

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

n° 247.323 du 13 mars 2020

A. 221.084/VIII-10.353

En cause : **BOSTAILLE** Michel,
 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 26 décembre 2016, Michel Bostaille demande l'annulation de « la décision du Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes du 17 octobre 2016 “maintenant l'arrêté adopté le 3 février 2016” [...], soit l'arrêté rappelant Monsieur Michel Bostaille à l'administration centrale par mesure d'ordre dans l'intérêt du service [...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 245.895 du 24 octobre 2019 a rouvert les débats, notifié, conjointement à l'arrêt, le dernier mémoire de la partie requérante, donné un délai de trente jours à la partie adverse pour déposer un dernier mémoire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

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

Par une ordonnance du 11 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre

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

M^e Anne Feyt, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego Gutierrez Caceres, *loco* Alain Verriest, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 233.799 du 11 février 2016.

Il y a lieu d'y ajouter les éléments suivants.

2. Le 26 avril 2016, après l'avoir auditionné, la chambre de recours interdépartementale rend un avis favorable au requérant qui est formulé comme suit :

« [...] »

Le Président du Comité de direction du Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement a convoqué le requérant par lettre du 18 décembre 2015 à une audition, conformément aux articles 73, alinéas 1 et 3 et 65 de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire.

Par cette lettre, le Président du Comité de direction avise le requérant que divers faits qui ont été portés à sa connaissance laissent à penser qu'il existe des doutes sérieux quant au bon fonctionnement du Bureau de la Coopération à Niamey, dirigé par le requérant, mettant en péril la préparation du nouveau programme de coopération au développement avec ce pays et qu'en conséquence, il a l'intention de proposer au Ministre de le rappeler à l'administration centrale par mesure d'ordre dans l'intérêt du service.

Le requérant est entendu le 12 janvier 2016 et le procès-verbal de cette audition lui est adressé en projet le 15 janvier 2016.

Par un arrêté ministériel du 3 février 2016, le requérant a été rappelé à l'administration centrale par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service, à partir du jour de la notification de cet arrêté; la notification a été opérée au requérant le jour même.

Cet arrêté royal est motivé par :

- le rapport de l'Inspection de poste réalisée à Niamey du 14 au 17 avril 2015 ;
- la grande préoccupation au sujet de la préparation du nouveau programme de coopération avec le Niger exprimée par le Ministre de la Coopération au développement dans une note adressée le 18 novembre 2015 au Président du Comité de direction;
- un retard de 6 mois estimé dans la préparation de ce nouveau programme avec le Niger;
- une plainte du Ministre de la Coopération au développement au sujet du déficit du Bureau de la Coopération de Niamey en matière de rapportage ;
- la manière problématique dont se déroule le regroupement des activités de la Coopération Technique Belge sous le même toit que celui qui abrite le Bureau de la Coopération; et,
- les risques importants encourus au niveau international pour l'image de la Belgique.

Le requérant a introduit un recours contre cet arrêté ministériel dans les formes et délais légaux.

Le requérant fait valoir que la mesure prise à son égard constitue en réalité une sanction disciplinaire déguisée. Dans son arrêt no 233.799 du 11 février 2016, le Conseil d'État, section du contentieux administratif a décidé que "le requérant ne démontre pas que la volonté de la partie adverse aurait été de le punir disciplinairement en adoptant l'acte attaqué; que cette intention ne ressort pas davantage du dossier administratif; qu'il reste dès lors en défaut de démontrer concrètement que l'acte attaqué constituerait une sanction disciplinaire déguisée".

Devant la Chambre de recours interdépartementale, le requérant demeure en défaut de prouver que son rappel à l'administration centrale peut constituer une sanction disciplinaire déguisée.

La Chambre de recours interdépartementale estime qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, pas plus que des renseignements recueillis à l'audience du 26 avril 2016, que la mesure de rappel à l'administration centrale prise à l'égard du requérant puisse se justifier au regard :

- des informations parvenues au Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement suite au rapport de l'inspection de poste réalisé à Niamey du 14 au 17 avril 2015;
- du contenu de la note du 18 novembre 2015 du Ministre de la Coopération au développement.

Les pièces du dossier administratif soumis à la Chambre de recours ne permettent ni d'affirmer que la préparation du nouveau programme de coopération avec le Niger aurait souffert d'un retard considérable, ni de conclure à un déficit du Bureau de Coopération de Niamey en matière de rapportage ou à des problèmes subsistants au moment de la décision contestée en ce qui concerne le regroupement des activités de la Coopération Technique Belge sous le même toit que celui qui abrite le Bureau de la Coopération.

Rien ne permet d'affirmer que la commission mixte chargée de la préparation du nouveau programme de coopération avec le NIGER n'aurait pas pu se tenir en temps voulu.

De plus, concernant le prétendu déficit en matière de rapportage, le rapport de l'inspection de poste a retenu que le poste de Niamey fait régulièrement des rapports de qualité sur les sujets intéressants de l'actualité et sur les matières de coopération. Aucune pièce du dossier administratif ne permet de conclure à un déficit quantitatif ou qualitatif en matière de rapportage.

Enfin, le requérant a affirmé à l'audience du 26 avril 2016, sans être contredit sur ce point, que les problèmes survenus lors du regroupement des activités de la Coopération Technique Belge sous le même toit que celui qui abrite le Bureau de la Coopération, constatés lors de l'inspection du poste en avril 2015 avaient été résolus depuis lors.

Les faits retenus dans l'arrêté ministériel du 3 février 2016 pour justifier la mesure prise à l'encontre du requérant ne sont dès lors nullement établis.

Alors qu'il ressort du dossier administratif et des explications des parties à l'audience du 26 avril 2016 que le poste dirigé par le requérant manquait sensiblement de moyens et que cette insuffisance de moyens avait été signalée en temps utile au département par le requérant, la Chambre de recours interdépartementale considère qu'en outre rien ne permet d'imputer d'éventuels dysfonctionnements du poste de Niamey au requérant.

Dans ce contexte, la Chambre de recours interdépartementale constate également que le requérant a fait l'objet d'une évaluation favorable qui couvre la période concernée par le recours. Cette évaluation fait ainsi apparaître les éléments suivants se rapportant au poste dirigé par le requérant :

“ Toute l'équipe s'est énormément investie dans une organisation adéquate du service et dans l'élaboration des documents préparatoires de la Commission Mixte.

Fonctionnement général satisfaisant à bon malgré l'effectif insuffisant. M. Bostaille a fait montre d'un dévouement exceptionnel dans l'accomplissement de sa mission et ceci dans des circonstances fort difficiles et avec un effectif insuffisant. La collaboration au sein de l'équipe du Bureau Diplomatique et avec la Représentation de la CTB se déroule bien. ”

Il ne ressort finalement pas des pièces auxquelles la Chambre de recours peut avoir égard et des explications de la représentante du Service Public Fédéral Affaires Étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement à l'audience du 26 avril 2016 que l'image de la Belgique au niveau international aurait été mise en péril par le requérant. Son évaluation mentionne à ce sujet que “Madame et M[onsieur] Bostaille développent un riche réseau de contact et assurent la représentation de la Belgique avec beaucoup d'éclat et de dignité.”

PAR CES MOTIFS

Vu l'article 70 de l'arrêté royal du 4 juillet 2014 fixant le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire et les articles 82 à 84 et 88 à 92 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat,

la Chambre de recours interdépartementale, à l'unanimité de ses membres moins une voix estime que le recours du requérant contre l'arrêté ministériel du 3 février 2016 le rappelant à l'administration centrale par mesure d'ordre est fondé et émet un avis favorable au requérant.

[...] ».

Cet avis a été notifié au requérant le 21 juin 2016.

3. Par un courrier du 17 octobre 2016, qui constitue l'acte attaqué, le Ministre des Affaires étrangères a fait savoir à Michel BOSTAILLE qu'il maintenait le précédent arrêté du 3 février 2016. Cette décision est rédigée comme suit :

« Monsieur,

Je fais suite à votre courriel du 24 août 2016 par lequel vous sollicitez connaître les suites que j'ai décidé de donner à l'avis rendu par la Chambre de recours interdépartementale dans le cadre du recours que vous avez introduit contre l'arrêté ministériel du 3 février 2016 vous rappelant à l'administration centrale par mesure d'ordre dans l'intérêt du service.

Après lecture de cet avis, j'estime que la motivation retenue par la Chambre de recours interdépartementale d'un côté, repose sur des allégations, qui moyennant une lecture approfondie du rapport d'inspection, peuvent être réfutées, et d'un autre côté, se base sur des documents qui n'ont jamais été signés et envoyés par le Directeur général compétent et qui ne sont dès lors pas des documents officiels.

Ainsi, on peut lire dans l'avis rendu par la Chambre de recours interdépartementale le 26 avril dernier que "... la chambre ... considère qu'en outre rien ne permet d'imputer d'éventuels dysfonctionnements du poste de Niamey au requérant". Une lecture en profondeur du rapport d'inspection donne une tout autre image des problèmes rencontrés à Niamey. Ainsi, dans le chapitre "*Managementsamenvatting*", il est indiqué que "Sa méthode de gestion pose problème tout comme ses relations humaines au sein du poste. L'inspection a dû noter que le chef de poste est fortement critiqué par le personnel du poste ainsi que par la CTB, avec laquelle le poste partage les locaux et les services communs. Il lui est reproché de fréquents accès colériques, une méthode *ad hoc* de gestion, donc peu structurée de son emploi du temps et des tâches à faire exécuter par ses subalternes". "La méthode de travail du chef de poste n'étant pas toujours dictée par un traitement systématique - et suivi des priorités...". Dans le chapitre "*Beleid*", on y trouve également le commentaire suivant: "*Anderen verwijten het posthoofd echter een gebrek aan een gestructureerde aanpak, een onjuiste keuze van de prioriteiten en een onvoldoende kennis van en respect voor de relevante instructies die aanzienlijke vertragingen tot gevolg hebben bij de uitvoering van het OS - programma. Er lijkt door de starre houding van het posthoofd een slechte relatie te zijn ontstaan met de TS - Mali - Niger. De voorbereiding van het nieuwe samenwerkingsprogramma (2016 - 2020) verloopt niet vlot en lijkt geen prioriteit te zijn met voortdurend uitstel tot gevolg bij de opmaak van het voorbereidingsscenario en de referentietermen en analyses. Ook hier wordt het posthoofd een starre houding verweten, zonder veel openheid voor een diepgaande analyse en de procedures van het 4e beheerscontract.*"

De plus, s'agissant de la relation avec la CTB, on peut lire dans le rapport d'inspection que "*In tegenstelling tot een optimale verstandhouding tussen BTC Niger en de ambassade te Ouagadougou lijkt dit niet het geval te zijn tussen BTC en het BOS in Niamey. Volgens de plaatselijke vertegenwoordiger van BTC is er een gebrek aan structurele communicatie, weinig of geen mogelijkheid tot inhoudelijke discussie en een voortdurend gespannen en conflictueuze werksamenwerking tussen het hoofd BOS en het lokaal personeel, waaronder het ganse kantoor lijdt. BTC is vragende partij voor een georganiseerd, gestructureerd en*

wederzijds overleg/feedback met de post en vooral met het hoofd van het BOS en een normale werksfeer in de ‘one roof’”. Ou encore : “en betreuren dat het posthoofd zelf geen initiatief neemt om op regelmatige basis een forum van Belgische actoren te organiseren”; et également: “Het Hoofdbestuur zegt zeer weinig of geen informatie over de (sectorale) beleidsdialoog van de post te ontvangen en zou hier graag verandering in zien”; “... maar dat de post te weinig energie in de sectorale beleidsdialoog steekt omwille van de andere prioriteiten van het posthoofd”; “Het ontbreekt de post echter ook aan een duidelijke en evenwichtige taakverdeling en een proactieve, gestructureerde aansturing...”.

Dès lors, j'estime que la conclusion selon laquelle il n'y avait aucun problème de fonctionnement vous étant imputable est contestable.

Par ailleurs, je note que l'avis de la Chambre de recours interdépartementale se fonde sur des documents que vous avez introduits lors de la séance du 26 avril 2016, en particulier la note référencée D1.2/FD/DEV.03.04.02.NER.01.03/2015/13845/4, note que la Direction D1.2 souhaitait adresser à la Direction générale des Affaires juridiques et qui faisait le point sur la préparation de la future commission mixte avec le Niger. Cette note n'a jamais été signée par le Directeur général a.i. de l'époque, [F. D. W.], et n'a donc jamais été transmise à la Direction générale des Affaires juridiques. Cette note n'a en conséquence aucun caractère officiel et aucune position de la Direction générale Coopération au Développement et Aide humanitaire ne pouvait en être déduite; elle ne pouvait dès lors pas être utilisée à l'appui de votre thèse.

Pour ces différentes raisons, j'entends donc maintenir l'arrêté adopté le 3 février 2016.

[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant soutient que la mesure attaquée de rappel à l'administration centrale a causé un préjudice important sur le plan de sa réputation et de sa carrière professionnelle tant actuelle que future. Il ajoute qu'il s'agit d'une « sanction disciplinaire qui n'en porte pas le nom ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient qu'il résulte des termes de l'acte attaqué que le rappel à l'administration centrale a été décidé dans l'intérêt du service. Elle expose qu'il ressort du dossier, et en particulier du rapport d'inspection du Bureau de la Coopération au Développement à Niamey des 14 au 17 avril 2015 et de la lettre du ministre de la Coopération au Développement adressée au ministre des Affaires étrangères le 18 novembre 2015, que des problèmes de gestion et des difficultés sur le plan des relations humaines étaient relevés au sein du poste, que la préparation du nouveau programme de coopération (2016-2020) ne s'effectuait pas de manière régulière et ne semblait pas être une priorité pour le chef de poste, et encore, qu'il y avait également des problèmes relationnels avec le

personnel de la Coopération technique belge (CTB). Elle expose qu'en présence de ces difficultés, elle ne pouvait rester inactive au début de l'année 2016 compte tenu des missions imparties au poste de Niamey et de la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les agents de la Coopération internationale et ceux de la Coopération technique belge travaillant sous le même toit. Elle nie toute intention de sanctionner le requérant. Elle conteste encore que l'acte attaqué a pu nuire à son image ou sa réputation. Elle soutient qu'en vertu 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', les agents de la carrière extérieure sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont confiées à l'administration centrale ou dans un poste, qu'ils ne disposent donc pas d'un droit statutaire à être maintenus en poste à l'étranger ou à l'administration centrale, qu'en vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2 de l'arrêté royal du 5 mars 2015 'portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement', après deux affectations de quatre ans en poste, les agents de la carrière extérieure sont affectés à l'administration centrale pour une période de trois ans, et qu'en l'espèce, le requérant était en poste à l'étranger depuis le 18 août 2008 et aurait de toute façon été rappelé à l'administration centrale trois mois après l'arrêté ministériel du 3 février 2016. Elle met donc en doute le prétendu préjudice important « en termes d'image et de réputation » et « en termes de carrière actuelle et future » dont se prévaut le requérant. Enfin, elle soutient que l'acte attaqué n'entraîne pas de modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions, puisqu'il se trouvait de toute manière à trois mois du terme normal auquel il aurait été rappelé à l'administration centrale comme tout autre agent de la carrière extérieure l'aurait été.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse constate que la partie requérante soutient encore qu'il s'agit d'une mesure disciplinaire déguisée alors qu'il s'agit bien selon elle d'une mesure prise dans l'intérêt du service. Elle souhaite attirer une particulière attention sur les aspects temporels du litige qui l'oppose au requérant. Selon elle, elle ne pouvait, à la suite du rapport d'inspection d'avril 2015 et de la lettre du ministre de la Coopération au Développement adressée au ministre des Affaires étrangères le 18 novembre 2015, s'exposer à des difficultés au début de l'année 2016, en raison des missions imparties au poste de Niamey et de la nécessité de maintenir de bonnes relations avec les agents de la Coopération au Développement et ceux de la CTB se retrouvant tous sous un seul toit. Elle fait valoir que l'intérêt du service doit être apprécié sur la base des éléments en sa possession avant que la mesure ne soit adoptée et non pas sur des éléments factuels relatifs aux fonctions qu'il exerce au sein de l'administration centrale une fois qu'il a rejoint celle-ci. Elle met en évidence, d'une part, que ni le texte de l'arrêté ministériel du 3 février 2016 ni celui de l'acte attaqué ne précisent en aucun de leurs

termes que le requérant a été l'auteur d'une ou plusieurs fautes devant être sanctionnées sur le plan disciplinaire et, d'autre part, que l'arrêt n° 233.799 précité a précisé qu'il ne ressortait ni de l'acte attaqué, ni du dossier administratif qu'il y avait une intention de punir disciplinairement l'agent.

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. 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 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.

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. Par ailleurs, 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', 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 ».

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 du 21 juillet 2016. 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 à l'agent concerné, ce qui justifie qu'il puisse faire valoir son point de vue.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'acte attaqué a été pris sur la base des articles 70 et 73 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016. L'article 70, alinéa 2, de cet arrêté prévoit que « si l'avis de la chambre de recours est défavorable à l'agent, la suspension préventive est maintenue. Si l'avis de la chambre de recours est favorable, l'autorité compétente statue alors définitivement ».

La partie adverse peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que la partie adverse a eu l'intention de punir l'agent. Il est à cet égard renvoyé à l'examen du septième moyen ci-dessous. En revanche, il n'est pas contestable, et la partie adverse ne le conteste d'ailleurs pas, que l'acte attaqué a été pris en raison du comportement de l'agent. La motivation de l'acte attaqué consiste en effet essentiellement en des considérations visant à réfuter l'avis de la chambre de recours interdépartementale, selon lequel « rien ne permet d'imputer d'éventuels disfonctionnements du poste de Niamey au requérant ». L'acte attaqué contient du reste la motivation suivante : « j'estime que la conclusion [de la chambre de recours] selon laquelle il n'y avait aucun problème de fonctionnement vous étant imputable est contestable ». À supposer donc que l'acte attaqué soit suffisamment et adéquatement motivé par l'intérêt du service, ce qui ne doit pas être examiné au stade de la recevabilité, force est de constater que l'acte attaqué ne résulte pas d'une volonté de la partie adverse de procéder à une réaffectation de ses agents dans le but d'une optimisation de ses ressources humaines, mais bien d'une volonté d'écarter le requérant de son affectation en poste pour le motif qu'indépendamment de toute considération disciplinaire, il est jugé qu'il ne remplit pas à la satisfaction de la

partie adverse la mission qui lui a été confiée et que c'est pour cette raison qu'il est rappelé à l'administration centrale avant le terme normalement prévu pour son affectation au poste de Niamey. Sans qu'il faille avoir égard à la fonction qui lui a ensuite été confiée à cette administration centrale, il résulte clairement du dossier administratif que ce n'est pas cette fonction qui a motivé ce rappel, mais bien exclusivement l'appréciation qu'a faite la partie adverse de la manière dont il assumait ses fonctions au poste de Niamey. Ce rappel à l'administration centrale avant le terme normal, pris sur la base de l'article 73 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, doit par conséquent être considéré comme une modification importante dans l'exercice des fonctions du requérant motivée par son comportement et qui lui fait grief.

Le requérant est dès lors recevable à solliciter l'annulation de cet acte par le Conseil d'État.

V. Septième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris « de la violation des articles 73, 61 à 72 et 74 et suivants (régime disciplinaire) des arrêtés royaux du 4 juillet 2014 et du 21 juillet 2016 fixant tous deux le statut des agents de la carrière extérieure et de la carrière consulaire, de la violation du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*, de la violation des droits de la défense et des principes généraux du contradictoire, d'équitable procédure et de proportionnalité, ainsi que de l'excès de pouvoir, en ce que la décision querellée inflige au requérant une sanction disciplinaire sous couvert d'une mesure d'ordre du rappel à l'administration centrale dans l'intérêt du service organisé par les articles 73 et 67 à 72 des arrêtés précités et au terme de la procédure applicable au prononcé d'une telle mesure, alors que les sanctions et la procédure disciplinaire applicable aux agents de la carrière extérieure de la partie adverse sont organisés par les articles 74 et suivants des arrêtés précités, que l'article 75 de ces arrêtés ne prévoit pas le rappel à l'administration centrale comme sanction disciplinaire et que les motifs de la décision querellée ne contiennent aucun développement sur la proportionnalité de la sanction infligée ».

En substance, le requérant conteste que son rappel à l'administration centrale serve l'intérêt du service et soutient qu'au contraire, c'est une volonté de le sanctionner qui a motivé l'adoption de cette décision. Il rappelle des arguments qu'il avait fait valoir pour sa défense et auxquels il n'est pas répondu dans l'acte attaqué, tendant à démontrer que son rappel à l'administration centrale desservirait l'intérêt

du service. Ces arguments portaient principalement sur l'organisation de la commission mixte planifiée pour mai 2016, rendue difficile par un problème de sous-effectifs du poste de Niamey sans pour autant devoir faire craindre tout retard pourvu qu'il soit maintenu en poste puisqu'il en était le principal responsable, sur le fait que la qualité du rapportage ne pourrait que diminuer en raison de son rappel à l'administration centrale compte tenu du sous-effectif du poste et compte tenu du fait que le numéro deux du poste n'était en fonction que depuis peu, et sur le fait que les difficultés alléguées d'intégration liées au regroupement sous le même toit du personnel de la Coopération technique belge et des agents de la Coopération internationale qui avaient certes existé par le passé avaient entre-temps été résorbées. Ensuite, il soutient que la décision de le rappeler à l'administration centrale n'a pas réglé la situation du poste à Niamey et que ce n'est que par un courriel ultérieur du président du comité de direction qu'il été décidé que [W. S.], auparavant numéro deux du poste, en deviendrait le principal responsable, décision qui n'allait certainement pas, selon lui, dans l'intérêt du service. Enfin, il soutient que son rappel à l'administration centrale est intervenu à un moment où il venait d'adresser à l'administration centrale un « *draft* », le 7 janvier 2016, démontrant les efforts qu'il déployait pour la préparation de la commission mixte et démentant les craintes qu'elle ne pourrait se tenir en mai 2016 comme prévu. Il ajoute que c'est d'ailleurs sur la base de ce document que le programme de coopération gouvernementale a finalement été négocié et que les travaux en vue de l'organisation de la commission mixte ont pu se poursuivre et aboutir à sa tenue en juin 2016, soit dans les délais, compte tenu de l'agenda du ministre de la Coopération au Développement. Enfin, il indique que son rappel à l'administration centrale était d'autant moins compréhensible que dans son évaluation du 27 janvier 2016, son supérieur hiérarchique mettait justement en évidence l'organisation adéquate du service dans l'élaboration des documents préparatoires à la commission mixte et le rôle clef qu'il avait joué dans la réalisation des objectifs du poste. Il soutient qu'au contraire c'est une volonté de le sanctionner qui a animé la partie adverse, pour des manquements qui ne sont pas matériellement établis et qui entrent en contradiction avec les éléments matériels du dossier et les arguments avancés pour sa défense auxquels la partie adverse n'a pas répondu.

Dans son mémoire en réplique, il s'en réfère à sa requête.

Dans son dernier mémoire, le requérant maintient que ce n'est pas l'intérêt du service qui a guidé la partie adverse mais les reproches qu'elle lui adressait et la volonté de le sanctionner. Selon lui, seuls ces reproches motivent l'acte attaqué. Il soutient qu'en le rappelant à l'administration centrale, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation quant à ce que requerrait

l'intérêt du service pour les motifs qu'il a indiqués dans sa requête. Il allègue qu'il ne peut être requis de lui qu'il fasse la preuve de la volonté cachée de la partie adverse de vouloir le sanctionner. Il suffit selon lui de constater, comme il l'a démontré, que l'intérêt du service n'a pas raisonnablement pu motiver la décision de le rappeler à l'administration centrale pour en conclure qu'il s'agissait pour la partie adverse de punir le requérant pour ses soi-disant manquements professionnels en qualité de chef de poste au Niger.

V.2. Appréciation

S'agissant de l'intérêt du service, l'autorité bénéficie d'un large pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'État ne peut en tout état de cause substituer son appréciation à celle de l'autorité. Il ne peut à cet égard que sanctionner une erreur manifeste, c'est-à-dire une erreur qu'une autre autorité n'aurait pas pu raisonnablement commettre.

L'acte attaqué repose sur des éléments du dossier administratif et, notamment, sur des rapports d'inspection. Le requérant conteste les conclusions de ces rapports et expose les raisons pour lesquelles, selon lui, l'intérêt du service justifiait de le laisser en poste, mais cette appréciation qui lui est propre ne suffit pas à démontrer que la partie adverse se serait appuyée sur des éléments manifestement erronés.

Enfin, comme il a été constaté à propos de l'examen de la recevabilité, aucun élément du dossier ne fait apparaître que l'action de l'administration a poursuivi un objectif disciplinaire. Ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée l'affectation à l'administration centrale d'un agent de la carrière extérieure en fonction dans un poste, même si c'est pour le motif qu'il ne remplit pas cette dernière fonction à la satisfaction de l'autorité, dès lors que l'article 4 de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 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 ».

Le septième moyen n'est pas fondé.

VI. Autres moyens

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint d'examiner les autres moyens de la requête.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 13 mars 2020, par :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux