Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

12 septembre 2013 *

« Fonction publique — Agent temporaire — Réaffectation — Procédure de référé — Demande de sursis à exécution — Urgence — Absence »

Dans l'affaire F-78/13 R,

ayant pour objet un recours introduit au titre des articles 278 TFUE et 157 EA, ainsi que de l'article 279 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

Stéphane De Loecker, agent temporaire du Service européen pour l'action extérieure, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M^es^ J.-N. Louis, A. Coolen et É. Marchal, avocats,

partie requérante,

contre

Service européen pour l'action extérieure (SEAE), représenté par M. S. Marquardt, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 23 août 2013, M. De Loecker demande la suspension, jusqu'au 15 novembre 2013, de l'exécution de la décision du 15 juillet 2013 par laquelle l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a procédé, dans l'intérêt du service, à son transfert de son poste à Bujumbura (Burundi) sur un poste à Bruxelles (Belgique), ainsi que le sursis immédiat de cette même décision dans l'attente du prononcé de l'ordonnance qui mettra fin à la procédure de référé.

* Langue de procédure : le français.

Faits à l'origine du litige

2 Le requérant, agent détaché des services diplomatiques belges, a été recruté par le SEAE dans le cadre d'un contrat de quatre ans en qualité d'agent temporaire, au sens de l'article 2, sous e), du règlement applicable aux autres agents de l'Union européenne (ci-après le «RAA»), pour occuper, à compter du 1er janvier 2011, le poste de chef de la délégation de l'Union européenne à Bujumbura (ci-après la «délégation» ou la «délégation de l'Union»).

3 Au cours de l'année 2012, suite à la plainte de son assistante pour harcèlement moral, une enquête administrative a été ouverte à l'encontre du requérant.

4 Par note du 9 novembre 2012, le requérant a été informé par sa hiérarchie que le rapport d'enquête n'avait révélé aucun élément sérieux de nature à caractériser des faits de harcèlement moral, ni mis en évidence des actes ou des comportements susceptibles de porter atteinte à la dignité de sa fonction, à son indépendance ou à la défense des intérêts de l'Union. Par une seconde note du même jour, le requérant a été informé par sa hiérarchie qu'elle avait décidé de ne pas adopter de sanction disciplinaire à son égard mais qu'elle lui adressait néanmoins, une mise en garde, conformément aux dispositions de l'article 3, sous b), de l'annexe IX du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le «statut»). Par la même note, le requérant a été invité à porter attention au respect des règles relatives à l'utilisation des véhicules de la délégation, ainsi que de celles relatives à la prévention des risques de conflits d'intérêts dans l'attribution des marchés publics.

5 Début juin 2013, la délégation de l'Union a fait l'objet d'une mission d'évaluation, laquelle a notamment fait état de manquements graves dans la gestion de la délégation.

6 Le 23 juin 2013, le requérant a été rappelé à Bruxelles pour consultation.

7 Par décision du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, agissant en qualité d'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement du SEAE, du 15 juillet 2013 (ci-après la «décision attaquée»), le requérant a été transféré, dans l'intérêt du service, avec effet immédiat, au siège du SEAE à Bruxelles sur un poste au sein de la direction «Dir MDR C – Ressources humaines». La décision attaquée a été notifiée au requérant le 18 juillet suivant.

8 Après la publication fin juillet 2013, sur un site internet burundais, d'articles virulents à l'encontre du requérant, celui-ci a sollicité son administration pour qu'elle lui porte assistance et, par un courrier du 2 août 2013, a demandé le retrait de la décision attaquée. Dans ce courrier, le requérant a déclaré s'engager «dès à présent et irrévocablement à accepter d'être relevé de ses fonctions à Bujumbura dès la fin de [la conférence internationale sur les questions de coopération qui devait s'y tenir en octobre], après avoir accompli les démarches diplomatiques d'usage en fin de mandat, à prendre ses congés restants, à procéder sans délai à son déménagement et à rejoindre le service diplomatique belge le 1er janvier 2014». Le courrier précisait que cette «solution permettrait […] de rétablir l'honneur et la dignité [du requérant] envers les autorités du pays […] et […] les institutions de l'Union».

9 Par courrier du 7 août 2013, le directeur des ressources humaines du SEAE a fait savoir au requérant, en réponse à son courrier du 2 août précédent, que la décision attaquée était irrévocable, y compris dans sa date d'effet, qu'il avait été convenu qu'il retournât au plus vite à Bujumbura pour organiser son déménagement et qu'un «report au-delà du 1er septembre serait en contradiction avec les arrangements convenus».

10 Le 10 août 2013, le requérant a introduit une réclamation, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, à l'encontre de la décision attaquée. Il a par ailleurs fait parvenir au SEAE les «c[onditions-cadre d'un règlement amiable]», par lesquelles il proposait, sous réserve notamment de son maintien en fonctions en qualité de chef de la délégation jusqu'au 15 novembre suivant, de ne pas saisir le Tribunal. Par lettre du 22 août 2013, le SEAE a rejeté la proposition du requérant.

Procédure et conclusions des parties

11 Par requête séparée parvenue au greffe du Tribunal le 23 août 2013, le requérant a saisi le Tribunal d'une demande tendant, principalement, à l'annulation de la décision attaquée. Cette requête a été enregistrée au greffe du Tribunal sous la référence F-78/13.

12 Dans la présente demande en référé, le requérant conclut à ce qu'il plaise au juge des référés :

— suspendre jusqu'au 15 novembre 2013 l'exécution de la décision attaquée ;

— réserver les dépens.

13 Dans une lettre d'accompagnement de sa demande en référé, le requérant demande en outre le sursis immédiat à l'exécution de la décision attaquée jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande en référé.

14 Dans ses observations en défense, le SEAE conclut à ce qu'il plaise au juge des référés de rejeter les demandes du requérant et de réserver les dépens.

15 Par un acte séparé parvenu au greffe du Tribunal le 6 septembre 2013, le requérant a réitéré sa demande de sursis immédiat afin de «lui permettre de rentrer immédiatement en poste à la délégation de l'Union […] pour lui permettre de prendre les mesures d'extrême urgence pour assurer la survie de son chien, de faire payer les salaires des gardiens et du personnel de la résidence et d'assurer la sécurité de ses biens et effets personnels».

En droit

16 À titre liminaire, il y a lieu d'observer que la présente demande en référé tend à l'obtention, d'une part, du sursis à l'exécution de la décision attaquée et, d'autre part, à titre conservatoire, du sursis immédiat à l'exécution de ladite décision jusqu'à la notification de l'ordonnance mettant fin à la procédure en référé.

17 En vertu de l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure, les demandes de sursis et autres mesures provisoires doivent spécifier, notamment, les circonstances établissant l'urgence, ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi des mesures auxquelles elles concluent.

18 Selon une jurisprudence constante, les conditions relatives à l'urgence et à l'apparence de bon droit de la demande (fumus boni juris) sont cumulatives, de sorte qu'une demande de mesures provisoires doit être rejetée dès lors que l'une de ces conditions fait défaut (ordonnance du président du Tribunal du 3 juillet 2008, Plasa/Commission, F-52/08 R, point 21, et la jurisprudence citée). Il incombe également au juge des référés de procéder à la mise en balance des intérêts en cause (ordonnance du président du Tribunal du 15 février 2011, de Pretis Cagnodo et Trampuz de Pretis Cagnodo/Commission, F-104/10 R, point 16).

19 Dans les circonstances de l'espèce, il y a tout d'abord lieu d'examiner si la condition relative à l'urgence est remplie.

20 À cet égard, selon une jurisprudence bien établie, la finalité de la procédure en référé n'est pas d'assurer la réparation d'un préjudice, mais de garantir la pleine efficacité de l'arrêt au fond. Pour atteindre ce dernier objectif, il faut que les mesures sollicitées soient urgentes en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts du requérant, qu'elles soient prononcées et produisent leurs effets dès avant la décision au principal [ordonnance du président de la Cour du 25 mars 1999, Willeme/Commission, C-65/99 P(R), point 62; ordonnance du président du Tribunal de première instance du 10 septembre 1999, Elkaïm et Mazuel/Commission, T-173/99 R,

point 25]. En outre, c'est à la partie qui demande l'octroi de mesures provisoires qu'il appartient d'apporter la preuve qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure au principal sans avoir à subir un préjudice de cette nature (ordonnance du président du Tribunal de première instance du 19 décembre 2002, Esch-Leonhardt e.a./BCE, T-320/02 R, point 27).

21 En l'espèce, pour démontrer que la condition d'urgence est remplie, le requérant se prévaut, à l'appui de sa demande de mesures provisoires, en premier lieu, d'une série de circonstances. Il fait valoir tout d'abord que, par l'effet immédiat et définitif de la décision attaquée, il ne pourra accomplir les formalités diplomatiques d'usage dans le respect des articles 10 et 19 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 (ci-après la «convention de Vienne»), ni non plus, conformément aux «usages diplomatiques en vigueur au Burundi», solliciter une audience auprès du Président de la République du Burundi pour lui notifier son départ définitif. Il soutient également que, par l'effet de la décision attaquée, il ne pourra davantage «participer à la conférence des donateurs qu'il devait coprésider à Bujumbura» à la fin du mois d'octobre 2013. Il souligne, en outre, qu'une telle mesure de rappel immédiat et définitif d'un ambassadeur, sans possibilité de retour en cette qualité, ne saurait être prise qu'en cas de faute lourde ou lorsque le membre du corps diplomatique est déclaré persona non grata dans le pays hôte, ce qui n'aurait pas été le cas en l'espèce. Il ajoute que cette décision porte préjudice à son épouse burundaise, à sa belle-famille, au Royaume de Belgique ainsi qu'à l'Union. Il soutient, enfin, que la décision attaquée a pour effet d'accréditer les «rumeurs et accusations calomnieuses» que certains sites internet burundais ont porté contre lui. L'ensemble de ces circonstances serait de nature à établir que la décision attaquée porterait atteinte de façon grave et irréparable à sa réputation et sa crédibilité professionnelle.

22 Toutefois, aucune des circonstances évoquées par le requérant ne saurait constituer un préjudice grave et irréparable porté à sa réputation et à sa crédibilité professionnelle.

23 Tout d'abord, la simple circonstance que le requérant n'a pas pu notifier lui-même son départ aux autorités du pays accréditaire ne saurait, par elle-même, constituer un préjudice grave justifiant qu'il soit sursis à l'exécution de la décision attaquée. En outre, la décision attaquée ne fait pas par elle-même obstacle à ce que la notification du départ définitif du requérant soit accomplie auprès des autorités accréditaires, conformément aux dispositions de la convention de Vienne, dont, en particulier, celles de l'article 10 aux termes desquelles un tel départ doit faire l'objet d'une notification préalable seulement «toutes les fois qu'il est possible» et qui, en tout état de cause, prévoient uniquement une notification au seul ministère des Affaires étrangères, ou du ministère convenu, du pays accréditaire, et non auprès du chef de l'État du pays accréditaire lui-même. D'ailleurs, il ressort du dossier et des observations produites en défense, que le SEAE a procédé aux notifications nécessaires concernant la cessation des fonctions du requérant et la nomination d'un chargé d'affaires jusqu'à la nomination d'un nouveau chef de délégation. Au surplus, si le requérant soutient que l'exécution de la décision attaquée se fait en violation des «usages diplomatiques en vigueur au Burundi», il n'apporte aucun élément susceptible d'attester l'effectivité des usages dont il entend se réclamer.

24 Ensuite, si le requérant soutient que lui serait préjudiciable le fait d'être empêché de «participer à une importante conférence de pays donateurs […] dont il est prévu qu'il exerce la fonction de [v]ice-[p]résident», il n'apporte aucun élément précis de nature à établir le préjudice dont il entend se prévaloir.

25 De plus, l'allégation selon laquelle la décision attaquée ne pouvait être prise qu'en cas de faute lourde, ce qui n'aurait pas été le cas en l'espèce, est, s'agissant d'une considération de légalité, sans incidence sur l'appréciation de la condition d'urgence. En tout état de cause, il suffit de souligner que l'octroi de la suspension sollicitée ne pourrait pas remédier à un tel préjudice d'ordre moral dans une plus grande mesure qu'une éventuelle annulation de la décision attaquée (voir, en ce sens, ordonnance du président du Tribunal de première instance du 25 novembre 2003, Clotuche/Commission, T-339/03 R, point 24).

26 Il convient également de rappeler que le juge des référés, dans le cadre de l'appréciation de la condition d'urgence, ne saurait prendre en compte un préjudice grave et irréparable allégué que dans la mesure où il est susceptible d'être occasionné aux intérêts de la partie qui sollicite la mesure provisoire (ordonnance du président du Tribunal de première instance du 21 mai 2001, Schaefer/Commission, T-52/01 R, point 47 ; ordonnance du président du Tribunal du 14 juillet 2010 Bermejo Garde/CESE, F-41/10 R, point 28). En conséquence, le requérant ne saurait utilement se prévaloir des préjudices que son épouse, sa belle-famille, le Royaume de Belgique ou l'Union auraient prétendument à subir en l'absence de la suspension sollicitée. Ces préjudices ne sont, au demeurant, pas explicités.

27 Enfin, le requérant n'établit pas en quoi l'exécution de la décision attaquée, en l'empêchant notamment d'accomplir les formalités diplomatiques d'usage, «accréditer[ait]» les accusations portées contre lui sur internet, alors, notamment, qu'il soutient dans ses écritures que l'un des articles en cause et le lien y donnant accès ont été retirés et qu'il a expressément entendu «suspendre toute action» à l'égard des responsables du site internet concerné. En tout état de cause, un tel préjudice, à le supposer établi, serait imputable aux articles eux-mêmes et serait sans lien direct avec la décision attaquée et donc avec la demande visant à en suspendre l'exécution.

28 En second lieu, le requérant invoque le préjudice qui résulterait pour lui de «l'impossibilité de respecter l'instruction» qui lui aurait été donnée «d'effectuer le déménagement de ses effets personnels en cinq jours». Il ajoute qu'en limitant ainsi à cinq jours sa présence à Bujumbura, le SEAE ne fait qu'«alimenter les rumeurs et suspicions» à son égard. Or, il ne ressort pas du dossier que le requérant n'aurait eu que cinq jours pour organiser et effectuer son déménagement. Au contraire, il ressort de la lettre du SEAE en date du 7 août 2013 que ce dernier ne s'opposait pas, en tout état de cause, à la présence du requérant au Burundi jusqu'à la fin du mois d'août, soit pendant plus d'un mois après la notification de la décision attaquée. D'ailleurs, ainsi que le fait observer le SEAE en défense, le requérant a pu, en lien avec son administration, et depuis Bruxelles, initier au cours du mois d'août les démarches administratives nécessaires à son déménagement et, notamment, se mettre en relation avec un service prestataire. Enfin, le requérant n'apporte aucun élément précis quant aux formalités «impossibles» qu'il aurait été contraint d'effectuer en cinq jours et n'établit donc pas la réalité du préjudice ainsi allégué.

29 Par ailleurs, le requérant, pour justifier de la condition d'urgence, soutient que la décision attaquée, en le transférant sur un poste «en surcharge, hors organigramme et dépourvu de toute responsabilité» est illégale au regard de son statut d'agent temporaire au sens de l'article 2, sous e), du RAA. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, une telle considération, si elle est susceptible d'être prise en compte pour apprécier la légalité de la décision attaquée, est sans incidence sur l'appréciation à porter sur l'urgence à suspendre l'exécution de ladite décision.

30 Enfin, par acte séparé parvenu au greffe du Tribunal le 6 septembre 2013, le requérant fait valoir, à l'appui de sa demande de sursis immédiat, qu'il a été «informé que les factures des 'consommables', dont l'électricité, de la résidence n'étaient plus couvertes et que celle-ci était dès lors sans électricité et que les salaires du personnel, dont le salaire des gardiens, n'était plus payé» et que «[son] chien […], qui [était] seul dans la résidence, n'[était] de ce fait plus nourri», celui-ci «hurla[nt] nuit et jour manifestement de solitude, de faim et de soif». Le requérant, pour justifier de l'urgence, soutient ainsi que «la vie même de [son] chien est en danger et que la sécurité de la résidence et de [ses] biens sont mis délibérément en danger par le SEAE».

31 Dans ses observations du 11 septembre 2013, le SEAE a contesté la présentation des faits par le requérant dans son courrier du 6 septembre 2013. Selon le SEAE, aucune instruction n'aurait été donnée par la délégation ou le siège pour interdire l'accès à la résidence du requérant ; aucune demande d'accès n'aurait d'ailleurs été transmise depuis le départ de l'épouse du requérant le 28 juillet 2013, laquelle aurait donné des instructions au personnel de ne pas donner l'accès à des tiers à la résidence ; le requérant aurait refusé de laisser un double des clefs auprès de la délégation en

violation de ses obligations conventionnelles à l'entrée dans les lieux ; le frère de l'épouse du requérant aurait pris en charge le chien le 30 juillet 2013 et l'aurait ramené à la résidence le 30 août suivant avec quelques provisions ; le personnel domestique aurait continué à nourrir le chien.

32 Sans qu'il y ait lieu de vérifier les allégations des parties, résumées ci-dessus, il convient de rappeler, ainsi qu'il découle d'une lecture combinée de l'article 35, paragraphe 1, sous d), et de l'article 102, paragraphes 2 et 3, du règlement de procédure, qu'une demande en référé doit permettre, à elle seule, à la partie défenderesse de préparer ses observations et au juge des référés de statuer, le cas échéant, sans autres informations à l'appui, les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels celle-ci se fonde devant ressortir du texte même de la demande en référé (ordonnance du président du Tribunal de l'Union européenne du 27 avril 2010, Parlement/U, T-103/10 P(R), point 40, et la jurisprudence citée). Les éléments dont se prévaut le requérant dans son acte enregistré le 6 septembre 2013, et dont il n'a au demeurant ni établi ni même allégué qu'il n'était pas en mesure d'en faire état lors de sa demande en référé, sont donc irrecevables.

33 En tout état de cause, de tels éléments ne sont pas de nature à justifier de l'urgence qu'il y aurait à suspendre l'exécution de la décision attaquée. En effet, la décision attaquée ne fait pas obstacle, en elle-même, au retour du requérant à Bujumbura et, par suite, à ce qu'il y retourne pour y rechercher son chien ou le confier à une personne de confiance. Le requérant n'établit pas davantage qu'il serait dans l'impossibilité de garantir, à partir de Bruxelles, la survie de son chien en le confiant à la garde d'un tiers. Au surplus, étant prévenu dès le 18 juillet 2013 de son retour à Bruxelles, il se devait de s'enquérir, sans attendre le début du mois de septembre, de la situation de son chien et d'organiser, le cas échéant, son transfert à Bruxelles. En se mettant ainsi, par sa propre négligence, dans une situation d'urgence, il ne saurait utilement aujourd'hui soutenir que la vie de son chien est en danger pour solliciter la suspension de la décision attaquée. S'agissant du paiement des salaires du personnel de la résidence, outre qu'un tel préjudice n'affecte pas directement l'intérêt personnel du requérant, celui-ci soutient que le SEAE lui a indiqué «que des instructions allaient être données quant au paiement des salaires du personnel et des factures d'électricité de la résidence», information que le requérant n'a pas contestée. Enfin, si ce dernier sollicite la suspension de l'exécution de la décision attaquée afin d'assurer la sécurité de ses biens et effets personnels, outre que la décision attaquée ne fait pas, par elle-même, ainsi qu'il vient d'être dit, obstacle à ce qu'il se rende au Burundi, le requérant n'établit pas que ses biens seraient effectivement menacés et n'allègue pas davantage que sa résidence serait aujourd'hui sans surveillance.

34 Dans ces conditions, et compte tenu de tout ce qui précède, le requérant n'a établi l'existence d'aucun préjudice grave et irréparable qui lui serait causé par l'exécution de la décision attaquée.

35 Au demeurant et en tout état de cause, il y a lieu d'observer que le requérant a proposé le 2 août 2013, puis le 16 août 2013, à travers des «[conditions-cadre d'un règlement amiable]», sous réserve de rester en fonctions jusqu'au 15 novembre 2013, de s'engager «dès à présent et irrévocablement à accepter d'être relevé de ses fonctions à Bujumbura dès la fin de [la conférence internationale sur les questions de coopération qui devait s'y tenir en octobre], après avoir accompli les démarches diplomatiques d'usage en fin de mandat, à prendre ses congés restants, à procéder sans délai à son déménagement et à rejoindre le service diplomatique belge le 1er janvier 2014». En acceptant ainsi le principe de la fin de sa mission au Burundi et son départ au 15 novembre 2013, en sollicitant du juge des référés la suspension de la décision attaquée «pendant la seule période nécessaire à l'accomplissement des formalités [de fin de mandat]» et en retardant l'accomplissement des démarches nécessaires notamment à son déménagement, le requérant ne saurait sérieusement se prévaloir de l'«extrême» urgence qu'il y aurait à ordonner le «sursis immédiat» à l'exécution de la décision attaquée.

36 Compte tenu de ce qui précède, la condition relative à l'urgence n'est pas remplie. Or, ainsi qu'il a été rappelé au point 18 ci-dessus, il s'agit de l'une des conditions cumulatives qui doivent être remplies pour permettre au juge des référés d'ordonner l'adoption de mesures provisoires.

37 Ainsi, les conclusions de la présente demande en référé doivent être rejetées, sans qu'il y ait lieu d'examiner la condition relative au fumus boni juris et celle relative à la balance des intérêts.

Sur les dépens

38 L'article 86 du règlement de procédure prévoit qu'il est statué sur les dépens dans l'arrêt ou l'ordonnance qui met fin à l'instance, ce qui s'entend comme étant la décision mettant fin à l'instance au principal (ordonnance Bermejo Garde/CESE, précitée, point 91, et la jurisprudence citée).

39 Par suite, il y a lieu de réserver les dépens.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

ordonne :

1) **La demande en référé de M. De Loecker est rejetée.**

2) **Les dépens sont réservés.**

Fait à Luxembourg, le 12 septembre 2013.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
S. Van Raepenbusch