, ne puissent, à ce stade de la procédure, justifier le retour du requérant à l'administration centrale; que, par ailleurs, la motivation de l'acte attaqué ne laisse à aucun moment entendre que le rappel à Bruxelles du requérant serait lié à sa gestion du personnel de la Représentation permanente à Genève dès lors que sont mises en évidence ses qualités managériales et son expérience des relations internationales; qu'à la différence de l'arrêté royal du 6 juin 2010, précité, qui ne contenait aucune motivation et pour lequel il était permis d'avoir des doutes sur les raisons qui justifiaient le retour du requérant à Bruxelles, l'acte attaqué est doté d'une motivation, qui, prima facie, explique les raisons du changement d'affectation du requérant; que cette motivation est dépourvue de considérations négatives à son égard et démontre que l'objectif poursuivi est de rencontrer l'intérêt du service; que si le dernier rapport de l'inspection des postes de décembre 2010 met en évidence que le requérant n'a pas toujours adéquatement motivé son équipe, il n'est cependant pas question de formuler des reproches à l'attention du chef de poste mais d'apprécier comment mieux faire fonctionner ledit poste dans sa globalité; qu'enfin, si le requérant a le sentiment que son retour à Bruxelles est lié aux difficultés rencontrées par son épouse Brigitte MINART avec le département, il y a lieu de constater que l'acte attaqué n'en fait aucunement mention et que le dossier administratif ne permet pas de faire un quelconque rapport entre la situation du requérant et celle de son épouse dont le dossier fait l'objet d'une procédure distincte; que le second acte attaqué doit, à ce stade de la procédure et compte tenu des éléments portés à la connaissance du Conseil d'État, être qualifié de simple mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service; qu'en conséquence, la décision prise par le Président du comité de direction de confier au requérant la présidence de l'ANS n'est que la concrétisation du second acte attaqué et ne devait pas être plus motivée; que s'agissant d'un changement d'affectation opéré uniquement dans l'intérêt du service, sans aucune considération négative pour le requérant, il n'y avait pas lieu de mettre en œuvre préalablement le principe audi alteram partem; que la requête ainsi que la demande de son extension sont en conséquence irrecevables,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence et sa demande d'extension sont rejetées.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre des référés, le vingt-cinq février deux mille onze par :

Mme	VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. P. VANDERNACHT.