

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.116 du 5 février 2015

A. 214.859/VIII-9593

En cause : **THUNUS** Marc,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain et Anne-Sophie VERRIEST, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête introduite le 27 janvier 2015 par Marc THUNUS tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "son rappel immédiat à l'Administration centrale décidé le 22 janvier 2015 par le Président du Comité de direction du SPF Affaires étrangères, Comme extérieur et Coopération au développement";

Vu l'ordonnance du 28 janvier 2015 convoquant les parties à l'audience publique du 3 février 2015;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, premier 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 se présentent résumés comme suit :

1. Le requérant est un agent de la carrière extérieure du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement depuis 1976.

Il a été promu à la troisième classe administrative le 1^{er} février 1998 par un arrêté royal du 18 avril 2000.

Il est actuellement ambassadeur et consul général de Belgique à Tallinn (Estonie) depuis le 13 août 2012.

2. Une inspection du poste du requérant s'est déroulée les 20 et 21 novembre 2014, laquelle a donné lieu à un rapport rédigé le 1^{er} décembre 2014.

Cette inspection aurait dû avoir lieu en 2013 - le requérant en ayant été avisé par des courriels des 5 et 6 novembre 2012 - mais a, à la demande de ce dernier, été reportée à une date ultérieure, ce dont il a été avisé par un courriel n° 56 du 6 novembre 2013 adressé à l'Ambassade de Tallinn.

La procédure d'examen du contenu du rapport d'inspection est toujours en cours, le comité de direction ayant voulu attendre les commentaires complémentaires du requérant, lequel a fait parvenir sa réponse définitive au rapport d'inspection le 21 janvier 2015.

3. Le 16 décembre 2014, Tim HERMANS, consul auprès de l'Ambassade d'Helsinki, invité par la partie adverse à se rendre à Tallinn en raison du "burn-out" du requérant couvert par un certificat médical, rédige un rapport relatif à son voyage de service des 8, 10 et 16 décembre 2014 où il a pu rencontrer trois membres du personnel du poste de Tallinn.

4. Le 23 décembre 2014, la direction d'encadrement P&O demande au requérant des informations concernant un membre du personnel de l'Ambassade antérieurement licencié.

5. Le 14 janvier 2015, une réunion de coordination s'est tenue au sein des services de la partie adverse au cours de laquelle la fermeture de l'Ambassade de Tallinn a été planifiée au plus tard pour la fin du mois de mars.

6. Le 22 janvier 2015, le président du comité de direction adresse, par un courriel et par la valise diplomatique, la lettre suivante :

" Monsieur l'Ambassadeur,

Comme vous le savez, le Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Didier REYNDEERS, a décidé de fermer et de réorganiser plusieurs postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger, principalement en Europe.

Par décision du 14 janvier 2015, le comité chargé de coordonner tous les aspects liés à la fermeture des postes, a arrêté le planning relatif à la fermeture des postes diplomatiques belges à l'étranger. Ainsi, notamment, s'agissant des Ambassades de Belgique à Tripoli et Tallinn, il a été arrêté que celles-ci fermeraient au plus tard fin mars 2015.

La fermeture de l'Ambassade de Belgique à Tallinn est donc imminente.

Or, divers faits ont été portés à ma connaissance qui laissent penser qu'il existe des doutes sérieux quant au bon fonctionnement de ce poste, alors qu'un fonctionnement optimal de celui-ci est requis en vue de la gestion efficace, transparente et en conformité rigoureuse avec les instructions du Département de la fermeture de cette ambassade.

Dès lors, conformément aux articles 73 et 64, §2, de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, j'ai décidé, dans l'intérêt du service, de vous rappeler immédiatement à l'administration centrale.

En annexe, vous trouverez votre convocation à une audition en date du 9 février 2015, convocation qui reprend les faits qui ont été portés à ma connaissance et qui sont à la base de cette procédure de mesure d'ordre.

Je vous saurais gré de bien vouloir accuser réception du présent mail et de me communiquer par quel tout prochain vol vous rejoindrez Bruxelles.

PCD".

À cette lettre est joint le courrier suivant :

" Monsieur l'Ambassadeur,

Comme vous le savez, le Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Didier REYNDEERS, a décidé de fermer et de réorganiser plusieurs postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger, principalement en Europe.

Par décision du 14 janvier 2015, le comité chargé de coordonner tous les aspects liés à la fermeture des postes, a arrêté le planning relatif à la fermeture des postes diplomatiques belges à l'étranger. Ainsi, notamment, s'agissant des Ambassades de Belgique à Tripoli et Tallinn, il a été décidé que celles-ci fermeraient au plus tard fin mars 2015.

En vue de la fermeture d'un poste, diverses actions doivent être entreprises, que ce soit par le Département, par Ambabel Tallinn, ou encore en étroite collaboration entre le Département et Ambabel Tallinn.

Ainsi, au niveau du poste, diverses actions doivent être menées, notamment :

- Licenciement du personnel local;
- Donner des instructions concernant la résiliation du bail de location / la vente des bâtiments;
- Informer les autorités du pays X de la fermeture effective du poste;
- Annonce dans la presse locale de la fermeture effective du poste;
- Organisation du déménagement;
- Clôture de la caisse et du compte bancaire en monnaie locale;
- Fermeture du compte bancaire en devises;
- Clôture de la comptabilité.

Bref, toutes ces actions nécessitent qu'Ambabel Tallinn fonctionne de manière optimale, ce qui suppose notamment une implication totale du chef de poste et de son personnel administratif dans la gestion du poste, une bonne cohésion au sein d'Ambabel Tallinn entre le chef de poste et son personnel administratif de même qu'une excellente relation entre Ambabel Tallinn et les services compétents du Département et entre Ambabel Tallinn et les autorités locales.

Or, divers faits ont été portés à ma connaissance qui laissent à penser qu'il existe des doutes sérieux quant au bon fonctionnement d'Ambabel Tallinn, et donc quant à la gestion efficace, transparente et en conformité rigoureuse avec les instructions en vigueur du Département de la fermeture de Ambabel Tallinn :

1. Au niveau de la gestion du personnel

Plusieurs constats peuvent être faits :

- les deux derniers engagements (Mesdames Nathalie GARCHEY et Jaanika KIKKAS) auraient été faits hors procédure publique et des doutes sérieux existent quant aux compétences professionnelles de Madame Jaanika KIKKAS compte tenu du fait que vous vous connaissiez déjà socialement - recrutement à l'encontre de l'intérêt du service
- lancement de la procédure de licenciement de Madame LAASIK sans autorisation
- relations professionnelles dysfonctionnelles avec certains membres du personnel administratif de l'ambassade
- interférence négative dans les relations entre collègues subordonnées (incitation et assistance à Madame KIKKAS pour porter plainte contre Madame LAASIK).

2. Au niveau de la gestion du poste

Plusieurs constats peuvent également être faits

- Absence hors juridiction sans autorisation, ni information du Département a posteriori;
- Délégation de tâches essentielles relevant de la compétence du chef de poste aux secrétaires de l'Ambassade;
- Visites peu régulières aux autorités estoniennes;
- Non-respect des horaires prescrits d'ouverture minimale au public.

3. Violation des règles essentielles en matière de sécurité

Communication à des personnes tierces, sans habilitation de sécurité, de votre mot de passe pour l'accès à votre mailbox personnelle.

4. Gestion bancaire et comptabilité

À l'insu du Département, vous vous êtes octroyé une procuration sur le compte bancaire de l'Ambassade.

En conséquence, j'ai l'intention de proposer au Roi de vous décharger définitivement de votre fonction d'Ambassadeur à Tallinn.

Dès lors, conformément aux articles 73 et 64, §2, deuxième alinéa de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, vous avez le droit d'être entendu dans vos moyens de défense.

L'audition à ce sujet aura lieu le 9 février 2015 à 14h30, au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, rue des Petits Carmes 15, à 1000 Bruxelles, Egmont I, 4^e étage, Bureau D415.

Vous pouvez, lors de cette audition, vous faire assister par un conseil de votre choix.

Vous avez le droit de déposer un mémoire écrit jusqu'au jour qui précède l'audition.

Si vous avez des pièces que vous souhaitez joindre au dossier, vous pouvez me les communiquer au plus tard trois jours avant l'audition.

Pour votre parfaite information, vous trouvez copie des dispositions concernées de l'arrêté royal précité en annexe (annexe 1).

Je joins également à la présente une copie du dossier administratif avec inventaire (annexe 2).

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

Dirk ACHTEN
Président du Comité de direction".

Le premier de ces envois constitue, selon le requérant, la décision attaquée.

7. Le requérant accuse réception du courriel et de ses annexes ainsi que de la valise diplomatique le 23 janvier 2015.

8. Par un courriel du 26 janvier 2015, la partie adverse précise au requérant que "les activités de [son] poste sont désormais orientées vers les seuls préparatifs de la fermeture définitive du poste".

9. Par un courriel du même jour, le requérant sollicite une dispense de participation aux journées diplomatiques en raison de "la proximité de la fin de ma mission ici" et de sa situation médicale qui lui interdirait de voyager.

Il lui est répondu, le 27 janvier 2015, qu'en l'absence d'attestation médicale, sa dispense lui était refusée. Il s'est également vu rappeler qu'il était "rappelé immédiatement, par mesure d'ordre, dans l'intérêt du service, à l'administration centrale".

10. Par un courriel du même jour, le ministre des Affaires étrangères informe l'Ambassade de Belgique à Tallinn que Tim HERMANS est désigné comme chargé d'affaires ad interim afin d'assumer à titre provisoire la direction du poste de Tallinn.

Les autorités estoniennes et finlandaises en ont été avisées par une note verbale le 2 février 2015.

11. Entre-temps, la procédure de fermeture du poste de Tallinn a été entamée. Par un courriel du 13 janvier 2015, le requérant s'est vu notifier la lettre de licenciement de son assistante administrative pour transmission à l'intéressée, lettre de licenciement qu'il renvoie signée le 15 janvier 2015. Par un courriel du 19 janvier 2015, il est également averti que la procédure de vente de la résidence à Tallinn est lancée.

12. Le 30 janvier 2015 le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, transmet à la partie adverse un certificat médical daté du 23 janvier 2015 certifiant que le requérant "ne peut voyager pour raisons médicales";

Considérant que le rappel d'un ambassadeur à l'administration centrale est considéré par l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire comme une mesure d'ordre; que prise, en l'espèce, en raison du comportement du requérant, elle bouleverse de manière importante son cadre de travail, de sorte que cette mesure lui cause incontestablement grief; que le recours, dirigé contre cette mesure, est dès lors recevable;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision; que le § 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au § 1^{er};

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 64, § 2, et 73 de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 précité, et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe général de droit de proportionnalité ainsi que du principe du raisonnable; qu'il fait valoir que le rappel en urgence à l'administration centrale qui est décidé sans que l'agent ait eu préalablement l'occasion d'exposer ses moyens de

défense, constitue une procédure dérogatoire qui revêt un caractère exceptionnel et à laquelle il ne peut être recouru que s'il est démontré par l'autorité compétente que les circonstances sont telles qu'il n'est pas possible de faire usage de la procédure ordinaire de rappel à l'administration centrale; qu'il rappelle que l'acte attaqué repose sur la circonstance qu'il aurait été décidé, le 14 janvier, que l'Ambassade de Belgique à Tallinn fermerait ses portes au plus tard à la fin du mois de mars 2015 et que "divers faits" portés à la connaissance du président du comité de direction laisseraient penser qu'il existerait des doutes sérieux quant au bon fonctionnement de cette Ambassade, alors qu'un fonctionnement optimal de celle-ci serait requis en vue de la gestion efficace de sa fermeture; qu'il soutient que, ce faisant, l'acte attaqué n'est pas suffisamment et adéquatement motivé, les "divers faits" n'étant pas précisés dans cet acte; qu'il rappelle que ces faits sont tirés d'une inspection des postes qui s'est tenue les 20 et 21 novembre 2014 et que le rapport de cette inspection a été établi le 1^{er} décembre 2014, soit pratiquement deux mois avant que l'acte attaqué n'ait été adopté; qu'il estime qu'un tel délai démontre une absence de diligence du président du comité de direction et dément l'urgence alléguée; qu'il ajoute qu'il existe, par ailleurs, des incertitudes quant à la date de fermeture de l'Ambassade de Belgique à Tallinn, celle-ci étant annoncée "durant l'été 2015 en principe", de sorte que cette fermeture prochaine n'est pas de nature à établir l'urgence alléguée ni à pallier le manque de diligence relevé dans le chef du président du comité de direction; qu'il soutient que si le Président du Comité de direction dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour juger des mesures à adopter dans l'intérêt du service, il ne peut exercer ce pouvoir de manière déraisonnable et qu'il appartient à l'autorité compétente de faire apparaître dans la motivation de son acte les raisons pour lesquelles elle estime devoir adopter une mesure extrême telle que l'acte attaqué, qui est gravement attentatoire à ses intérêts professionnels et moraux, alors que d'autres mesures étaient envisageables comme, par exemple, le renforcement provisoire de l'effectif du poste dans l'optique de sa fermeture; qu'il estime qu'une fermeture fluide et ordonnée du poste, qui ne soit pas de nature à heurter les autorités estoniennes, requiert de maintenir sur place le chef de poste, le seul qui dispose des habilitations nécessaires, jusqu'à sa fermeture effective; qu'il précise à l'audience que l'acte attaqué est le courriel du 22 janvier 2015, signé "PCD", seule décision qui fasse référence à son rappel immédiat à l'administration centrale;

Considérant que le courriel du 22 janvier 2015 et la convocation, portant la même date, du requérant à une audition devant se tenir le 9 février 2015, sont indissociablement liés; que ces deux actes ont en effet été notifiés en même temps au requérant, à la fois par courriel et par valise diplomatique et font tous deux référence aux articles 73 et 64, § 2, de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 précité; que l'article 73, qui est relatif au rappel à l'administration centrale, précise en son alinéa 3, que "Les autorités compétentes, la procédure et les modalités pour le rappel à l'administration

centrale sont les mêmes que pour la suspension préventive", à savoir, mutatis mutandis, selon l'article 64, § 2, du même arrêté, que le président du comité de direction peut, en cas d'urgence, immédiatement rappeler l'agent à l'administration centrale avant de l'entendre, la notification du rappel devant comporter la convocation à l'audition, dont le contenu est conforme à l'article 65 du même arrêté; que cette dernière disposition est ainsi rédigée :

" Art. 65. L'agent est convoqué pour l'audition par lettre recommandée, par une procédure électronique équivalente, par remise contre récépissé de la lettre de convocation ou par la valise diplomatique pour les agents en poste, le bordereau d'inscription établissant la date d'envoi, dans un délai minimum de quinze jours à dater de la réception de la lettre de convocation.

La convocation mentionne :

- 1° les faits reprochés;
- 2° l'intention de proposer à l'autorité compétente de prononcer une suspension préventive;
- 3° le lieu, jour et heure de l'audition;
- 4° le droit à l'assistance par un conseil de son choix;
- 5° le droit de déposer un mémoire écrit jusqu'au jour qui précède l'audition;
- 6° le droit de déposer, au plus tard trois jours avant l'audition, les pièces qu'il souhaite joindre au dossier.

Le dossier qui contient toutes les pièces relatives aux faits qui justifient la possible suspension préventive, est joint en annexe de cette convocation";

que, contrairement à ce que soutient le requérant, c'est bien dans la convocation que les faits qui lui sont reprochés devaient être mentionnés; qu'en l'espèce, la convocation dresse plusieurs constats au niveau de la gestion du personnel, de la gestion du poste, des règles essentielles en matière de sécurité, de la gestion bancaire et de la comptabilité, auxquels le courriel du 22 janvier 2015 se réfère; que ces griefs, qui ne sont aucunement contestés en termes de requête, ont été portés à la connaissance du président du comité de direction non seulement par le rapport d'inspection du 1^{er} décembre 2014, mais également par un rapport rédigé, le 16 décembre 2014, par Tim HERMANS, consul auprès de l'Ambassade de Belgique à Helsinki, lequel révèle l'existence de relations tendues entre certains membres du personnel et le requérant et fait également état de sa présence, pendant son congé de maladie, à différents événements (réceptions, concerts) auxquels il était officiellement invité, alors qu'il n'avait pu le rencontrer à l'Ambassade lors de ses visites, les 8, 10 et 16 décembre 2014; que des courriels plus récents encore font état de dysfonctionnements : plainte de Jaanika KIKKAS au sujet de son boni de congé final (23 décembre 2014), accès de personnes tierces à l'ordinateur du chef de poste (20 janvier 2015), récrimination de Saskia LAASIK (22 janvier 2015); que les dates auxquelles le président du comité de direction a eu connaissance de ces différents griefs n'est pas de nature à démentir l'urgence déduite de la nécessité de rappeler immédiatement le requérant à l'administration centrale; qu'il en est d'autant plus ainsi que la fermeture de l'Ambassade de Belgique en Estonie a, le 14 janvier 2015, été décidée pour au plus

tard fin mars 2015, ce qui, comme le rappelle la convocation du 22 janvier 2015, nécessite un fonctionnement optimal de ladite Ambassade; qu'il ressort de ces éléments que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un second moyen de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 64, § 2, et 73 de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 précité, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il fait valoir que l'acte attaqué se présente sous la forme d'un courriel au bas duquel figure la seule mention "PDC" et qu'à défaut de signature, l'acte est inexistant; qu'il ajoute que l'absence de signature de même que le défaut d'identification du signataire de l'acte ne permettent pas, d'autre part, d'établir que cet acte émane bien de l'autorité compétente, en l'occurrence le président du comité de direction, seul habilité à décider d'un rappel immédiat à l'administration centrale;

Considérant qu'il est patent que tant le courriel du 22 janvier 2015, qui porte la mention "PCD", que le courrier du même jour convoquant le requérant à une audition, signé par Dirk ACHTEN, émanent tous deux du président du comité de direction lequel est, en application de l'article 64, § 2, de l'arrêté royal du 4 juillet 2014, combiné avec l'article 73 du même arrêté, compétent pour rappeler un agent en poste à l'administration centrale; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, et § 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension d'extrême urgence ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros, soit le montant de base de 700 euros majoré de 20 %; que, conformément à l'article 67, § 2, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure : "Le montant de base (...) est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant (...) si la demande de suspension (...) est introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence et est accompagnée d'un recours en annulation"; qu'en l'espèce, la demande de suspension d'extrême d'urgence n'est pas accompagnée d'un recours en annulation; qu'il y a donc lieu d'octroyer à la partie adverse une indemnité de procédure de 700 euros, sans la majoration demandée,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le cinq février deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Gregory DELANNAY,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.