Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 101.184 du 26 novembre 2001
A. 68.013/IX-2720.

En cause : Willem BOONEN,
demeurant à GENK,
Schabartstraat 53

contre :

l'Institut national d'assurance maladie-invalidité,
établi à BRUXELLES,
avenue de Tervuren 211.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mars 1996 par laquelle Willem BOONEN demande l'annulation de la décision de l'administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après : l'INAMI) du 11 janvier 1996 démettant le requérant de ses fonctions de secrétaire d'administration stagiaire consécutivement à la proposition formulée le 4 janvier 1996 par la commission des stages et "pour autant que de besoin, celle de la proposition de le démettre de ses fonctions qui aurait été formulée par la commission des stages le 4 janvier 1996";

Vu l'arrêt n° 60.401 du 25 juin 1996 rejetant la demande de suspension de l'exécution des décisions attaquées;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section;

Vu l'ordonnance du 28 septembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 2001, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 2001, date à laquelle elle a été remise à l'audience du 12 novembre 2001;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, le requérant et K. VAN BULCK, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le requérant est lauréat du concours organisé par le Secrétariat permanent de recrutement le 4 mai 1994 et au cours des mois de septembre et octobre 1994.

1.2. Par décision du comité général de gestion de l'INAMI, il est engagé, à partir du 23 janvier 1995, en qualité de secrétaire d'administration (juriste) stagiaire auprès du Service de contrôle administratif de l'INAMI, plus précisément à la Direction du contentieux de ce service.

1.3. En sa séance du 28 novembre 1995, la commission des stages constate ce qui suit au sujet du requérant :

> "La commission des stages constate que Wim BOONEN éprouve toujours des difficultés à s'y retrouver dans un dossier juridique. Lorsqu'il étudie un dossier, il ne consulte pas suffisamment la documentation juridique.
>
> La commission des stages prend également connaissance du travail de fin de stage. Il s'agit d'une étude des arrêts de la Cour de cassation entre 1992 et 1994. Le but est d'en dresser un aperçu logique et structuré en indiquant l'évolution qu'impliquent ces arrêts par rapport à la jurisprudence existante".

La commission des stages décide que le stage peut être poursuivi, qu'une nouvelle assemblée sera convoquée début janvier 1996 pour procéder à une nouvelle évaluation du stagiaire ainsi que le schéma et la structure du travail de fin de stage.

1.4. En sa séance du 4 janvier 1996, la commission des stages constate, en ces termes, que le schéma et la structure du travail de fin de stage ne donnent pas satisfaction :

> "La commission des stages estime que Wim BOONEN ne possède pas les aptitudes requises pour exercer la fonction de secrétaire d'administration (juriste).
>
> La commission des stages propose de licencier Wim BOONEN pour cause d'inaptitude professionnelle. Elle motive sa proposition en s'appuyant sur la constatation que Wim BOONEN ne possède pas les connaissances et compétences essentielles que l'on peut exiger d'un juriste : esprit critique, recours à une méthodologie précise, raisonnement logique et juridique".

1.5. Le 11 janvier 1996, l'administrateur général décide, au nom du comité général de gestion, de licencier le requérant moyennant un préavis de trois mois prenant cours le 15 janvier 1996 et que, pour le délai de préavis, il est conclu avec le requérant un contrat de travail à durée déterminée de trois mois correspondant à ce délai.

1.6. Le 15 janvier 1996, un contrat de travail à temps plein pour une durée déterminée prenant cours à la date précitée et prenant fin le 14 avril 1996 est conclu entre l'INAMI et le requérant.

2. De la recevabilité du recours

2.1. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse soulève que la proposition de la commission des stages n'est qu'un acte préparatoire qui n'est pas susceptible de recours devant le Conseil d'État.

2.2. Considérant que la demande du requérant concernant cette proposition de la commission des stages est précédée des mots "pour autant que de besoin"; que la partie requérante doit définir elle-même l'objet du recours dans sa requête; que cette partie ne peut pas laisser le soin au Conseil d'État de définir à sa place l'objet définitif de la façon dont elle formule le recours, à savoir en utilisant les termes "pour autant que de besoin"; que, dès lors, le recours ne peut être considéré comme visant "la proposition de démettre (le requérant) de ses fonctions qui aurait été formulée par la commission des stages le 4 janvier 1996"; que, dès lors, cette exception est fondée;

3. Du bien-fondé du recours en annulation

3.1. Considérant que le requérant invoque en son deuxième moyen que l'administrateur général de l'INAMI était incompétent pour prendre la décision attaquée; qu'il précise à cet égard que l'article 12, § 3, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public dispose que le licenciement est prononcé par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination sur proposition de la commission des stages et que, vu l'article 12, 3°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, seul le comité général est compétent, au sein de l'INAMI, pour se prononcer sur la nomination et, dès lors, sur le licenciement du personnel; qu'une délégation de compétence n'est admissible que si elle est prévue explicitement par une disposition légale et que l'article 12 précité ne contient aucune disposition à ce sujet; qu'une délégation de compétence impliquerait en outre une forte concentration du pouvoir de décision entre les mains de l'administrateur général, qui siège déjà comme président de la commission des stages, en tant que membre du comité général et qui, par ailleurs, pourrait exécuter ses propres décisions par délégation; que, selon le requérant, la décision attaquée devait dès lors être prise par le comité général;

3.2. Considérant que la partie défenderesse rétorque que conformément à l'article 12, § 3, de l'arrêté royal précité du 8 janvier 1973, le licenciement du stagiaire pour cause d'inaptitude professionnelle est prononcé par l'autorité qui

exerce le pouvoir de nomination sur proposition de la commission des stages; que selon l'article 2 de cet arrêté royal, il y a lieu d'entendre par "autorité qui exerce le pouvoir de nomination" l'autorité à laquelle le pouvoir de nomination a été expressément conféré par la loi ou par le règlement organique; que l'article 12, 3°, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée désigne le comité général de gestion de l'INAMI comme étant l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination; que toutefois l'article 19, 5°, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, rendu applicable au comité général de gestion de l'INAMI par l'arrêté royal du 9 septembre 1993 portant exécution de l'article 213, § 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dispose que le comité général de gestion est compétent pour déterminer les actes de gestion journalière; que l'article 181, ancien alinéa 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, dispose également que l'administrateur général exerce les pouvoirs de gestion journalière tels qu'ils sont définis par le Comité général dans son règlement d'ordre intérieur; que l'article 11, 13°, du règlement d'ordre intérieur du 4 juin 1993, approuvé par l'arrêté royal du 22 septembre 1993, dispose que les pouvoirs de gestion journalière de l'administrateur général comprennent l'exercice des délégations de pouvoirs accordés par le comité général de gestion et que, par conséquent, lors du licenciement de stagiaires, l'administrateur général agit par délégation de pouvoir au nom du comité sur proposition de la commission des stages, sur l'avis du chef de service à l'autorité duquel est soumis le stagiaire concerné; que contrairement à ce que prétend le requérant, l'administrateur général n'est pas membre du comité général de gestion, qu'il assure bien le secrétariat du comité et qu'en outre il est d'office membre de la commission des stages en vertu de l'obligation imposée par l'article 15ter de l'arrêté royal précité du 8 janvier 1973; que, dès lors, il était habilité en droit à licencier le requérant au nom du comité;

3.3. Considérant que le requérant réplique qu'il ne nie pas que la délégation de pouvoirs à l'administrateur général s'est faite selon la procédure adéquate, mais il soutient que le pouvoir délégué peut difficilement être considéré comme relevant de la gestion journalière, de sorte qu'il n'aurait jamais dû être délégué, et que si cette délégation peut encore être jugée acceptable pour le pouvoir de licencier des contractuels ou d'accorder une nouvelle désignation au personnel stagiaire - décisions qui peuvent être taxées de moins importantes - elle ne peut l'être pour le licenciement d'un stagiaire statutaire, certainement pas lorsque l'on part expressément du principe que l'organe qui exerce le pouvoir de nomination est également investi du pouvoir de licenciement;

3.4. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie défenderesse note encore au sujet de ce moyen que le règlement d'ordre intérieur et les délégations de compétences ont été examinés et approuvés au cours de la même séance et que le fait que deux points ont été supprimés des délégations en projet démontre que le comité général de gestion n'a pas accordé les délégations à la légère; qu'en outre la délégation du pouvoir de licenciement de stagiaires est accordée "sur proposition de la commission des stages, sur l'avis du chef de service à l'autorité duquel est soumis le stagiaire concerné", que la délégation est dès lors motivée par le fait que les droits du stagiaire sont déjà pleinement garantis dans la procédure devant la commission des stages et que la décision de licenciement découle quasi automatiquement de la proposition de la commission des stages; que selon l'article 181, ancien alinéa 1er, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994, l'administrateur général est chargé de l'exécution des décisions du comité général concernant les services généraux et que les délégations de pouvoirs accordées en séance du 11 juin 1993 procèdent d'une telle décision; qu'en effet, outre les pouvoirs de gestion journalière mentionnés dans le règlement d'ordre intérieur, le comité général de gestion peut autoriser l'administrateur général à exercer encore d'autres compétences, que cela peut s'appliquer aux délégations de pouvoirs accordées dans le cadre de l'arrêté royal du 14 octobre 1996 relatif au contrôle préalable et aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière d'octroi de concessions de travaux publics au niveau fédéral; que pour autant que l'objet du marché ait été approuvé au préalable par le comité général de gestion, celui-ci peut, conformément à l'article 7, § 1er, de l'arrêté royal du 14 octobre 1996, déléguer à l'administrateur général, par exemple, le pouvoir de choisir le mode de passation, le pouvoir d'arrêter le cahier spécial des charges et le pouvoir d'engager la procédure et qu'aucune disposition n'exige que cette délégation de pouvoir soit définie au préalable dans le règlement d'ordre intérieur; qu'il en va de même pour l'arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution de marchés publics de travaux, de fournitures et de services, qui était applicable auparavant;

3.5. Considérant que l'article 12, 3° et 11°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée par un arrêté royal du 14 juillet 1994, modifié par la loi du 20 décembre 1995, s'énonce comme suit :

> "Art. 12. Le Comité général :
> (...)

> 3° se prononce dans les conditions prévues au statut sur le recrutement, la nomination, l'affectation, la promotion, le licenciement et la révocation du personnel, ainsi que sur les sanctions disciplinaires à lui infliger;
> (...)
> 11° établit son règlement d'ordre intérieur et le soumet pour approbation au Roi";

que l'article 181, alinéa 3, dans la version en vigueur au moment où fut prise la décision attaquée, s'énonçait comme suit :

> "Art. 181.
> (...)
> Il (= l'administrateur général) exerce les pouvoirs de gestion journalière tels qu'ils sont définis par le Comité général dans son règlement d'ordre intérieur";

et l'article 11 du règlement d'ordre intérieur du comité général de gestion de l'INAMI, approuvé par l'arrêté royal du 22 septembre 1993 :

> "Art. 11. Conformément à l'article 113, troisième alinéa, de la loi du 9 août 1963, les pouvoirs de gestion journalière de l'administrateur général de l'Institut sont définis comme suit :
> (...)
> 13° exercice des délégations de pouvoirs accordé(e)s par le Conseil général (lire : le Comité général de gestion)";

qu'en sa séance du 11 juin 1993, le comité général de gestion a adopté un projet de "délégations de pouvoir accordées à l'administrateur général", dont le point 29 s'énonce comme suit :

> "29. Licenciement des stagiaires sur proposition de la commission des stages, sur l'avis du chef de service à l'autorité duquel est soumis le stagiaire concerné";

qu'abstraction faite de la question de savoir si le licenciement d'un stagiaire, vu l'article 12, 3°, de la loi coordonnée précitée, peut être considéré comme un pouvoir de gestion journalière qui peut être délégué à l'administrateur général, les pouvoirs de gestion journalière exercés par l'administrateur général doivent être "définis" dans le règlement d'ordre intérieur du comité général (approuvé par le Roi) en vertu de l'article 181, ancien alinéa 3, de la même loi coordonnée; que la décision du 11 juin 1993, par laquelle le comité général a accordé un certain nombre de délégations de pouvoir à l'administrateur général, viole ainsi l'article 181, alinéa 3, de la loi coordonnée, dès lors que les pouvoirs délégués ne sont pas définis dans le règlement d'ordre intérieur; que l'article 11, 13°, du règlement d'ordre intérieur, qui

habilite l'administrateur général à "exerc(er) (l)es délégations de pouvoirs accordé(e)s par (le Comité général de gestion)", peut difficilement être considéré comme définissant avec une précision suffisante les pouvoirs de gestion journalière exercés par l'administrateur général, si bien que la délégation du pouvoir de licencier un stagiaire accordée à l'administrateur général n'est pas régulière; que, dès lors, le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision de l'administrateur général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité du 11 janvier 1996 démettant Willem BOONEN de ses fonctions de secrétaire d'administration stagiaire.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt-six novembre deux mille un, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier, **Le président,**

S. VAN AELST. **J. DE BRABANDERE.**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.