

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.581 du 26 janvier 2018

A. 221.123/VIII-10.356

En cause : **BAUTIL** Marc,
ayant élu domicile chez
M^{es} François BELLEFLAMME et
Virginie FEYENS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 décembre 2016, Marc BAUTIL demande l'annulation de "l'arrêté royal du 6 juillet 2016 par lequel est supprimé le Consulat de Belgique à Saint-Domingue".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 décembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 janvier 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Virginie FEYENS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Alain VERRIEST, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un arrêté royal du 15 juin 2005, le requérant est nommé consul honoraire de Belgique à Saint-Domingue, avec comme circonscription la République dominicaine.

2. Démission honorable de ses fonctions lui est accordée par un arrêté royal du 25 juillet 2014.

3. La suspension de l'exécution de cette décision a été ordonnée par un arrêt n° 228.201 du 14 août 2014.

4. L'arrêté royal du 25 juillet 2014 est ensuite retiré par un arrêté royal du 7 septembre 2014.

5. Le 22 juin 2016, deux directeurs généraux du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement présentent une note conjointe au comité de direction du SPF Affaires étrangères. Celle-ci comporte une proposition de modification de la juridiction des postes diplomatiques de La Havane et de Kingston. Ambabel Havana reprendrait les postes consulaires et diplomatiques de la République dominicaine et d'Haïti au détriment d'Ambabel Kingston.

Cette note est rédigée comme il suit :

" J'ai l'honneur de soumettre à l'approbation du Comité de direction une proposition visant à modifier la juridiction de nos postes à La Havane et à Kingston, avec l'ajout de la République dominicaine et d'Haïti - dépendant actuellement d'Ambabel Kingston - à la juridiction d'Ambabel Havana, tant pour le volet diplomatique que consulaire.

a) Éléments de contexte pour la motivation d'une éventuelle modification de la juridiction :

1. Résultat de l'inspection de poste Kingston (2016) : le rapport récent de l'Inspection du Poste de Kingston précise que la juridiction actuelle d'Ambabel Kingston est trop vaste : couverture diplomatique de 13 pays (sans compter les compétences consulaires + multilatéral : CARICOM et ISA), avec lesquels les communications et déplacements peuvent être difficiles;
2. Ressources en personnel : dans la mesure où un collaborateur diplomatique renforcera La Havane en mars 2017 tandis que le personnel de Kingston restera inchangé, le changement de juridiction devrait permettre d'optimiser le recours aux ressources en personnel dans les deux postes;
3. Proximité linguistique, culturelle, etc. : les langues pratiquées en République Dominicaine (espagnol) et en Haïti (français) devraient faciliter le suivi par le personnel local d'Ambabel Havana davantage que par le personnel de Kingston/Santo Domingo se sent proche de Cuba, linguistiquement, culturellement, politiquement et géographiquement et essaie donc d'entretenir des liens bilatéraux concrets avec ce pays malgré l'embargo américain;
4. Communauté belge : concrètement sur le plan consulaire, la République Dominicaine représente 295 résidents et 97 en voyage pour l'instant (539 voyageurs archivés sur «*travellers online*»); Haïti 80 résidents et 7 en voyage pour l'instant (67 archivés sur «*travellers online*»);
5. Consulats honoraires : supervision actuelle par Ambabel Kingston de plusieurs consulats honoraires dont le dysfonctionnement peut impliquer que l'on ne puisse plus recourir au Consul honoraire (Santo Domingo) et imposer des visites plus fréquentes des équipes consulaires «de carrière» en République Dominicaine, ce qui serait plus gérable depuis Cuba. Par ailleurs, cette région est sensible aux catastrophes naturelles et il est important dans des situations de crise de bénéficier d'une présence consulaire expérimentée et professionnelle facilement mobilisable;
6. Cohérence : ainsi que cela a été souligné dans des cas antérieurs, il est plus cohérent, lorsque c'est possible, de concentrer en un même poste les compétences consulaires et diplomatiques, l'action diplomatique renforçant l'action consulaire, et vice versa; c'est particulièrement le cas en matière de diplomatie économique (en particulier pour nos sociétés de dragage dans la région). Il est également plus simple d'assurer efficacement la publicité de cette décision auprès du public et des États accréditaires et ce, afin d'éviter de causer la confusion, au détriment de l'efficacité des deux postes concernés;
7. Représentation depuis la Havane : Diverses ambassades étrangères couvrent déjà Haïti et la République dominicaine depuis La Havane.

b) Décision demandé au comité de direction

Favorable- Défavorable".

6. Le 24 juin 2016, le comité de direction du SPF Affaires étrangères marque son accord pour modifier la juridiction d'Ambabel Havana et pour la fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue. Le procès-verbal de cette réunion précise ce qui suit [traduction libre] :

" Le Comité de direction marque son accord avec la proposition contenue dans la note du Directeur général a.i. des Affaires bilatérales et du Directeur-général des Affaires consulaires et charge les services du Président de coordonner son exécution.

Le Comité de direction décide également de laisser le changement de juridiction aller de pair avec la fermeture du consulat honoraire de Santo Domingo".

7. Par un arrêté royal du 6 juillet 2016, le consulat honoraire de Belgique à Saint-Domingue est supprimé. Il s'agit de l'acte attaqué. Cet arrêté royal est publié au Moniteur belge le 3 novembre 2016 et est entré en vigueur le 13 novembre 2016. Il est notifié au requérant le 10 novembre 2016.

8. Le 9 décembre 2016, le conseil du requérant reçoit, par courriel, une réponse à un courrier qu'il avait envoyé le 7 novembre 2016 dans lequel il demandait des précisions sur les conséquences qu'engendrait, sur la situation de son client, la décision de fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue. À ce courriel sont joints une copie de l'acte attaqué, un extrait du procès-verbal de la réunion du comité de direction du SPF Affaires étrangères du 24 juin 2016, ainsi qu'une copie du courrier du 10 novembre 2016 portant la notification de l'arrêté royal du 6 juillet 2016.

9. Le 22 décembre 2016, le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères porte à la connaissance du conseil du requérant divers éléments concernant les conséquences de la fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue, notamment le fait que la nomination de son client en tant que consul honoraire à Saint-Domingue est abrogée en vertu de l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 portant le statut du consul honoraire. Son attention est également attirée sur la portée de l'article 2, 6°, du même arrêté. Est annexée à ce courrier, la note du 22 juin 2016 des deux directeurs généraux présentée au comité de direction du SPF précité.

10. Le 10 janvier 2017, le requérant répond au courrier du 22 décembre 2016 par un courrier adressé au ministre des Affaires étrangères. Il y soutient que sa nomination n'a pas pu être abrogée en application de l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 portant le statut du consul honoraire, entré en vigueur le 16 octobre 2016 dès lors que la fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue date du 6 juillet 2016.

11. Le 22 février 2017, le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères répond au requérant que sa nomination a bien été abrogée en application de l'article précité et qu'il doit s'abstenir de tout acte qui pourrait créer la confusion dans le chef du public et des autorités dominicaines.

12. Le 17 mars 2017, le requérant adresse un courriel au président du comité de direction du SPF Affaires étrangères dans lequel il soutient que sa fonction n'a pas pu être abrogée et que son courrier du 10 novembre 2016 demeure sans réponse.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Le requérant soutient qu'il a intérêt à l'annulation de l'acte attaqué dès lors que ce dernier le prive d'un emploi. Il fait par ailleurs valoir qu'il a été adopté dans le but de le démettre de ses fonctions de consul honoraire et qu'il est, de plus, fondé sur son comportement. Il ajoute qu'il n'a pas reçu de nouvelle affectation alors que tel devrait cependant être le cas dès lors que sa nomination n'est pas abrogée par l'effet de l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité, cette disposition étant entrée en vigueur postérieurement à la décision de suppression du consulat honoraire dont il avait la charge et ne pouvant donc lui être appliquée. Il estime, en outre, que l'exécution de l'acte attaqué porte atteinte à ses droits statutaires et modifie de manière importante l'exercice de ses fonctions. Il en conclut que l'acte attaqué n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur, non susceptible de recours mais qu'il constitue, sinon une sanction disciplinaire déguisée, une mesure grave en tant qu'elle porte atteinte à sa situation juridique et apparaît découler de son comportement. Il ajoute que le fait que l'acte attaqué ne soit pas motivé constitue un indice dans ce sens.

La partie adverse considère, pour sa part, que l'acte attaqué est un acte réglementaire et qu'il n'est dès lors pas soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Elle estime, au surplus, qu'il est motivé par la note du 22 juin 2016 rédigée à l'attention du comité de direction du SPF Affaires étrangères. Elle ajoute qu'il ne revient pas au requérant de substituer ses propres appréciations à celles du Roi quant à l'opportunité de fermer le consulat de Saint-Domingue, ni, sauf erreur manifeste d'appréciation, au Conseil d'État. Elle soutient, par ailleurs, que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours. Elle estime qu'à travers son recours, le requérant critique

implicitement l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité, qui emporte l'abrogation de sa nomination à la suite de la fermeture du consulat dont il avait la charge, disposition qu'il n'est pas recevable à critiquer indirectement. Quant à l'affirmation du requérant selon laquelle cette disposition ne lui est pas applicable dès lors que la décision de fermeture du consulat dont il avait la charge est antérieure à son entrée en vigueur, elle rappelle que l'article 12 de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité prévoit :

" Les dispositions du présent arrêté, à l'exception de l'article 4, deuxième alinéa, s'appliquent également aux agents consulaires honoraires qui ont été nommés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Elle répète que le requérant critique les dispositions de l'arrêté du 21 septembre 2016, alors que le délai pour ce faire est écoulé. Elle conclut que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur qui résulte de l'appréciation par le Roi des nécessités du service dans le contexte de postes consulaires établis à l'étranger et que le recours est partant irrecevable. Elle précise pour le surplus qu'il n'y a pas lieu de confondre un agent statutaire et un consul honoraire, ce dernier n'étant pas agent de l'État et n'émargeant pas au budget de l'État.

En réplique le requérant ne voit pas en quoi le fait qu'il ne serait pas agent de l'État impliquerait qu'il n'ait pas intérêt au présent recours et soutient qu'il ne peut être traité de façon différente qu'un agent statutaire. Il maintient que la décision de supprimer le consulat dont il avait la charge lui cause grief, de sorte que le recours est recevable. Il poursuit en affirmant que même s'il s'agit d'un acte réglementaire, l'action du Roi ne peut être arbitraire et que l'acte attaqué doit dès lors reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles. Il ajoute que le défaut d'exigence de motivation formelle ne fait pas de l'acte attaqué une mesure d'ordre intérieur. Il se défend par ailleurs de critiquer l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité. Il réaffirme que l'acte attaqué constitue à son égard une mesure grave, fondée sur son comportement et qu'il porte incontestablement atteinte à ses droits statutaires et modifie de manière importante l'exercice de ses fonctions. Il estime enfin qu'il est indubitable que la décision attaquée a été adoptée en raison de son comportement et souligne, à cet égard, un passage de la note du 22 juin 2016 destinée au comité de direction du SPF Affaires étrangères qui comporte un avis sur le dysfonctionnement prétendu du consulat dont il avait la charge. Il en conclut que si l'acte attaqué devait être considéré comme une mesure d'ordre intérieur, il devrait, en toute hypothèse, être susceptible de recours.

Il fait valoir, dans son dernier mémoire, qu'il se déduit du point 5 de la note du 22 juin 2016 que la partie adverse aurait à reprocher un dysfonctionnement au consulat honoraire de Saint-Domingue, lequel "peut impliquer que l'on ne puisse

plus recourir au consul honoraire" de sorte que la décision attaquée apparaît bien fondée sur des manquements imputés au requérant. Il maintient que dès lors que la décision attaquée porte indubitablement atteinte à ses droits statutaires et modifie de manière importante l'exercice de ses fonctions, s'il fallait considérer que l'acte attaqué consiste en une mesure d'ordre intérieur, il s'agirait d'une mesure d'ordre susceptible de recours. Il affirme, par ailleurs, que c'est évidemment en raison de l'acte attaqué et non en raison des dispositions qui composent son statut, qu'il a perdu son poste de consul honoraire à Saint-Domingue et que sans la décision de supprimer le poste consulaire qui se trouvait à Saint-Domingue, il aurait conservé sa fonction de consul honoraire. Il relève encore que les parties s'opposent quant aux effets de l'acte attaqué sur sa situation, la partie adverse estimant que l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité, s'applique et qu'il est en conséquence démis de ses fonctions, alors qu'il soutient, à l'inverse, que sa nomination n'a pas pu être abrogée en vertu de cette disposition, entrée en vigueur le 16 octobre 2016, étant donné que la décision de fermeture du consulat honoraire dont il avait la charge, est antérieure. Il maintient qu'en toute hypothèse, il est incontestable que l'acte attaqué engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ne peut plus les exercer, soit qu'il devrait déménager dans un autre pays pour les exercer, ce qui affecterait de manière substantielle ses conditions de travail. Il estime enfin qu'en tant que titulaire d'un emploi qui est supprimé, il a intérêt à attaquer l'acte qui emporte sa suppression et qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué il retrouverait son poste de consul honoraire à Saint-Domingue.

La partie adverse rappelle, dans son dernier mémoire, qu'il y a lieu, pour apprécier la décision de fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue, de prendre en considération l'ensemble des motifs contenus dans la note du 22 juin 2016, motifs que le requérant considère lui-même comme amplement justifiés. Elle maintient en outre que c'est à tort que le requérant soutient que l'acte attaqué du 6 juillet 2016 étant antérieur aux dispositions de l'arrêté royal du 21 septembre 2016 précité, celui-ci ne peut avoir comme conséquence d'abroger sa nomination et que, ce faisant, il omet de prendre en considération ou entend mettre en cause l'article 12 du même arrêté.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et réorganiser ses services. Tout changement d'affectation qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives liées à la fonction constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui relève de la bonne gestion des

ressources humaines. Il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État.

En l'espèce, la fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue est justifiée par la partie adverse dans une note du 22 juin 2016. Elle est la conséquence d'une modification de juridiction de l'ambassade de Kingston au profit de celle de La Havane.

Ainsi, la décision de fermer le consulat honoraire de Saint-Domingue trouve son fondement dans une mesure plus large de réorganisation des juridictions et du fonctionnement des ambassades et représentations diplomatiques belges dans les Caraïbes. La décision attaquée est partant une mesure organisationnelle intégrée dans un processus de plus grande ampleur par laquelle l'autorité restructure ses services sans porter atteinte aux droits statutaires de ses agents.

En outre, et plus fondamentalement, s'il est porté atteinte aux prérogatives du requérant, la mesure entreprise n'en est pas la cause. En effet, la décision de fermeture du consulat honoraire de Saint-Domingue n'emporte pas la fin des fonctions du requérant. Il ne voit ses fonctions abrogées que par l'application de l'article 8, 3°, de l'arrêté royal du 21 septembre 2016, précité qui énonce ce qui suit :

" La nomination du consul honoraire est abrogée dans les cas suivants :

[...]

3° Le poste consulaire honoraire où le consul honoraire est nommé, est fermé;

[...]".

Contrairement à ce que prétend le requérant, cette disposition lui est applicable dès lors que l'article 12 du même arrêté dispose :

" Les dispositions du présent arrêté, à l'exception de l'article 4, deuxième alinéa, s'appliquent également aux agents consulaires honoraires qui ont été nommés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Le rapport au Roi précise encore que l'arrêté royal, exception faite de l'article 4, deuxième alinéa, s'applique intégralement aux consuls honoraires en fonction le jour de son entrée en vigueur, le 10 octobre 2016. Ainsi, dès cette date, le requérant a vu ses fonctions de consul honoraire abrogées. Il n'a cependant pas attaqué l'article 8, 3°, de l'arrêté royal précité qui est pourtant la disposition qui lui fait grief. La décision de réorganiser les juridictions dans les Caraïbes, d'où découle la décision de fermer le consulat honoraire de Saint-Domingue ne fait pas, en elle-même grief au requérant, n'étant qu'une mesure d'organisation des services.

Par ailleurs, la loi portant le Code consulaire du 21 décembre 2013, précise en son article 2, que "le Roi peut établir des postes consulaires dans des villes étrangères" et que "si dans un pays donné, aucun poste consulaire n'est établi ou si, en raison de circonstances exceptionnelles, le poste consulaire n'est pas en état de fonctionner normalement, le ministre peut désigner un poste consulaire situé dans un pays voisin, qui est compétent éventuellement de manière temporaire, pour l'exercice des compétences consulaires dans le pays donné".

Il en découle que le Roi, selon le principe du parallélisme des formes, est compétent pour fermer un poste consulaire. Il résulte également des termes de la disposition et du verbe "pouvoir" utilisé, que la compétence du ministre de désigner un autre poste consulaire dans un pays voisin si le poste en place ne peut fonctionner correctement, est une compétence discrétionnaire de celui-ci.

Il n'appartient, à cet égard, pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité, seule une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise, pouvant être sanctionnée.

Comme l'admet le requérant dans son dernier mémoire, la décision de modifier la juridiction des ambassades de Kingston et de La Havane et de rattacher Haïti et la République dominicaine à l'ambassade de La Havane est, pour les raisons exposées dans la note du 22 juin 2016 précitée, amplement justifiée.

Cette mesure de modification de juridiction, prise afin de rationaliser l'organisation des postes diplomatiques dans les Caraïbes et de répartir au mieux les effectifs afin que la représentation du Royaume de Belgique soit la plus efficace, ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation. De cette décision découle celle de la fermeture du poste consulaire de Saint-Domingue laquelle n'apparaît donc que comme une simple mesure d'ordre intérieur.

L'exception soulevée par la partie adverse est fondée.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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 également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-six janvier deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.