

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 246.464 du 18 décembre 2019

A. 229.721/VIII-11.320

En cause : **THEATRE** Adrien,
 ayant élu domicile chez
 M^e Anne FEYT, avocat,
 rue de la Source 68
 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 9 décembre 2019, Adrien THEATRE demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision suivante du Ministre des Affaires étrangères du 26 novembre 2019 :

« Faisant suite à une proposition du Comité de Direction sur laquelle j'ai marqué mon accord, la fonction de Chef de Poste à Bamako est déclarée vacante. J'ai en conséquence décidé de vous affecter à l'administration centrale. Vous prie de préparer votre levée d'établissement en vue d'un départ au plus tard le 22 décembre prochain».

II. Procédure

Par une ordonnance du 10 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2019.

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

M. Luc DETROUX, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Patricia MINSIER, *loco* M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, 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 requérant est agent de la classe A4 de la carrière extérieure du Service public fédéral (S.P.F.) Affaires étrangères.

2. Par arrêté royal du 24 juin 2018, il est déchargé de ses fonctions d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique en République de Corée, en République populaire démocratique de Corée, avec résidence principale à Séoul, ainsi que de ses fonctions de consul général dans ces États. Par la même occasion, il est accrédité en qualité d'Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique en République du Mali, avec résidence principale à Bamako.

Il aurait, en principe, dû rester affecté à cette fonction pour une durée de quatre ans, selon le cycle habituel des mouvements diplomatiques (article 17, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement).

3. En date du 19 août 2019, Monsieur A.B., CDAS Bamako (chef du détachement agents de sécurité à Bamako) rédige un rapport mettant en exergue une série de dysfonctionnements au sein de l'ambassade.

4. Par une note du 28 octobre 2019, le comité de direction propose au Ministre des Affaires étrangères de faire usage de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement en vue, dans l'intérêt du service, de réduire la durée d'affectation du requérant à Bamako. Il est également proposé de déclarer vacante la fonction de chef de poste à Bamako.

La note du comité de direction est rédigée comme suit :

- « Pour renforcer notre présence dans la région du Sahel, région identifiée comme zone prioritaire pour la Belgique, il a été décidé, en 2018, de rehausser le poste de Bamako au rang d'ambassade. M. Adrien THEATRE y assure la fonction de Chef de poste, avec le titre d'Ambassadeur de Belgique pour le Mali depuis le 8 août 2018.

Dans un contexte sécuritaire très précaire, le bon fonctionnement de l'Ambassade de Belgique à Bamako est évidemment essentiel. Cette exigence est encore accrue du fait de l'importance de la présence belge sur place. La Défense nationale a affecté environ 80 militaires au sein de la MINUSMA et 10 militaires au sein de l'EUTM. La Belgique a assuré par le passé le commandement de ces deux missions. Le Mali est par ailleurs un partenaire de la coopération gouvernementale à laquelle participent des acteurs de la coopération indirecte. Enabel, l'Agence belge de développement, emploie aussi une soixantaine de personnes. Des experts belges sont aussi détachés au sein d'EUCAP Sahel Mali et le chef de délégation de l'Union européenne est de nationalité belge. En outre, il y a 350 résidents belges au Mali.

Compte tenu de la situation sécuritaire, le respect de normes de sécurité strictes et une collaboration sans faille avec la mission DAS (Détachement agents de sécurité) sont indispensables.

À l'heure actuelle, le Comité de direction constate que la collaboration avec la mission DAS n'est pas au niveau que requiert l'intérêt du service et dès lors, la situation sécuritaire du poste n'est pas garantie comme l'exige l'intérêt du service dans un contexte tel que celui du Mali.

La situation sécuritaire à Bamako requiert, comme pour tous les postes avec une situation sécuritaire identique, des réunions régulières et systématiques entre la mission DAS et le poste, de préférence quotidiennement afin de pouvoir anticiper les problèmes de sécurité.

La mission DAS signale que ces réunions n'ont lieu que sporadiquement, ce qui ne permet pas de gérer les risques de sécurité de manière préventive et proactive.

En outre, les informations nécessaires concernant les déplacements des membres du poste, la présence des invités à la résidence, les visites des externes à l'ambassade ou à la résidence ne parviennent pas ou pas dans un délai utile à la mission DAS.

Cette circulation déficiente d'informations empêche la mission DAS de garantir la sécurité des membres du poste, des invités et des externes qui visitent l'ambassade ou la résidence. Ainsi, par exemple, vu l'absence d'information, la mission DAS n'est parfois pas en mesure d'effectuer les contrôles d'accès nécessaires auxquels doivent se soumettre les visiteurs externes, ce qui pourrait avoir pour conséquence que des personnes armées accèdent à l'ambassade ou à la résidence.

En conséquence, la mission DAS estime ne pas pouvoir garantir un bon déroulement et en toute sécurité de sa mission sécuritaire.

Le Comité de direction ne peut que conclure que la situation actuelle présente des risques importants pour le bon fonctionnement du poste, la sécurité du chef de poste, des autres membres du personnel de l'Ambassade, des invités et des externes ainsi que pour la mission DAS.

Dans l'hypothèse où une crise devrait survenir, ce qui n'est pas irréaliste au Mali, elle pourrait également mettre en danger la sécurité des 350 ressortissants belges sur place et nuire fortement à l'image de la Belgique au Mali.

Compte tenu du contexte sécuritaire sur place, aucun risque ne saurait être pris. L'intérêt du service doit prévaloir.

Le Comité de direction propose, en conséquence, à Monsieur le Ministre de faire usage de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et alinéa 2, 1^o de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et de raccourcir, dans l'intérêt du service, la durée d'affectation de monsieur Théâtre à Bamako.

Si Monsieur le Ministre marque son accord avec cette proposition, la fonction de chef de poste à Bamako sera déclarée vacante le plus rapidement possible et au plus tard le 25 novembre 2019».

5. Le 5 novembre 2019, le Ministre des Affaires étrangères écrit sur cette note : «Je souhaite d'abord recevoir le dossier avec les réactions de Mr A. Théâtre».

6. Le 7 novembre 2019, le président a.i. du comité de direction soumet une nouvelle note au ministre rédigée comme suit :

« Par note du 28 octobre 2019, je soumettais à Monsieur le Ministre une proposition motivée du Comité de direction visant à raccourcir, dans l'intérêt du service, la durée d'affectation de Monsieur Adrien THEATRE comme Ambassadeur de Belgique à Bamako sur base de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

Avant de se prononcer sur cette proposition. Monsieur le Ministre a indiqué son souhait de recevoir le dossier avec les réactions de Monsieur THEATRE.

Je dois toutefois faire part à Monsieur le Ministre que, compte tenu du recours à l'article 17, § 2, de l'arrêté royal susmentionné, la proposition motivée qui lui fut soumise et les éléments qui la sous-tendent n'ont pas été communiqués à Monsieur THEATRE, qui n'a dès lors pas pu y réagir. La communication préalable des éléments à l'agent ainsi que la possibilité d'y réagir ne sont pas prévues dans le cadre de la procédure visée à l'article 17, § 2 de l'arrêté royal susmentionné.

Les faits qui motivent la déclaration de vacance du poste sont énoncés dans le rapport que le chef de la mission DAS (Département agents de sécurité) à Bamako a transmis directement à la Direction Sécurité (S2) de notre département (annexe). Il n'a pas été porté à la connaissance de Monsieur THEATRE.

À la lumière des faits mentionnés et des risques qu'ils présentaient en termes de sécurité, le Comité de direction a jugé nécessaire de proposer que le poste soit, dans l'intérêt du service, déclaré vacant de manière urgente.

Il convient de souligner que cette mesure consistant à réduire, dans l'intérêt du service, la durée de l'affectation d'un agent dans un poste ne constitue ni une peine disciplinaire ni une mesure d'ordre.

Une peine disciplinaire ou une mesure d'ordre ne peut être infligée qu'au terme d'une procédure détaillée, dans le cadre de laquelle l'audition de l'agent est prévue».

7. Le Ministre des Affaires étrangères a signé cette note pour accord le 15 novembre 2019.

8. Par courriel du 25 novembre 2019, le requérant réagit à la proposition formulée par le comité de direction en date du 28 octobre 2019 et à la décision de principe du Ministre des Affaires étrangères du 15 novembre 2019, qui lui ont été annoncées par téléphone par le directeur d'encadrement P&O a.i. Ce courriel est adressé à Monsieur F. R., directeur d'encadrement P&O a. i.

Il conteste être responsable de la situation et sollicite la révision de la proposition de rappel dans l'intérêt du service.

9. Par courriel du 26 novembre 2019, le Ministre des Affaires étrangères confirme sa décision de principe du 15 novembre 2019 en prenant la décision qui suit :

« Faisant suite à une proposition du Comité de Direction sur laquelle j'ai marqué mon accord, la fonction de Chef de Poste à Bamako est déclarée vacante. J'ai en conséquence décidé de vous affecter à l'administration centrale. Vous prie de préparer votre levée d'établissement en vue d'un départ au plus tard le 22 décembre prochain».

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. En date du 27 novembre 2019, la fonction de chef de poste à Bamako a été déclarée vacante.

11. Le 2 décembre 2019, le conseil du requérant écrit au Ministre des Affaires étrangères et de la Défense et au président du comité de direction. Il demande à obtenir une copie de la proposition du comité de direction visée dans l'acte attaqué, ainsi que de toutes pièces fondant cette proposition. Il conteste également la régularité de l'acte attaqué, sollicite son retrait et manifeste son intention de saisir la chambre de recours compétente supposant que l'acte attaqué avait été adopté en application de l'article 73 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire.

12. Par un courrier daté du 3 décembre 2019, adressé par mail le 4 décembre 2019, le président du comité de direction a adressé au conseil du requérant la proposition motivée dudit comité du 28 octobre 2019, le rapport du chef de la mission DAS à Bamako ainsi que de la note transmise au ministre le 7 novembre 2019 afin de répondre à sa demande d'explications additionnelles.

Dans ce courrier, le président du comité de direction expose, en outre, ceci :

« [...]

Vous noterez finalement que la décision de raccourcir l'affectation de Monsieur Théâtre en poste ne trouve pas son fondement juridique dans l'arrêté royal du 21 juillet 2016 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire mais bien dans l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o et alinéa 2, 1^o de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement».

Il expose également que «l'arrêté royal affectant Monsieur Théâtre à l'administration centrale, dûment motivé, n'a pas encore été signé par le Roi. Une fois l'arrêté signé, une copie de ce dernier sera transmise à Monsieur Théâtre».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que le recours est irrecevable *ratione materiae*.

Elle fait valoir que la jurisprudence du Conseil d'État est en ce sens que «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. Il n'en va autrement que dans deux hypothèses : si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre, en outre, des modifications substantielles de son statut administratif ou pécuniaire ou des modalités d'exercice de ses fonctions». Elle soutient que la décision de raccourcir la durée d'affectation du requérant est une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service. Elle indique qu'aucune faute ou manquement n'est imputé à l'agent, que sa responsabilité personnelle et ses qualités professionnelles ne sont pas remises en cause et qu'aucun élément du dossier administratif ne traduit l'intention de punir le requérant. Elle fait valoir par ailleurs que les agents de la carrière extérieure sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont confiées à l'administration centrale ou dans un poste et que le requérant conserve sa classe et son traitement, et que s'il est privé des indemnités qui reviennent aux agents affectés en poste à l'étranger, il bénéficiera de l'indemnité de retour conformément aux dispositions réglementaires en la matière. Elle considère donc que les deux conditions cumulatives pour qu'une

mesure d'ordre soit un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État ne sont pas remplies.

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 ne portant 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. Une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires. Il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier si l'autorité a manifesté une volonté de punir l'agent en l'adoptant, ou si elle a pris une mesure qui peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées à la fonction et qu'elle découle du comportement de l'agent, ces deux conditions étant cumulatives.

Comme le relève la partie adverse, l'article 4 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire' prévoit que «les agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont confiées à l'administration centrale ou dans un poste». L'affectation d'un agent de la carrière extérieure à l'administration centrale après avoir été affecté en poste constitue donc en principe une simple mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief à l'agent. Le rappel à l'administration centrale est toutefois également envisagé par la réglementation comme une «mesure d'ordre» qui, à l'instar de la suspension préventive, peut être «infligé[e] aux agents en poste», pour reprendre les termes du rapport au Roi précédant l'arrêté royal précité. L'article 73 de cet arrêté royal dispose en effet :

« Lorsque l'intérêt du service l'exige, l'agent en poste peut être rappelé à l'administration centrale à titre de mesure d'ordre.

Ce rappel à l'administration centrale peut être suivi d'une suspension préventive.

Les autorités compétentes, la procédure et les modalités pour le rappel à l'administration centrale sont les mêmes que pour la suspension préventive».

Lorsqu'il est fait usage de cette mesure d'ordre, l'agent doit donc, notamment, être entendu, en principe préalablement sauf en cas d'urgence (article 64

du même arrêté), et il peut introduire un recours contre cette mesure devant la chambre de recours compétente (article 70 du même arrêté). Le rappel à l'administration centrale est donc bien conçu, par la réglementation applicable aux agents de la carrière extérieure, comme une mesure, qui, bien que prise exclusivement dans l'intérêt du service, peut faire grief aux agents concernés, ce qui justifie qu'ils puissent faire valoir leur point de vue.

En l'espèce, la partie adverse a décidé de ne pas faire usage de cette disposition statutaire, mais bien, ainsi qu'elle l'indique dans son courrier adressé au conseil du requérant, exclusivement de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 'portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement', qui prévoit que le ministre peut, sur proposition motivée du comité de direction, raccourcir ou prolonger les périodes d'affectation en poste ou à l'administration centrale en raison de «l'intérêt du service».

La circonstance que la partie adverse ait entendu fonder l'acte attaqué sur cette disposition plutôt que sur l'article 73 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 précité n'implique cependant pas que cet acte ne puisse constituer un acte attaquant devant le Conseil d'État s'il est constaté soit qu'il constitue une sanction disciplinaire déguisée, soit parce qu'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires.

En ce qui concerne la motivation de l'acte attaqué, il ressort du dossier administratif, et plus précisément des notes du 28 octobre et 7 novembre 2019 du président a.i. du comité de direction, que «les faits qui motivent la déclaration de vacance du poste sont énoncés dans le rapport du chef de la mission DAS à Bamako». Il est difficilement contestable que ce rapport met en cause le comportement du requérant. Dans ce rapport, il est en effet reproché au requérant, notamment, d'annuler systématiquement les réunions hebdomadaires de coordination avec la mission DAS, de ne pas communiquer avec la précision nécessaire son programme d'activités, de ne pas respecter les timings, de manquer de confiance dans les informations fournies par la mission DAS, de donner une mauvaise image de la Belgique en s'abstenant en dernière minute de participer à des cérémonies et en se présentant aux caisses de magasin sans argent, en n'informant pas la mission de DAS des visites à la résidence à l'ambassade, d'organiser des événements de manière chaotique etc. Le rapport se conclut dans l'affirmation qu'il ne semble pas que le requérant pourra assurer adéquatement la direction en cas de crise et que la collaboration entre la mission avec les autres acteurs de l'ambassade est bonne. En outre, la seule mesure qui est prise à la suite de ce rapport est l'acte attaqué, à savoir

l'affectation, sans autre précision, du requérant à l'administration centrale, la déclaration de vacance de la fonction de chef de poste indiquant en outre très clairement que la mesure n'est pas liée à une modification de la fonction mais consiste bien exclusivement en un remplacement du titulaire de la fonction. Par conséquent, même si la mesure n'est pas prise dans le but de sanctionner l'agent et a pour finalité l'intérêt du service, elle est bien une conséquence directe de l'évaluation faite par la partie adverse du comportement du requérant, sur la base du rapport de la mission DAS, le remplacement du requérant par un autre agent de la carrière extérieure étant considéré comme la mesure permettant de rencontrer l'intérêt du service consistant dans le respect de normes de sécurité strictes et une collaboration sans faille avec la mission DAS.

Même si le requérant garde sa classe et sa rémunération, force est de constater que la fin anticipée de son affectation en poste au Mali, normalement prévue jusqu'en 2022, et son affectation à l'administration centrale sans aucune précision de la fonction qu'il devrait y exercer, constitue une modification importante dans l'exercice de ses fonctions.

Par conséquent les deux conditions cumulatives énoncées par une jurisprudence constante pour que la mesure qui se présente comme une simple mesure d'ordre intérieur constitue un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État sont réunies.

Le recours est recevable.

V. 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}.

VI. Extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

Le requérant invoque tout d'abord que son rappel à l'administration centrale ternit sa réputation car, selon lui, les agents de la carrière extérieure rappelés à l'administration centrale en dehors des mouvements pour des raisons étrangères à la situation dans le pays de l'affectation, sont nécessairement perçus par leurs collègues comme des agents ayant commis des faits à ce point graves qu'ils ne peuvent être laissés en fonction. Il indique que l'atteinte à sa réputation est d'autant plus évidente en l'espèce que l'appel à candidature pour sa fonction a été lancé avant même qu'il ait levé son établissement et qu'il ait reçu une affectation à l'administration centrale, d'une part, et d'autre part qu'il n'a pu à aucun moment contredire les reproches qui lui ont été faits dans le rapport de la mission DAS, rapport qui soutient qu'il constitue un danger pour la sécurité du poste. Il allègue que seule la suspension de l'acte avant qu'il ait dû lever son établissement est de nature à préserver sa réputation. Il allègue également que, vu son âge, l'acte attaqué porte un préjudice grave et difficilement réparable à sa carrière car il risque de ne plus pouvoir être affecté en poste avant la fin de celle-ci si la décision attaquée n'est pas suspendue. Il soutient enfin que l'acte attaqué, dont l'irrégularité est manifeste, oblige sa famille à organiser un déménagement précipité qui imposera notamment à sa belle-fille, âgée de 17 ans, une interruption de sa scolarité en cours d'année à l'école américaine de Bamako. Enfin, il allègue que la suspension en extrême urgence est la seule manière d'éviter qu'un autre membre de la carrière extérieure soit affecté dans la fonction de chef de poste à Bamako laissée vacante par son rappel irrégulier à l'administration centrale et d'empêcher qu'il ne doive organiser sa levée d'établissement avant le 22 décembre. Il soutient que seule la suspension d'extrême urgence permettra d'éviter les dommages consécutifs à l'acte attaqué. Il allègue également avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État, car s'il a pris connaissance de l'acte attaqué en date du 26 novembre 2019, il supposait, avant de recevoir le courrier du président du comité de direction le 4 décembre 2019, que la décision attaquée constituait un rappel à l'administration centrale par mesure d'ordre au sens de l'article 73 du statut et devait, par conséquent, faire l'objet d'un recours organisé devant la chambre de recours avant de pouvoir, le cas échéant, être portée devant le Conseil d'État.

La partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil quant à la diligence à agir. Elle estime toutefois que l'imminence d'un péril n'est pas établie parce que le statut administratif et pécuniaire du requérant n'est pas affecté, l'acte attaqué n'étant ni une sanction, ni un acte motivé par le comportement du requérant, ne porte pas atteinte à la réputation de celui-ci, et parce qu'enfin le changement d'affectation est

inhérent à la fonction des agents de la carrière extérieure. Elle en conclut qu'il n'y a pas d'urgence à statuer.

VI.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiate suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

La procédure d'extrême urgence doit, quant à elle, demeurer exceptionnelle parce qu'elle 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. Conformément à l'article 17, § 4, précité, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que «dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension» Elle ne se conçoit donc que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles susvisées. Il ne suffit toutefois pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure de suspension ordinaire ne permette pas de trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger à tout le moins que cette considération s'accompagne, au regard de la requête, de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci.

L'acte attaqué, porté à la connaissance du requérant le 26 novembre 2019, contraint celui-ci à organiser sa levée d'établissement à bref délai, à savoir le 22 décembre 2019 au plus tard, alors qu'en principe il était censé rester à ce poste, auquel il a été affecté en juin 2018, pendant quatre ans. Comme il l'allègue, ce déménagement précipité, et qu'il n'a pas pu prévoir puisqu'il n'a pas été averti préalablement de la mesure envisagée, cause un dommage irréversible à lui-même et à sa famille, et notamment à sa belle-fille qui se verrait contrainte d'interrompre ses études en cours d'année scolaire. Le dommage est en l'occurrence également aggravé par le court délai qui lui est laissé pour organiser sa levée d'établissement, ce qui peut effectivement, comme il l'avance, porter atteinte à sa réputation car ce court délai peut donner l'impression que le laisser au poste plus longtemps mettrait en

danger le bon fonctionnement du service. La circonstance que son affectation à l'administration centrale s'accompagne d'une déclaration de vacance de poste en vue de son remplacement rapide accentue également le caractère grave et irréversible du dommage qu'un arrêt d'annulation sera inopérant à réparer.

La procédure de suspension ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles résultant de l'obligation faite au requérant d'organiser sa levée d'établissement «au plus tard le 22 décembre prochain».

En introduisant sa requête le 9 décembre 2019, alors qu'il n'a été prévenu que le 4 décembre que l'autorité entendait se fonder sur l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 5 mars 2015, et non sur l'article 73 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, ce qui le dispensait de devoir introduire le recours prévu par cette dernière disposition *juncto* l'article 70 du même arrêté, avant d'introduire son recours au Conseil d'État, le requérant a agi avec la diligence requise pour un référé d'extrême urgence.

L'extrême urgence est établie.

VII. Second moyen

VII.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen de la violation du principe général de droit *audi alteram partem*, du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du contradictoire, de la violation des articles 73 et 61 à 72 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, de l'article 17, § 2, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, ainsi que de l'excès de pouvoir.

Il allègue que l'acte attaqué est une mesure grave motivée par son comportement et que toute mesure grave prise en raison du comportement d'un agent doit être adoptée dans le respect des principes et des dispositions dont la violation est alléguée.

La partie adverse soutient dans sa note d'observations qu'elle n'a pas fondé sa décision sur le comportement du requérant mais sur la nécessité d'assurer la sécurité de l'ambassade et que, dès lors, cette décision est justifiée par l'intérêt du service. Elle fait valoir que l'acte attaqué se fonde sur l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o,

et alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 5 mars 2015 et que cette disposition ne requiert pas l'audition de l'agent préalablement à une décision de raccourcir la durée de l'affectation de celui-ci justifiée par l'intérêt du service.

VII.2. Appréciation

Il n'est pas contesté que le requérant n'a pas été entendu préalablement à l'acte attaqué. Il n'a en outre pas eu l'occasion d'exprimer son point de vue sur ce qui motive cet acte, puisqu'il n'en a pas été informé préalablement.

Comme indiqué ci-dessus à propos de l'appréciation de la recevabilité du recours, l'acte attaqué est clairement motivé par le comportement de l'agent et constitue une mesure qui emporte une modification importante de sa fonction.

Il est de jurisprudence constante que le principe *audi alteram partem* s'applique à une telle décision.

Le second moyen est sérieux.

Les 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, sont réunies.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision du Ministre des Affaires étrangères de déclarer vacante la fonction de chef de poste à Bamako, d'affecter Monsieur Adrien THEATRE à l'administration centrale, et de prier celui-ci de préparer sa levée d'établissement en vue d'un départ au plus tard pour le 22 décembre prochain est ordonnée.

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 à la partie n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le dix-huit décembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Vanessa WIAME,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vanessa WIAME

Luc DETROUX