

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.406 du 2 août 2012

A. 205.734/VIII-8130

En cause : **VAN DRIESSCHE** Christiaan,
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.

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS,
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,**

Vu la demande introduite le 24 juillet 2012 par Christiaan VAN DRIESSCHE tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté royal du 5 juillet 2012 désignant Josef SMETS Ambassadeur de Belgique au Brésil à Brasilia;

Vu l'ordonnance du 25 juillet 2012, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 31 juillet 2012 à 10.00 heures;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'État;

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

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande se présentent comme suit :

1. Le requérant est agent de la carrière du service extérieur du Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (diplomate) depuis le 16 novembre 1984 (admission au stage). Il a été promu à la troisième classe administrative le 16 février 1996.

Le requérant a été affecté en poste à l'étranger :

- à Tel Aviv, de 1987 à 1989;
- à Brasilia, de 1989 à 1993;
- à Luanda, de 1993 à 1995;
- à Lagos, à 1996 à 2000;
- à Addis Abeba, de 2003 à 2005 et enfin
- à Alger, depuis 2008 où il exerce actuellement les fonctions de chef de poste.

Le requérant a également été affecté à l'administration centrale de août 1995 à février 1996 (6 mois), de 2000 à 2003 (3 ans) et 2005 à 2008 (3 ans).

2. Le 21 avril 2011, le requérant a introduit une demande de suspension et un recours en annulation à l'encontre de l'arrêté royal du 3 février 2011 nommant quinze de ses collègues à la deuxième classe administrative de la carrière du service extérieur.

La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 215.220 du 20 septembre 2011 pour défaut de préjudice grave difficilement réparable. Le requérant a sollicité la poursuite de la procédure. L'affaire est pendante sous le n° de rôle A. 199.913/VIII-7645.

3. À l'occasion du mouvement diplomatique 2012, le requérant reçoit en septembre 2011 le formulaire destiné à faire connaître ses préférences. Il marque son choix pour les sept postes suivants : Sao Paulo, Brasilia, Lisbonne, San Jose, Bangkok, Djakarta et Los Angeles. Il motive spécialement le choix de Sao Paulo et, dans une moindre mesure, celui de Brasilia et de Lisbonne.

4. Du 30 novembre au 2 décembre 2011, une inspection est menée à l'Ambassade de Belgique à Alger sur instruction du Président du comité de direction du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

Le rapport établi à cette occasion relève un certain nombre d'anomalies et conclut comme suit :

" [...]

8. CONCLUSIONS : le poste ne respecte pas la réglementation en matière de délivrance de visa C et l'organisation du poste est en défaut.

9. RECOMMANDATIONS :

- * Il faut instaurer une structure hiérarchique claire. Toute demande doit être de préférence traitée par la voie normale. À l'égard d'un système de «fast trac», il faut instaurer des critères clairs établis par écrit et présenter un parcours uniforme (éviter que n'importe qui présente un dossier à l'ambassadeur). Le système de «fast track» à instaurer doit être communiqué à Bruxelles (C4/ODE) pour approbation.
- * Pour d'autres questions de principe en matière de visas (par exemple, la politique du poste en matière de contrôle des retours) Bruxelles doit être consulté et informé.
- * Les dossiers doivent être suffisamment motivés et les mêmes éléments doivent être retrouvés dans le dossier électronique. En d'autres termes, une consultation du dossier déposé ou du dossier électronique doit permettre de vérifier si les conditions d'entrée étaient respectées lors de la délivrance du visa. L'urgence éventuelle doit être également motivée.
- * L'ODE est consulté préalablement à la délivrance d'un visa dans tous les cas où cette consultation est imposée (cfr vade-mecum court séjour).
- * Il est nécessaire de vérifier si davantage de visas peuvent être traités quotidiennement. Il faut aussi vérifier si les trois jours ouvrables prévus actuellement suffisent pour traiter toutes les demandes.
- * Il va de soi que les règles (tant celles de Schengen que les règles internes) doivent être strictement respectées. Il est nécessaire d'attirer l'attention du personnel local à cet effet. Le chef de poste et le consul doivent prendre leurs responsabilités en la matière.
- * Des consultations régulières avec tous les membres concernés du personnel doivent être organisées.
- * Monsieur NASRI ne peut plus jouer aucun rôle en matière de visas (cf. en outre MM 357 du 18.10.10)".

5. Le 15 décembre 2011, le requérant fait part d'observations circonstanciées en réponse à la transmission du rapport d'inspection. Il y décrit le contexte, évoque les dysfonctionnements de la section visas avant sa propre arrivée en poste et conteste globalement les conclusions de l'inspection du 1^{er} décembre. Ce document n'est apparemment suivi d'aucune réplique.

6. Dans le contexte du mouvement diplomatique de 2012, le comité de direction de la partie adverse décide en séance du 10 février 2012 notamment ce qui suit :

" I. Remarque préliminaire.

Le Comité de direction rappelle que, comme le mentionne le mail n° 2011/2784 du 9 novembre 2011, complété par le mail n° 2011/2865 du 22 novembre 2011 concernant le mouvement, des postes supplémentaires peuvent être déclarés vacants et d'autres ne plus être à pourvoir et que l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur prévoit que «les agents de la carrière du Service extérieur, de la carrière des Attachés de la Coopération internationale et de la carrière de Chancellerie sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont assignées soit à l'étranger, soit à l'Administration centrale».

Le Comité de direction décide de tenir compte d'un groupe d'éléments indicatifs qui domineront les réflexions et qui le mèneront aux propositions d'affectation d'un agent plutôt qu'un autre à une fonction vacante.

Ces éléments sont :

- la classe administrative de l'agent;
- son expérience et son expertise;
- ses aptitudes personnelles;
- son parcours professionnel;
- ses connaissances linguistiques;
- ses affectations précédentes;
- l'adéquation de l'affectation de l'agent avec l'intérêt général du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement;
- l'opportunité de l'affectation eu égard à l'évolution de la carrière de l'agent;
- la catégorie du poste;
- les centres d'intérêt particuliers de l'agent;
- sa situation personnelle et familiale.

Aucun de ces éléments n'est prépondérant par rapport à d'autres. Dans la même optique, l'absence de l'un d'eux dans le chef d'un candidat n'est pas rédhibitoire pour l'attribution d'une fonction.

Les besoins du service nécessitent, dans certaines hypothèses, qu'il soit fait appel, lors d'un mouvement diplomatique, à des agents expérimentés, possédant le grade et les qualités requises, pour remplir des fonctions à Bruxelles dans l'intérêt du service, même s'ils n'ont été affectés qu'à un seul poste à l'étranger après leur dernier passage à l'Administration centrale. C'est également dans le respect de l'intérêt du service qu'il arrive que des agents soient maintenus à l'Administration centrale alors qu'ils avaient émis le souhait d'être adjoints à un poste.

2. Mouvement : fonctions de chef de poste.

[...]

2.3. Résultat des discussions.

[...]

BRASILIA

Jozef SMETS (N)

- troisième classe administrative de la carrière du Service extérieur
- longue expérience comme chef de poste dans des conditions difficiles (LUBUMBASHI, LAGOS-ABUJA, [et] BUJUMBURA)
- après une solide expérience approfondie en Afrique (3 postes en Afrique et mission d'Envoyé spécial pour les Grands Lacs), le moment est venu pour lui de changer de continent et d'être confronté aux importants défis d'un pays BRICS.

[...]

SAO PAULO (CG)

Didier VANDERHASSELT (N)

- quatrième classe administrative de la carrière du Service extérieur
- le Brésil en tant que l'un des pays «BRICS» va devenir dans les prochaines années l'une des «top-priorités» pour la diplomatie belge, pas seulement au niveau politique mais par-dessus tout au niveau des relations économiques et commerciales
- SAO PAULO est le centre économique et financier du pays
- cet agent a déjà suivi à PEKIN, en tant que Ministre-Conseiller les relations entre la Chine et le Brésil : de ce fait, il est tout à fait familier des actions à mener dans un poste situé dans un pays émergeant en pleine croissance; de plus, il y a beaucoup d'entreprises belges actives en Chine qui sont également présentes au Brésil.

[...]

Monsieur Philippe ROLAND (F), agent de la deuxième classe administrative de la carrière du Service extérieur, Messieurs Jean-Pierre BIEBUYCK (N), Jacques CASTIAUX (F), Stefan GREEFS (N), Peter LESCOUHIER (N), Hans TIMBREMONT (N) et Christiaan VAN DRIESSE (F), agents de la troisième classe administrative de la carrière du Service extérieur, sont dans les conditions généralement retenues pour obtenir une affectation en poste. Ils ont postulé des fonctions de chef de poste. Le Comité de direction a décidé de proposer d'attribuer les fonctions à l'étranger qu'ils postulaient à d'autres agents pour les motifs présentés ci-dessus.

[...]".

7. Par courrier du 21 mars 2012, le comité de direction transmet au Ministre des Affaires étrangères ses propositions et demande au ministre de bien vouloir confirmer celles-ci.

8. Le 29 mars 2012, le requérant reçoit du cabinet du Ministre des Affaires étrangères un courriel rédigé en ces termes :

" Pour Ambassadeur

Dans le cadre du mouvement diplomatique de l'été 2012 et suite à ma proposition conforme à l'avis du Comité de direction émis lors de sa réunion du 10 février 2012, le Roi a décidé de vous affecter à l'Administration centrale.

Monsieur Frédéric MEURICE actuellement Ambassadeur à KINGSTON a été désigné pour vous remplacer sous réserve de l'agrément des autorités de votre juridiction.

Vous êtes invité à bien vouloir demander cet agrément aux autorités concernées.

Dans son attente, je vous prie d'observer la discrétion habituelle à ce sujet. Dès son octroi, vous en enverrez copie à P&O1.1, ainsi qu'à P0.0.

Veillez trouver en annexe le curriculum vitae de Monsieur MEURICE.

Vous prie de m'informer du timing de votre mutation.

Enfin, dans l'intérêt du Département et de votre successeur, je vous invite à assurer un transfert optimal de connaissances. Les instructions et outils à ce sujet se trouvent sur l'intranet, dans la rubrique Gestion de connaissances.

REYNDERS".

9. Le 6 avril 2012, le requérant introduit une demande de suspension d'extrême urgence à l'encontre de l'arrêté royal, de date inconnue, mettant fin à ses fonctions d'Ambassadeur à Alger et l'affectant à l'administration centrale.

L'arrêt n° 218.975 du 20 avril 2012 rejette la demande suspension au motif "qu'il résulte de la position de la partie adverse elle-même que l'acte attaqué a notifié indûment au requérant une décision que le Roi, seul compétent pour ce faire, n'a pas encore adoptée conformément aux règles constitutionnelles; qu'ainsi, elle reconnaît que les termes du courriel adressé au requérant le 29 mars 2012 sont soit erronés voire faux en ce qu'ils se réfèrent à une décision du Roi, soit manifestement illégaux en ce qu'ils traduiraient une décision du Ministre; que, dans cette mesure, la partie adverse confirme qu'aucun effet juridique ne peut s'attacher à cet acte qui n'est donc pas susceptible de recevoir une exécution".

10. Par arrêté royal du 20 juin 2012, Didier VANDERHASSELT est désigné Consul général de Belgique à Sao Paulo. Le requérant a introduit un recours en suspension d'extrême urgence contre cet arrêté royal (recours A. 205.714/VIII-8128).

11. Par arrêté royal du 5 juillet 2012, Jozef SMETS est désigné comme Ambassadeur de Belgique au Brésil à Brasilia. Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Par arrêté royal du 5 juillet 2012, le requérant est déchargé de ses fonctions d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Belgique en Algérie et

de ses fonctions de Consul général de Belgique dans cet État, et est adjoint à l'administration centrale à partir du lendemain de son arrivée en Belgique.

Le requérant a introduit un recours en suspension d'extrême urgence contre cet arrêté (recours A. 205.715/VIII-8129). L'arrêt n° 220.404, du 2 août 2012, rejette la demande de suspension;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tenant à la nature de l'acte attaqué; qu'en substance, elle soutient qu'il s'agit d'une mesure d'ordre, fondée sur les nécessités du service; qu'elle conteste que l'acte attaqué soit lié à l'arrêté royal du 5 juillet 2012 par lequel le requérant est adjoint à l'administration centrale, alors qu'il avait postulé, entre autres, pour le poste de Brasilia et que ces arrêtés aient été pris en raison du comportement du requérant; qu'elle se réfère à la motivation l'arrêté royal du 5 juillet 2012 relatif au requérant; qu'elle conclut que l'arrêté attaqué, qui se fonde sur l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, n'est pas un acte susceptible d'un recours en annulation;

Considérant que le requérant soutient au contraire que sa non affectation au poste de Brasilia, et par conséquent, son affectation à l'administration centrale, ont été décidées dans un contexte qui permet de soutenir que la décision de la partie adverse est liée à son comportement; qu'il fait valoir que ce changement d'affectation déroge à la pratique habituelle qui veut que les agents de la carrière extérieure demeurent en poste pendant deux termes successifs de maximum quatre ans chacun; qu'il estime qu'en toute logique, il aurait dû demeurer en poste à tout le moins jusqu'au 30 septembre 2014, date à laquelle il prendra sa retraite; qu'il observe que ce changement fait suite à une inspection réalisée à l'Ambassade de Belgique à Alger le 1^{er} décembre 2011, qui a donné lieu à un rapport le mettant en cause dans la délivrance de visas; qu'il soutient qu'"il n'est pas non plus à exclure" qu'un lien existe entre l'acte attaqué et le recours introduit contre l'arrêté royal du 3 février 2011 nommant quinze de ses collègues à la deuxième classe administrative de la carrière du service extérieur; qu'il affirme, par ailleurs, qu'"en tout état de cause, il est incontestable que l'arrêté royal du 5 juillet 2012 le concernant entraîne des modifications importantes des fonctions exercées" puisqu'il est adjoint au service Amérique latine de l'administration centrale où, du reste, il n'y a pas de poste vacant susceptible d'être occupé par lui et qu'il se voit privé de l'exercice d'une fonction de chef de poste; qu'il fait valoir que le changement d'affectation entraînera des répercussions financières importantes, puisqu'il se verra privé de son indemnité de poste ainsi que de tous les autres avantages qui s'attachent à la fonction de chef de poste; qu'il conclut que "l'acte attaqué et l'arrêté royal du 5 juillet 2012 pouvant être liés [à son] comportement [...] et entraînant, à tout le moins, une modification importante et défavorable des modalités

d'exercice de ses fonctions ainsi que de son statut pécuniaire, la recevabilité de la demande suspension ne peut être contestée";

Considérant qu'en vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, "Les agents de la carrière du Service extérieur, de la carrière des Attachés de la Coopération internationale et de la carrière de Chancellerie sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont assignées, soit à l'étranger, soit à l'Administration centrale"; que le mouvement diplomatique permet aux agents, notamment de la carrière extérieure, de demander leur changement d'affectation soit pour un nouveau poste à l'étranger, soit pour un poste à l'administration centrale en faisant connaître leurs desiderata; que cette nouvelle affectation ne modifie, en principe, pas le statut de l'agent qui conserve son grade; qu'il est de jurisprudence constante qu'un changement d'affectation ou une mutation est une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service et qui n'est pas susceptible de recours; que toutefois une telle mesure est susceptible de recours notamment lorsqu'elle est prise en raison du comportement de l'agent, fautif ou non fautif, et qu'elle engendre des modifications dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de l'arrêt n° 220.404 rendu ce 2 août 2012 que l'arrêté royal du 5 juillet 2012 affectant le requérant à l'administration centrale ne constitue qu'une simple mesure d'ordre intérieur, fondée sur l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, que cette mesure n'a pas été prise en raison du comportement de l'intéressé et n'entraîne pas de répercussions tant sur le plan statutaire que sur le plan pécuniaire; qu'il apparaît dès lors que l'arrêté royal attaqué désignant Josef SMETS Ambassadeur à Brasilia, n'est pas la conséquence de l'arrêté royal du 5 juillet 2012 précité, et vice-versa; qu'il constitue lui aussi une mesure d'ordre intérieur, non susceptible d'un recours au Conseil d'État; que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

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

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

S. GUFFENS.