

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS,
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**

A R R Ê T

n° 242.222 du 20 août 2018

A. 225.903/XV-3.832 (anciennement VIII-10.905)

En cause : **1. POTJES** Philippe,
 2. VAN EETVELDE Véronique,
 agissant tant en leur nom qu'en leur qualité
 de représentants légaux de leurs enfants
 mineurs A. et G. POTJES,
 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^e Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 août 2018, Philippe POTJES et Véronique VAN EETVELDE demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision de la partie adverse de date inconnue de lever partiellement leurs immunités diplomatiques et celles de leurs enfants".

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 août 2018, les parties ont été convoquées à comparaître à l'audience du 20 août 2018.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^c Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^c Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Le premier requérant est au service de la partie adverse depuis le 1^{er} octobre 1998. D'abord en qualité de stagiaire, il est ensuite nommé, le 1^{er} octobre 2000, à la 4^{ème} classe administrative du service extérieur. Le 1^{er} mars 2018, il est nommé à la classe A3, avec effet au 1^{er} juin 2017.

La seconde requérante est son épouse et ils ont deux enfants, nés respectivement le 21 octobre 2005 et le 27 mars 2009.

2. Depuis le 31 août 2017, le requérant est affecté à Strasbourg en qualité de représentant permanent adjoint de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe. Les requérants résident alternativement à Strasbourg et à Souzay-Champigny.

3. Le 28 décembre 2017, le président du conseil départemental du Bas-Rhin adresse le courrier suivant aux requérants :

" Madame, Monsieur,

Le Président du Conseil départemental a été destinataire d'une information préoccupante concernant vos enfants :

A. POTJES, né le 21 octobre 2005,
G. POTJES, né le 27 mars 2009,

Domiciliés allée de Robertsau 67000 STRASBOURG.

Dans ce cadre, je demande la réalisation d'une évaluation sociale du Responsable d'Unité Territoriale de Strasbourg NORD (tél. 03 68 98 50 00).

À ce titre, un travailleur social de votre secteur d'habitation vous contactera et vous proposera prochainement un rendez-vous afin d'évoquer avec vous les

éventuelles difficultés, les possibilités de les résoudre et de vous aider le cas échéant.

Les éléments d'inquiétude ayant conduit à cette évaluation seront abordés lors de cette rencontre.

La loi impose cette évaluation conformément au Code d'Action Sociale et des Familles. S'il est impossible d'évaluer votre situation ou que vous refusez de rencontrer le professionnel désigné, je serai dans l'obligation d'en aviser sans délai l'autorité judiciaire.

J'espère toutefois compter sur votre collaboration.

Dans tous les cas, vous serez informés des suites réservées à cette procédure".

4. Le 11 janvier 2018, le requérant répond en ces termes au président du conseil départemental du Bas-Rhin :

" Votre lettre du 28 décembre dernier m'a laissé quelque peu perplexe.

En effet, en vingt années de pérégrinations diplomatiques, c'est la première fois que les services sociaux d'un pays-hôte non seulement s'intéressent au bien-être de mes enfants - ce qui est louable -, mais se proposent par ailleurs de m'envoyer une assistante sociale pour la "réalisation d'une évaluation sociale", qui plus est à la suite d'une "information préoccupante" dont ni l'origine, ni la teneur ne me sont communiquées ...

Votre lettre mentionne également votre obligation «d'aviser sans délai l'autorité judiciaire», «s'il est impossible d'évaluer votre situation ou que vous refusez de rencontrer le professionnel désigné».

À ma connaissance, le statut des agents diplomatiques accrédités auprès d'un État ou auprès d'une organisation internationale accueillie par un État-hôte, ainsi que des membres de leur famille, est régi par les privilèges et immunités prévus par la Convention de Vienne et ses Protocoles annexes, dont les dispositions prévalent sur la loi locale, et singulièrement, ses dispositions relatives à l'immunité de juridiction civile et administrative, ainsi qu'à l'immunité d'exécution. C'est un point que les Services du Conseil Départemental pourront utilement vérifier. Mais j'imagine bien qu'il s'agit d'une méprise. Je prendrai connaissance avec intérêt de vos observations sur ce malheureux incident.

S'agissant de «l'information préoccupante» qui semble être à l'origine de la démarche de vos Services, comme vous pouvez l'imaginer, je suis intrigué et curieux de connaître sa teneur et son origine. Je vous serais dès lors très reconnaissant de bien vouloir la communiquer sans délai à notre Représentation Permanente".

Aucune réponse n'a été réservée à ce courrier, selon le requérant.

5. Il ressort de la requête que le 28 mai 2018, vers 10 heures du matin, trois agents du service de l'Aide sociale à l'Enfance du département du Maine-et-Loire se sont présentés à la résidence que les requérants occupent à Souzay-Champigny et ont demandé à voir les enfants.

La requérante, seule présente au domicile, a refusé d'accéder à leur demande.

6. Le même jour, le requérant a adressé le courrier suivant au président du conseil départemental du Maine-et-Loire :

" Monsieur le Président,

Par ces quelques lignes, je tenais à vous informer d'un incident impliquant apparemment plusieurs fonctionnaires de vos Services, survenu ce jour en notre maison de Souzay-Champigny.

Ce matin vers dix heures, trois personnes se présentant sommairement comme des agents du Département (sans toutefois présenter de document attestant leurs fonctions) ont fait irruption sans préavis et sans y être priés dans notre maison (!), demandant - assez abruptement, sinon cavalièrement - à ma femme de pouvoir «voir nos enfants G. et A.», invoquant «des éléments d'inquiétude» les concernant ...

Surprise, voire choquée dans la forme comme dans le fond par leur démarche, elle n'a pas voulu accéder à leur demande. Ces personnes lui ont alors dit agressivement: «ah, très bien, vous ne voulez pas nous recevoir !», ajoutant ensuite: «et le cas échéant, vous rendriez-vous à une convocation du parquet de Saumur?» Au moment de partir, cette personne a lancé en haussant le ton : "et bien, vous aurez cette convocation dès cet après-midi !". Comme vous pouvez l'imaginer, cette "rencontre" a laissé ma femme sans voix.

Vers onze heures, une lettre émanant apparemment de vos Services (réf. 2018-JL/GG) (et non du Parquet de Saumur) a été déposée dans notre boîte-aux-lettres, signée par M. J.L., nous convoquant, ma femme et moi, ce 29 mai à quatorze heures dans les locaux du «Pôle départemental des Solidarités» à Saumur, en compagnie de nos deux garçons «pour nous proposer une aide» ...

Comme vous pouvez l'imaginer, cet incident nous laisse profondément interloqués, sinon choqués.

Pour dire les choses aimablement, je pense en effet sans trop de risques de me tromper, qu'un comportement et des attitudes de cette nature ne correspondent pas à la déontologie, au respect et à la courtoisie qui caractérisent normalement un agent des Services publics, dans ses rapports avec tout administré, quels que puissent être ses titres et qualités.

Par ailleurs, en plus de vingt années de pérégrinations diplomatiques - y compris dans des lieux *a priori* beaucoup moins hospitaliers -, c'est la première fois que les services sociaux du pays-hôte non seulement s'invitent abruptement dans notre propriété en demandant à «voir nos enfants», mais encore, nous «convoquent» le lendemain en leur compagnie, menaçant par ailleurs implicitement mon épouse de «saisir le parquet» si nous ne répondons pas à leur «invitation». Cela nous laisse profondément perplexes.

Monsieur le Président, vous n'êtes pas sans savoir que le statut des diplomates accrédités auprès d'un État ou d'une organisation internationale, ainsi que des membres de leur famille, est régi par les privilèges et immunités prévus dans la Convention de Vienne et ses Protocoles annexes, et singulièrement, ses dispositions relatives à l'immunité de juridiction civile et administrative, ainsi qu'à l'immunité d'exécution. C'est un point que les Services du Conseil Départemental pourront utilement vérifier auprès du Ministère des Affaires étrangères.

S'agissant des «éléments d'inquiétude à propos de nos enfants», lesquels semblent être à l'origine de l'étonnante démarche de vos Services, comme vous pouvez l'imaginer, je suis intrigué et curieux de connaître leur teneur et leur origine. Je

vous serais dès lors très reconnaissant de bien vouloir me communiquer ces éléments, afin que nous puissions leur donner toute suite utile éventuelle.

Monsieur le Président, bien que consterné et choqué par la séquence d'événements survenue ce matin, je veux bien croire qu'il puisse s'agir d'une série de maladresses, commises par des fonctionnaires un peu trop zélés, abusés peut-être par des informations partielles, sinon partiales, voire malveillantes communiquées par des tiers. Je ne doute pas un seul instant que dans l'intérêt de toutes les personnes concernées par ce malheureux incident, vous souhaiterez tirer cela au clair. Je vous serai infiniment reconnaissant de me tenir informé des suites que vous entendrez y réserver. Je ne doute pas davantage que vous aurez à cœur de veiller à préserver à l'avenir la dignité et la tranquillité de ma famille, ainsi que la sûreté de notre habitation, évitant que certains de vos agents puissent reproduire des comportements de cet ordre".

7. Le 5 juin 2018, le président du conseil départemental du Maine-et-Loire conteste les termes du courrier du requérant du 28 mai 2018. Dans son courrier, il indique avoir informé le procureur de la République des suites de la visite effectuée au domicile des requérants le 28 mai 2018. Il ajoute que de plus amples précisions quant aux éléments constitutifs de l'information préoccupante relative aux enfants peuvent être obtenus auprès de ce dernier.

8. Le 19 juin 2018, le service du Protocole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française fait part à la partie adverse de ce qui suit :

" L'Organisation a été informée de la demande de renseignements qui a été adressée au Protocole par le vice-procureur du parquet du Procureur de la République du Tribunal de Grand Instance d'Angers, sur la situation au regard des immunités de Monsieur Philippe POTJES, né le 9 décembre 1970 à Etterbeek; de son épouse, Madame Véronique POTJES, née VAN EETVELDE, le 27 mai 1974 à Schaerbeek, tous deux de nationalité belge, ainsi que de leurs enfants : A. POTJES, né le 21 octobre 2005 et G. POTJES, né le 27 mars 2009.

Cette demande du vice-procureur a été présentée à la suite d'une sollicitation du service enfance en danger du Maine et Loire afin de procéder à une évaluation de la situation de la famille POTJES pour déterminer s'il existe un éventuel danger pour les deux enfants.

La réquisition précise que Monsieur POTJES aurait opposé une fin de non recevoir lorsque les services sociaux auraient pris contact avec lui et fait état de ses immunités.

Le Protocole a répondu sur la situation au regard des immunités de Monsieur Philippe POTJES, représentant permanent adjoint du Royaume de Belgique et de celles des membres de sa famille.

Il remercie le Protocole de l'Organisation d'appeler l'attention de son Excellence Monsieur l'ambassadeur, représentant du Royaume de Belgique sur ce dossier afin de l'interroger sur les suites qu'il entend y réserver".

9. Le 18 juillet 2018, le requérant adresse un courrier au Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Saumur dans lequel il relate les événements vécus les derniers mois écoulés, fait part de sa volonté de déposer

plainte contre x pour dénonciation calomnieuse et demande à pouvoir rencontrer le procureur à titre officieux.

Aucune suite n'a été donnée à ce courrier.

10. Le 31 juillet 2018, le requérant se constitue partie civile entre les mains du Juge d'instruction GRUWEZ du chef d'usurpation d'identité, de harcèlement moral, de violation du droit à la vie privée et de diffamation.

Le même jour, il prend contact avec le directeur du personnel extérieur et l'informe du dépôt de sa plainte. Il expose que ledit directeur lui aurait conseillé de prendre contact avec les services sociaux français -alors même que son immunité diplomatique n'est pas levée et que ses demandes d'informations sont toutes restées lettre morte-. Il lui aurait aussi indiqué qu'une inspection du poste de Strasbourg serait programmée pour le 5 septembre 2018 et qu'une levée des immunités des requérants ne serait pas à l'ordre du jour.

11. Par un courriel du 3 août 2018, le requérant a transmis une copie de sa plainte avec constitution de partie civile au président du comité de direction ainsi qu'à différents hauts fonctionnaires de la partie adverse.

12. Par un courriel du 6 août 2018, le requérant est informé de ce qu'il est rappelé à l'administration centrale en vue d'un entretien le 7 août à 15h00 avec le directeur général Affaires consulaires et le directeur du personnel extérieur.

13. Le 7 août 2018, le requérant se présente à l'entretien accompagné de son conseil.

À cette occasion, il affirme avoir appris que la partie adverse a décidé de lever partiellement son immunité diplomatique ainsi que celle des membres de sa famille et se voit remettre un projet de note verbale qui a été adressé à l'ambassade du Royaume de Belgique à Paris. Le texte de ce projet se présente comme suit :

" L'Ambassade du Royaume de Belgique à Paris présente ses compliments au Protocole du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française et a l'honneur de l'informer que, par la présente, le Royaume de Belgique lève partiellement l'immunité diplomatique de Monsieur Philippe POTJES, Belge, né le 9 décembre 1970 à Etterbeek, Représentant permanent adjoint de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe; celle de son épouse, Madame Véronique VAN EETVELDE, Belge, née le 27 mai 1974 à Schaerbeek; ainsi que celle de leurs enfants A. POTJES, Belge, né le 21 octobre 2005 et G. POTJES, Belge, né le 27 mars 2009.

La présente levée partielle de ces immunités diplomatiques permet exclusivement l'accomplissement des actes suivants, nécessaires à l'évaluation sociale de la famille POTJES, dont les membres sont mentionnés dans le paragraphe

précédent, et, plus particulièrement, à la protection des mineurs A. POTJES et G. POTJES :

- une rencontre de Monsieur Philippe POTJES et de Madame Véronique VAN EETVELDE avec la ou les personnes en charge des évaluations préoccupantes et les personnes en charge de l'évaluation du service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent, cette rencontre ayant pour but de poser le cadre de l'évaluation sociale de la famille POTJES;
- une rencontre individuelle avec Monsieur Philippe POTJES, au service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent;
- une rencontre individuelle avec Madame Véronique VAN EETVELDE, au service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent;
- une visite consentie du service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent au(x) lieu(x) de résidence effective de la famille POTJES, en présence le cas échéant de Monsieur POTJES, de Madame VAN EETVELDE et de leurs deux enfants.
- une rencontre de restitution, à savoir la réception par le service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent de Monsieur Philippe POTJES et de Madame Véronique VAN EETVELDE, afin de leur donner les conclusions du rapport du Service.
- un appel par le service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent au(x) médecin(s) traitant de Monsieur Philippe POTJES, de Madame Véronique VAN EETVELDE et de leurs deux enfants.
- la transmission du rapport du service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent au parquet du Procureur de la République compétent pour les suites à y donner.

L'Ambassade du Royaume de Belgique à Paris sollicite la diligence du Protocole du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française afin de transmettre dans les délais les plus brefs la présente note verbale au Parquet du Procureur de la République compétent.

L'Ambassade du Royaume de Belgique à Paris attire l'attention du Protocole du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française sur le fait qu'il est disposé à analyser dans les meilleurs délais toute autre demande, ultérieure, de levée d'immunité, nécessaire dans ce dossier sensible, en particulier pour les enfants mineurs de la famille POTJES, et lui prie de bien vouloir informer de ce fait le Parquet du Procureur de la République compétent.

L'Ambassade du Royaume de Belgique à Paris saisit l'occasion de renouveler au Protocole du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française l'assurance de sa très haute considération".

14. Il ressort des pièces du dossier administratif que le 7 août 2018, l'ambassadeur de Belgique a transmis aux autorités françaises la note verbale dont il est question ci-avant et que le 9 août suivant, cette note a été portée à la connaissance des autorités judiciaires françaises en charge du dossier.

15. A l'audience, le conseil des requérants a informé le Conseil d'État qu'une nouvelle mesure a été adoptée par la partie adverse pour étendre la levée de l'immunité diplomatique de ses clients afin d'autoriser les autorités françaises compétentes à prendre éventuellement des mesures de protection tant à l'égard des

deux enfants que des requérants eux-mêmes. Le conseil des requérants n'a cependant pas demandé que l'objet du présent recours soit étendu à cette nouvelle mesure.

IV. Confidentialité de certaines pièces du dossier administratif

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse demande au Conseil d'État de garder la confidentialité d'une partie du dossier administratif pour ne pas mettre en péril la situation des requérants et de leurs deux enfants (dossier administratif n°2). Elle estime qu'en adoptant l'acte attaqué, elle a fait usage du principe de précaution sur la base des informations reçues, entre autres, des autorités françaises. Elle ajoute que le caractère extrêmement délicat et sensible du dossier soumis au Conseil d'État, s'agissant de la santé physique et/ou psychique de personnes, nécessite de prendre toutes les mesures susceptibles de préserver celles-ci et qu'il s'agit là de la raison pour laquelle il sied de garder confidentielles les pièces du dossier administratif numéroté II.

Les requérants ont déploré, à l'audience, le caractère confidentiel de certaines pièces mais n'ont pas fait valoir d'arguments pour contester cette confidentialité.

IV.2. Appréciation

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

En l'occurrence, une telle demande est formulée par la partie adverse pour certaines pièces déposées dans le dossier administratif n° 2. Elle est justifiée par le caractère sensible et délicat du dossier en tant qu'il concerne la santé physique ou psychique de personnes.

Si l'article 87 du règlement général de procédure permet aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, il convient de rappeler que le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif, en faisant la balance entre les exigences du procès

équitable et celles du secret lié à la protection de la vie privée qui comprend notamment des informations relatives à la santé, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

Au vu du contexte spécifique du dossier et des enjeux humains qui sont en cause, il y a lieu de faire droit, à ce stade de la procédure, à la demande de confidentialité de la partie adverse pour les pièces versées dans le second dossier administratif. En tout état de cause, il convient de relever que le maintien de la confidentialité n'est pas de nature à empêcher qu'un contrôle effectif de légalité, tel que sollicité par les requérants, soit exercé par le Conseil d'État.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

Les requérants font référence à plusieurs dispositions de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ainsi qu'à certains articles de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949. Selon eux, l'acte attaqué modifie l'ordonnancement juridique dès lors qu'il apporte des restrictions aux privilèges et immunités dont ils jouissent ainsi que leurs enfants. Ils ajoutent que la circonstance que ces privilèges et immunités soient destinés à garantir le bon accomplissement des fonctions n'enlève rien au fait que ceux-ci sont accordés à titre personnel aux agents diplomatiques et aux représentants des membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à leur famille.

Ils soutiennent que l'acte attaqué est un acte unilatéral de portée individuelle, même si cet acte se donne pour destinataire le service du Protocole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française. Ils estiment, d'une part, que leur situation individuelle sur le territoire français est directement affectée par l'adoption de l'acte attaqué et que, d'autre part, en apportant des restrictions à leurs privilèges et immunités, il leur cause indubitablement grief.

Compte tenu des caractéristiques de l'acte attaqué, ils prétendent que celui-ci doit être considéré comme un acte susceptible de recours.

À l'audience, ils ont également invoqué des décisions du Tribunal de la fonction publique européen qui ont reconnu que les agents bénéficiaires de cette immunité sont bien titulaires de droits subjectifs et qu'une levée de leur immunité leur faisait directement grief.

La partie adverse fait valoir pour sa part que la thèse des requérants est non fondée au regard de la portée des immunités des agents diplomatiques et de leur famille en général. Selon elle, l'immunité diplomatique n'est pas un droit reconnu en faveur des agents diplomatiques et des membres de leur famille mais un droit qui est celui de l'État accréditant et seul celui-ci a le droit de lever totalement ou partiellement l'immunité diplomatique de ses agents et des membres de leur famille, selon l'appréciation qu'il se fait des nécessités propres au bon fonctionnement de la représentation concernée. Elle rappelle à ce sujet que l'un des considérants qui précède la Convention de Vienne de 1961 l'expose clairement :

" Convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des États".

Elle souligne encore que les dispositions de la Convention de Vienne précisent également que seul l'État accréditant peut renoncer (sauf les exceptions énumérées dans le texte de la Convention de Vienne de 1961 de manière exhaustive) à l'immunité diplomatique dont bénéficient ses agents diplomatiques et les membres de leur famille, l'immunité diplomatique n'étant pas un droit attaché à la personne des agents en question et des membres de leur famille dont ils pourraient disposer à leur gré. Elle ajoute que l'article 32 de la Convention de Vienne est explicite à ce sujet :

" 1. L'État accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'art. 37.
2. La renonciation doit toujours être expresse".

Selon elle, l'article 11 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949 ne dit pas autre chose :

" Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres, non pour leur bénéfice personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en ce qui concerne le Comité des Ministres. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée".

Elle en déduit que le droit de lever ou non totalement ou non une immunité, tant dans le contexte de la Convention de Vienne de 1961, que dans celui de l'Accord général de 1949, relève de la seule compétence de l'État accréditant sans que l'agent concerné par une telle mesure et les membres de sa famille puissent en contester le contenu et la portée. À son estime, admettre le contraire équivaldrait à reconnaître un droit dans le chef des dits agents et des membres de leur famille que le droit international public conventionnel et coutumier ne leur reconnaît pas, de contester devant une instance judiciaire la levée de l'immunité totale et partielle qui les concerne.

Elle soutient également que la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques en ce qui concerne les privilèges accordés aux missions diplomatiques et à leurs agents (ainsi que les membres de leur famille) ainsi que les immunités y énoncées reprend la règle de la coutume de droit international public *ne impediatur legatio* selon laquelle le fonctionnement d'une mission diplomatique ne peut être entravé. Elle expose qu'il résulte de cette règle que, par exemple, les biens affectés au fonctionnement des missions diplomatiques - en ce compris les comptes bancaires - sont couverts par une immunité d'exécution spéciale qui ne peut être levée que par une renonciation expresse et spécifique émanant de l'État étranger qui en bénéficie. Pour cette catégorie de biens, l'exigence que la renonciation à l'immunité d'exécution soit expresse et spécifique ne va donc pas au-delà de ce qui résulte des règles de droit international généralement reconnues en la matière. Elle précise aussi qu'une fois que l'État accréditant a renoncé à l'immunité diplomatique de manière régulière, il ne peut plus revenir sur sa décision, se référant à des auteurs de doctrine.

Elle fait ainsi valoir au regard notamment de la jurisprudence de la Cour de cassation et de juridictions étrangères que seul l'État accréditant dispose du pouvoir et de la compétence (ici en l'espèce l'État belge représenté par le ministre des Affaires étrangères) pour renoncer ou non, de manière totale ou non, aux immunités et privilèges diplomatiques qui lui sont reconnus par les traités internationaux et la coutume internationale. Ce n'est donc pas, selon elle, à l'agent diplomatique ou aux membres de sa famille de déterminer si l'immunité diplomatique dont ils bénéficient en vertu de traités internationaux et de la coutume internationale doit être maintenue ou non dans leur chef, de manière totale ou partielle, seul l'État accréditant étant juge de ce qui est nécessaire, sur le plan de ses relations avec un État étranger, au bon fonctionnement de sa représentation diplomatique. Admettre le contraire, équivaudrait, à son estime, à faire intervenir les intérêts personnels et individuels des personnes concernées par une immunité diplomatique. Elle est ainsi d'avis que la décision de lever partiellement ou totalement l'immunité diplomatique qui est reconnue dans le chef d'un diplomate ou des membres de sa famille s'inscrit dans les rapports d'État à État et échappe à la compétence du Conseil d'État, l'arrêt n° 73.027 prononcé le 9 avril 1998 n'ayant pas dit autre chose.

Par cet arrêt, elle observe que le Conseil d'État a jugé que la décision attaquée déclarant un diplomate *persona non grata* est prise "en application de l'article 9.1 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et que sur base de cette disposition, l'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef

ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est *persona non grata* ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable.

L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire.

La demande de rappel instituée par la Convention de Vienne, qui peut être formée à tout moment et qui ne doit pas être motivée, relève du pouvoir discrétionnaire de l'État accréditaire. Une telle demande s'inscrit dans les rapports d'État à État. En raison de sa nature, l'acte par lequel l'État accréditaire informe l'État accréditant qu'un membre du personnel diplomatique est *persona non grata* échappe à la compétence du juge de l'excès de pouvoir.

Quand un membre du personnel diplomatique d'une mission ou représentation est déclaré *non grata*, c'est à l'État accréditant qu'il appartient de rappeler la personne en cause ou de mettre fin à ses fonctions auprès de la mission. À l'invitation à quitter le territoire formulée par l'État accréditaire à l'égard d'un membre du personnel diplomatique doit nécessairement répondre une décision subséquente de l'État accréditant. La décision de l'État accréditaire qui par elle-même n'a pas d'effet en droit, ne peut être soumise à la censure du Conseil d'État. Le Conseil d'État n'est non plus compétent à l'égard d'un acte émanant d'un État étranger. La demande de suspension n'est pas recevable. Les mesures provisoires sollicitées du Conseil d'État doivent suivre le sort de la demande de suspension, en application de l'article 18, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La demande de mesures provisoires n'est par conséquent pas recevable".

Elle relève ainsi que même si les faits de la cause tranchée par l'arrêt du 9 avril 1998 ne sont pas strictement identiques à ceux du présent litige, ils s'inscrivent dans un même contexte : les relations diplomatiques entre les États et l'appréciation par les dits États de ce qui est nécessaire ou non dans le contexte des dites relations.

Citant encore de la jurisprudence en matière de levée de l'immunité du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), elle maintient qu'une mesure levant l'immunité d'un agent diplomatique découle du pouvoir d'appréciation souverain de l'État accréditant dans le cadre des relations de droit international qu'il entretient avec d'autres États et conclut à l'incompétence du Conseil d'État pour exercer un contrôle de légalité sur une telle mesure.

V.2. *Appréciation*

Les dispositions de la Convention de Vienne de 1961 qui sont applicables en l'espèce, sont les suivantes :

" Art. 29 La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Art. 30 1. La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux de la mission.

2. Ses documents, sa correspondance et, sous réserve du par. 3 de l'art. 31, ses biens jouissent également de l'inviolabilité.

Art. 31 1. L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'État accréditaire. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit:

a. d'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'État accréditaire, à moins que l'agent diplomatique ne le possède pour le compte de l'État accréditant aux fins de la mission;

b. d'une action concernant une succession, dans laquelle l'agent diplomatique figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'État accréditant;

c. d'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique dans l'État accréditaire en dehors de ses fonctions officielles.

2. L'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique, sauf dans les cas prévus aux al. a, b, et c du par. 1 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.

4. L'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'État accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'État accréditant.

Art. 32 1. L'État accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'art. 37.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si un agent diplomatique ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'art. 37 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Art. 37 1. Les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État accréditaire.

Art. 39 1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'État accréditaire pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des Affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même

en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission(...)".

Les parties requérantes invoquent également les dispositions de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 2 septembre 1949 rédigées comme suit :

" Titre IV - Représentants au Comité des Ministres

Article 9 Les représentants au Comité des Ministres jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges et immunités suivants :

- a. Immunité d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et, en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits, immunité de toute juridiction.
- b. Inviolabilité de tous papiers et documents.
- c. Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courriers ou par valises scellées.
- d. Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions.
- e. Mêmes facilités en ce qui concerne les restrictions monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.
- f. Mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.

Article 10 En vue d'assurer aux représentants au Comité des Ministres une complète liberté de parole et une complète indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions, l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles ou les écrits ou les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions continuera à leur être accordée même après que le mandat de ces personnes aura pris fin.

Article 11 Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres, non pour leur bénéfice personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en ce qui concerne le Comité des Ministres. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.

Article 12

- a. Les dispositions des articles 9, 10 et 11 ci-dessus ne sont pas opposables aux autorités de l'État dont la personne est ressortissante ou dont elle est ou a été le représentant.
- b. Au sens des articles 9, 10, 11 et 12.a ci-dessus, le terme «représentant» est considéré comme comprenant tous les représentants, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation".

Il convient, enfin, de citer le Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe du 6 novembre 1952, plus particulièrement ses articles 4 et 5.

" Article 4 Les représentants permanents des membres auprès du Conseil de l'Europe jouissent, durant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu des réunions, des privilèges, immunités et facilités dont jouissent les agents diplomatiques de rang comparable.

Article 5 Ces privilèges, immunités et facilités sont accordés aux représentants des membres, non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec le Conseil de l'Europe. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée".

Au regard de l'ensemble de ces dispositions, il apparaît que l'immunité diplomatique est octroyée par l'État accréditant aux agents qui ont pour mission de le représenter auprès de l'État accréditaire et que cette immunité a pour objectif de le protéger dans l'exercice de leur mission de toute forme de pression qu'ils pourraient subir à cette occasion. L'immunité diplomatique ne constitue donc pas un avantage personnel mais bien une protection de la fonction. Seul l'État, dans le cadre de ses relations internationales, apprécie souverainement quels sont les agents qui peuvent assurer sa représentation auprès d'États et d'organisations internationales et qui bénéficient ainsi de l'immunité diplomatique liée intrinsèquement à cette mission. En conséquence, seul l'État accréditant a le pouvoir de déterminer avec qui il entend avoir des relations diplomatiques et de décider s'il maintient de telles relations. L'immunité est ainsi étroitement liée aux choix des relations qu'opère directement l'État accréditant dans le cadre de la politique internationale qu'il entend mener. Il revient ainsi à l'État accréditant de décider dans quelle mesure l'immunité d'un de ses agents doit être maintenue ou non dans le cadre de ses relations avec l'État accréditaire. L'acte attaqué, en l'espèce, relève de ce pouvoir d'appréciation qui s'inscrit directement dans le contexte d'une demande adressée par l'État français à l'État belge, au nom des relations diplomatiques qu'entretiennent ces deux pays. Il s'ensuit que la mesure attaquée ne peut être assimilée purement et simplement à une simple décision administrative individuelle dès lors qu'elle intervient dans le contexte d'une relation d'État à État.

Toutefois, à ce stade de la procédure et vu le bref délai dans lequel le Conseil d'État est amené à se prononcer, il ne peut être décidé, sans une analyse plus approfondie, de son incompétence.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à 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. Le paragraphe 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 paragraphe 1^{er}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèse des parties requérantes

Selon les requérants, la procédure d'extrême urgence est utilisable en cas de péril imminent, c'est-à-dire quand la procédure de référé ordinaire ne permet pas qu'un arrêt de suspension puisse utilement prévenir ce péril et requiert de leur part une diligence extrême pour saisir le juge (C.E. n° 241.102 du 23 mars 2018; C.E. n° 240.341 du 30 décembre 2017; C.E. n°239.835 du 9 novembre 2017).

Il leur est tout d'abord moralement intolérable de voir leurs immunités diplomatiques levées, fût-ce partiellement, sur la base d'éléments aussi ténus que ceux dont dispose la partie adverse alors que les démarches qu'ils ont entreprises auprès des autorités françaises pour être plus amplement informés sur les motifs de l'intervention des services de l'Aide sociale à l'Enfance n'ont reçu aucune suite de la part desdites autorités. Ils sont ainsi d'avis qu'un arrêt prononcé, dans le cadre d'une procédure de suspension ordinaire, serait impuissant à éviter la situation qu'ils décrivent. En attendant le prononcé de cet arrêt, ils soulignent qu'ils devront se soumettre ainsi que leurs enfants aux entretiens organisés par le service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent ainsi qu'aux visites de leur domicile auxquelles ce service jugera bon de procéder. Il leur est tout aussi intolérable de voir leur rôle de parents remis en question puisque les autorités françaises font état d'informations préoccupantes relatives à leurs enfants, informations relayées par la partie adverse qui fait même état d'un "dossier sensible" dans l'acte attaqué alors qu'aucun commencement de preuve ou indice ne vient étayer ces allégations.

En outre, ils expliquent qu'une suspension ordonnée dans le cadre de la procédure ordinaire, ne permettrait pas d'éviter l'atteinte à leur honneur et à leur réputation dès lors que les rumeurs liées à la levée de leurs immunités auront eu le temps de se propager au sein du milieu professionnel du requérant et qu'il sera extrêmement difficile de remédier *a posteriori* aux dommages causés par la propagation de ces rumeurs. Ils sont ainsi d'avis que seule une suspension prononcée sans délai serait de nature à leur éviter une stigmatisation et à couper court aux rumeurs naissantes éventuelles.

Enfin, ils affirment avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dans les plus brefs délais dès lors que l'acte - en projet - a été remis au premier requérant dans l'après-midi du 7 août 2018 et que le présent recours a été introduit sept jours après. Ils ajoutent qu'ils ignorent si, à ce stade de la procédure, une note verbale a d'ores et déjà été établie par l'ambassade de Belgique à Paris et si cette note a été adressée aux autorités françaises. Il souligne également que cette note verbale n'a pas encore produit d'effets étant donné qu'ils n'ont, jusqu'à ce jour, pas été contactés par le service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent.

VII.2. Appréciation

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition, d'une part, de l'imminence d'une situation aux conséquences dommageables irréversibles causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, de la diligence du demandeur à prévenir cette atteinte et à saisir le Conseil d'État.

En saisissant le Conseil d'État dans un délai de sept jours, les requérants ont fait preuve de la diligence requise.

Quant à l'extrême urgence qu'il y aurait à suspendre l'acte attaqué, les requérants font principalement valoir une atteinte à leur réputation et leur honorabilité en tant que parents d'une part, et en tant qu'agent diplomatique, d'autre part, pour le premier requérant.

Sur ce point, il convient de relever que la mesure attaquée ne vise qu'une levée partielle de leurs immunités et qu'elle est circonscrite à ce qui est strictement nécessaire dans le cadre de la procédure initiée en France par le service de l'Aide sociale à l'Enfance compétent. Il s'agit uniquement de permettre à ce service de procéder à une évaluation sociale de la famille des requérants pour faire le point sur la situation de leurs deux enfants et d'en informer ensuite le parquet du procureur de la République compétent. Par ailleurs, le premier requérant est maintenu dans ses fonctions de représentant permanent adjoint de la Belgique auprès du Conseil de l'Europe et continue ainsi de bénéficier de la confiance de la partie adverse pour l'accomplissement de cette mission ainsi que de son immunité diplomatique dans ce contexte. Enfin, la mesure attaquée ne devrait pas faire l'objet d'une publicité quelconque dès lors qu'elle ne concerne pas directement l'activité professionnelle du premier requérant mais bien la sphère de sa vie privée. Il ressort ainsi de différentes pièces du dossier administratif que la partie adverse a particulièrement été attentive à

ce que la mesure attaquée ne soit communiquée qu'à un nombre limité de personnes. À ce sujet, les requérants ne démontrent pas concrètement l'existence de rumeurs mais se contentent de supposer qu'elles pourraient apparaître. Quant à l'acte attaqué, il ne comporte aucun propos dénigrants à l'égard des requérants ni aucun jugement de valeur et se contente de dire qu'il s'agit d'un dossier sensible, en particulier pour les enfants mineurs de ces derniers.

Les requérants soutiennent également qu'il est intolérable qu'ils soient entendus par le service de l'Aide sociale à l'Enfance et que ce service puisse avoir accès à leur domicile alors qu'ils ignorent sur la base de quels éléments ce service estime que leurs enfants seraient éventuellement en danger. À cet égard, il y a lieu de constater que le requérant a lui même proposé au Procureur de la République du Tribunal de Grande Instance de Saumur de le rencontrer, à titre officieux, par un courrier du 18 juillet 2018. Il n'apparaît dès lors pas cohérent que les requérants refusent la moindre audition avec le service de l'Aide sociale à l'Enfance alors que ce service doit, en principe, faire rapport au parquet pour l'éclairer sur la situation. La mesure attaquée permettra aux requérants de faire valoir plus facilement leur point de vue auprès des autorités françaises compétentes et d'avoir accès aux informations qu'ils sollicitent. Enfin, il est rappelé qu'au regard des conventions internationales qui régissent les privilèges et les immunités diplomatiques, les immunités sont accordées pour permettre aux agents des États d'accomplir leurs missions diplomatiques effectivement sur le territoire de l'État d'accueil, sans subir des entraves de la part de celui-ci. L'article 41, § 1^{er}, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques spécifie notamment que "Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire". En levant partiellement leurs immunités, la partie adverse permet aux requérants de démontrer concrètement que les préoccupations des autorités françaises ne sont éventuellement pas fondées.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, les requérants ne démontrent pas concrètement en quoi l'a procédure d'extrême urgence se justifie en l'espèce.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La confidentialité des pièces du second dossier administratif est maintenue.

Article 2.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

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 5.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros est mise à charge des parties requérantes, à concurrence de 20 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, siégeant en référé le vingt août deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Samy DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Samy DJERBOU.

Pascale VANDERNACHT.