

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 112.309 du 6 novembre 2002

A.128.522/VIII-3259

En cause : **ETIENNE** Yves-Marie,  
ayant élu domicile chez  
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,  
rue Jean-Baptiste Meunier 22  
1050 Bruxelles,

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par le Ministre  
de la Défense,
- 2. l'Institut national des invalides de guerre,  
anciens combattants et victimes de guerre  
(INIG).**

-----  
-----  
**LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE DES REFERES,**

Vu la demande introduite le 25 octobre 2002 par Yves-Marie ETIENNE,  
tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de :

- " - l'arrêté ministériel du 16 octobre 2002 mettant fin aux fonctions supérieures d'administrateur général de Monsieur Yves-Marie ETIENNE à l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, à partir du 16 octobre 2002;
- la délibération du conseil d'administration de l'INIG du 14 octobre 2002";

Vu la note d'observations et le dossier administratif des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 28 octobre 2002, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 30 octobre 2002 à 10.30 heures, date à laquelle l'affaire a été mise en continuation à l'audience du 4 novembre 2002 à 9.45 heures;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes UYTTENDAELE et KAROLINSKI, avocats, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant est administrateur général adjoint de l'Institut national des Invalides de guerre (en abrégé : INIG).

Un arrêté ministériel du 29 novembre 1985 l'a chargé d'exercer, pour une période de six mois à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1985; un arrêté ministériel du 6 mai 1985 a décidé qu'il "continuera, à partir du 1<sup>er</sup> mai 1986, à exercer les fonctions supérieures d'administrateur général pendant la durée de la mise en non-activité de Monsieur VAN EETVELT J."; ce dernier n'a jamais repris ses fonctions et a demandé sa mise à la retraite à partir du 1<sup>er</sup> avril 2000. Il a effectivement été admis à la retraite à cette date.

2. L'emploi d'administrateur général a été déclaré vacant au cours de l'année 2000. Le requérant et Victor GODIN, conseiller général et titulaire du grade d'administrateur général adjoint en sa qualité d'adjoint bilingue, ont posé leur candidature.

Après examen des candidatures, le conseil d'administration de l'INIG a proposé le requérant en première place et Victor GODIN en deuxième place. La procédure de nomination n'a pas encore abouti.

3. Le 27 juin 2002, le Ministre de la Défense effectue une visite "surprise" à l'INIG entre 15 heures et 15 heures 30'. Dans une note adressée au requérant le 2 juillet 2002, il dénonce un important absentéisme et relève, entre autres, l'absence du requérant et celle de la majorité des membres du personnel de niveau 1. Il termine sa note de la manière suivante :

" J'imagine que vous me fournirez des explications pour toutes ces constatations, mais qu'il me soit permis déjà, cependant, de tirer quelques conclusions inspirées par le plus simple bon sens.

Un service public est souvent le reflet de la qualité de son encadrement et ne puis admettre que les difficultés que connaît l'Institut sont le seul reflet de «la faut à pas de chance».

Il est rare que, en l'absence d'encadrement, la productivité du personnel soit optimale.

Dès lors, j'insiste fermement pur que toutes les mesures nécessaires soient prises pour garantir une présence active du maximum de membres du personnel sur le lieu de travail et ce tout particulièrement en ce qui concerne le personnel de niveau 1.

Dans le même esprit, je vous convie à me communiquer préalablement les dates et justifications de vos absences, de manière à ce que je puisse juger de leur nécessité.

Je ne doute pas que vous aurez à coeur de me donner toute satisfaction et je ne manquerai pas de vérifier à nouveau, sur le terrain, l'exécution de mes instructions.

(...)"

Dans une longue lettre du 18 juillet 2002, le requérant répond, point par point, aux observations du Ministre; une copie de sa réponse est transmise au président du conseil d'administration; il établit également un rapport pour les membres du conseil d'administration.

4. Le requérant est absent pour cause de maladie depuis le 20 août 2002; selon les certificats médicaux produits, dont le dernier est daté du 9 octobre 2002, la reprise de ses activités est prévue pour le 30 octobre 2002.

5. Au cours de sa réunion du 14 octobre 2002 et selon le projet de procès-verbal de cette séance, le conseil d'administration de l'INIG "constate l'absence prolongée de M. Y.M. ETIENNE, administrateur général f.f., pour cause de maladie et la répercussion de cette absence sur le bon fonctionnement de l'Institut; il charge M<sup>me</sup> PECHER d'écrire au ministre de Tutelle en lui (sic) priant de confier les fonctions supérieures à M. Victor GODIN, administrateur général adjoint, afin de lui donner les possibilités légales d'exercer ces fonctions".

Le 14 octobre 2002, la présidente du conseil d'administration de l'INIG écrit ce qui suit au Ministre de la Défense :

" Réuni en séance le lundi 14 octobre 2002, constatant l'absence prolongée de M. Y.M. ETIENNE, administrateur général f.f., pour cause de maladie et la répercussion de cette absence sur le bon fonctionnement de l'Institut National des Invalides de Guerre, le conseil d'administration de l'INIG, vous prie de confier les fonctions supérieures à M. Victor GODIN, administrateur général adjoint, afin de lui donner les possibilités d'exercer ces fonctions".

6. Par arrêté du 16 octobre 2002, le Ministre de la Défense décide de mettre fin, à partir du 16 octobre 2002 à minuit, aux fonctions supérieures d'administrateur général de l'INIG exercées par le requérant; cet arrêté ministériel contient la motivation suivante :

" Considérant que les absences, indépendamment de leur caractère justifié ou non, ne peuvent être sans conséquence sur la bonne marche du service;

Qu'à tout le moins, ces absences empêchent M. Yves-Marie ETIENNE de faire face aux nécessités immédiates du service".

7. Un arrêté du même jour, visant la proposition du conseil d'administration du 14 octobre 2002 et l'arrêté mettant fin à l'exercice des fonctions supérieures du requérant, constate que l'emploi d'administrateur général de l'INIG n'est provisoirement pas occupé et charge Victor GODIN de l'exercice des fonctions supérieures d'administrateur général de l'INIG à partir du 17 octobre 2002.

Les deux décisions sont portées à la connaissance du requérant par une lettre recommandée du 17 octobre 2002, reçue le 21 octobre 2002; cette lettre est signée par Victor GODIN "Administrateur général f.f.".

8. Le 22 octobre 2002, onze membres du conseil d'administration de l'INIG signent la déclaration suivante :

" Nous, Administrateurs de l'INIG, déclarons que jamais et à aucun moment, lors de la réunion du conseil d'administration du 14 octobre 2002 nous n'avons demandé de mettre fin aux fonctions supérieures d'administrateur général de l'INIG que Monsieur Y.-M. ETIENNE exerce depuis plus de 17 ans.

Nous nous opposons formellement à la "décision" du conseil du 14 octobre telle qu'elle figure au procès-verbal que nous venons de recevoir. Nous avons exclusivement marqué notre accord pour que, durant l'incapacité de travail de l'administrateur général, M. ETIENNE, les fonctions supérieures à cette fonction soient accordées à M. V. GODIN, administrateur général adjoint";

9. Au cours de la réunion du conseil d'administration du 28 octobre 2002, plusieurs membres reprochent à la présidente de n'avoir pas fait part au ministre du contenu exact de la décision du 14 octobre 2002; à l'issue d'une large discussion, il est décidé, selon le projet de procès-verbal, de charger la présidente "d'adresser sans délai une lettre au ministre de Tutelle dont le texte se trouve en annexe". Il est précisé que "cette décision est exécutoire". La lettre annexée est libellée comme suit :

" Réuni en séance du 28 octobre 2002, le conseil d'administration constate que la lettre de Madame le Président adressée à Monsieur le Ministre le 14 octobre 2002 ne reflète pas l'avis exprimé le même jour par le conseil d'administration, en l'occurrence : «de confier les fonctions d'Administrateur général à M. GODIN, temporairement, pendant l'absence pour maladie de M. ETIENNE».

Il estime que le ministre a été mal informé et que, dès lors, une nouvelle lettre reprenant les termes souhaités par le Conseil d'administration en sa séance du 14/10/2002 soit rédigée et transmise à Monsieur le ministre afin qu'il puisse modifier les arrêtés dont question";

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant; qu'elle expose que les fonctions supérieures octroyées à l'intéressé par arrêté ministériel du 6 mai 1986 l'ont été "pendant la durée de la mise en non activité de M. VAN EETVELT" et que cette non activité a pris fin avec la mise à la retraite de ce dernier le 1<sup>er</sup> avril 2000; qu'elle explique que, depuis cette date, l'exercice des fonctions supérieures se fait dans le cadre d'un poste déclaré vacant et que, selon l'article 7 de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat, l'exercice de telles fonctions ne peut dépasser une période de deux ans; qu'elle en déduit "que, quoi qu'il en soit, Monsieur ETIENNE ne pouvait plus, légalement, exercer les fonctions supérieures après la date du 1<sup>er</sup> avril 2002"; que selon elle, dès lors, l'action du requérant ne peut atteindre son but qui est de retrouver l'exercice des fonctions supérieures qui lui ont été retirées, si bien qu'il ne justifie pas de l'intérêt requis;

Considérant qu'après le 1<sup>er</sup> avril 2002, la partie adverse n'a apparemment pas vu d'objection à la poursuite, par le requérant, de l'exercice des fonctions supérieures qui lui avaient été confiées et qu'elle n'a pas vu dans la mise à la retraite du titulaire un motif de mettre fin à l'exercice de ces fonctions; que le requérant a intérêt à se retrouver dans la situation qui était la sienne avant l'arrêté ministériel du 16 octobre 2002 mettant fin à sa désignation; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste également la recevabilité de la demande en tant qu'elle est dirigée contre la décision du conseil d'administration de l'INIG du 14 octobre 2002;

Considérant que la décision du 14 octobre 2002 est un acte préparatoire; qu'en outre, il apparaît des débats au sein du conseil d'administration du 28 octobre 2002 que celui-ci a entendu proposer le remplacement du requérant pendant l'absence de celui-ci, ce qui n'est pas de nature à lui causer grief; qu'au stade actuel de la procédure, l'exception est accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste le recours à la procédure d'extrême urgence; qu'elle fait valoir que les décisions critiquées sont déjà connues et appliquées et que la suspension de leur exécution n'est pas de nature à leur éviter toute publicité; qu'elle soutient également que le requérant admet, implicitement mais certainement, que la mesure critiquée pouvait être prise à condition d'être limitée dans

le temps et qu'elle aurait pu, réglementairement, avoir une durée de six mois, ce qui est suffisant pour qu'une procédure en suspension ordinaire soit menée à son terme; qu'elle ajoute que le requérant est en congé de maladie et que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué ne lui permettrait pas de reprendre ses fonctions immédiatement;

Considérant que le premier argument invoqué par la partie adverse ne peut être retenu; qu'il équivaut en effet à écarter la procédure d'extrême urgence lorsque l'acte querellé produit immédiatement ses effets; qu'un préjudice n'est pas entièrement consommé par cela seul que l'acte qui le cause a commencé à produire des effets; que la prolongation de ceux-ci dans le temps est aussi un élément du préjudice; que la partie adverse se méprend, d'autre part, sur la portée de l'argumentation du requérant; que celui-ci admet qu'il pouvait être remplacé pendant son absence mais n'admet ni explicitement ni implicitement qu'il pouvait l'être définitivement ou pour une durée indéterminée, alors même qu'il ne serait plus absent pour cause de maladie; qu'actuellement et selon les certificats médicaux produits, le requérant est apte à reprendre ses fonctions et que la procédure d'extrême urgence est en l'occurrence la seule qui puisse lui offrir une chance de les reprendre dès la fin de son congé de maladie; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen notamment de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de proportionnalité et d'audition avant la prise de toute décision préjudiciable, et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs; qu'il expose, dans la deuxième branche de ce moyen que la mesure prise à son égard est une mesure grave, puisqu'elle met fin à des fonctions exercées pendant dix-sept ans et intervient "peu avant que l'autorité ne procède à la nomination à titre définitif à cet emploi", qu'elle "repose sur une situation où un état de santé [lui] est imputé", "qu'elle fait suite aux griefs formulés par le ministre dans sa lettre du 2 juillet 2002 et [qu']elle invoque un doute sur la réalité de [son] incapacité de travail"; que le requérant soutient qu'il devait dès lors être entendu avant la prise de décision;

Considérant que la partie adverse conteste cette thèse pour deux motifs; qu'elle soutient d'abord qu'il lui était impossible d'entendre le requérant, puisque celui-ci était "en arrêt-maladie" et "ne pouvait se présenter sur son lieu de travail"; qu'elle fait ensuite valoir que l'audition de l'agent ne s'impose que lorsqu'une mesure est prise en raison de son comportement et qu'en l'espèce "il ne s'agit que d'une mesure fondée sur l'intérêt du service, dont la nécessité découle d'un élément objectif qui consiste en

l'absence du requérant"; qu'elle précise qu' "il en va d'autant plus ainsi qu'en aucun cas, la mesure querellée n'apparaît comme une conséquence du comportement, par hypothèse critiquable, du requérant" et que "L'auteur de l'acte querellé a pris soin de relever que peu importe que les absences de l'intéressé soient ou non justifiées, leur existence suffisait à justifier qu'une mesure soit prise dans l'intérêt du service";

Considérant que la désignation pour l'exercice de fonctions supérieures est, par nature, précaire; qu'elle trouve son fondement dans la nécessité d'assurer la continuité du service et qu'il ne peut y être recouru que lorsque le titulaire de l'emploi est absent ou que l'emploi est vacant; que la précarité ne signifie cependant pas qu'il peut être mis fin à l'exercice de fonctions supérieures de manière arbitraire; que si l'agent chargé de l'exercice de fonctions supérieures est absent pour cause de maladie et si cette absence se prolonge, il est normal que des mesures soient prises pour remédier aux inconvénients causés par cette absence; que le souci d'assurer le bon fonctionnement du service ne dispense pas l'autorité, sauf cas d'urgence exceptionnelle, de s'entourer de toutes les informations nécessaires, notamment en donnant à l'agent qu'elle envisage de remplacer l'occasion de faire valoir au préalable son point de vue tant en ce qui concerne sa situation personnelle qu'en ce qui concerne l'intérêt du service; que cette obligation s'imposait d'autant plus à l'égard du requérant que celui-ci exerçait les fonctions depuis dix-sept ans, que la procédure en vue de pourvoir définitivement à la vacance de l'emploi était en cours et que l'intéressé avait été proposé en premier ordre pour la nomination; qu'il n'était pas impossible d'interroger le requérant dont les certificats médicaux récents mentionnent que les sorties sont autorisées; qu'il pouvait également être interrogé par écrit; que dans ces circonstances, la décision de mettre fin aux fonctions du requérant apparaît en effet comme une mesure grave tant dans ses conséquences que par les motifs qu'elle se donne; que si la cause réelle de la mesure prise est l'absence prolongée du requérant pour cause de maladie, la moindre des choses eût été que la partie adverse interroge l'intéressé sur le point de savoir s'il reprendrait ses activités à la date indiquée par le dernier certificat médical; que si la partie adverse avait un doute quant au caractère justifié de l'absence, il lui incombait de faire examiner le requérant plutôt que d'insinuer dans l'acte que son absence pourrait ne pas être justifiée; qu'enfin, la mesure prise intervient après des reproches sévères adressés à l'intéressé, ce qui est une raison supplémentaire de l'entendre au préalable pour lever toute ambiguïté quant aux causes réelles de la mesure; que la deuxième branche du premier moyen est sérieuse;

Considérant que selon le requérant le risque de préjudice grave difficilement réparable engendré par l'exécution immédiate de l'acte attaqué est de trois ordres; qu'il le situe sur le plan moral, sur le plan de la carrière et sur le plan pécuniaire; qu'en ce qui

concerne le préjudice moral, le requérant expose que la décision de mettre fin à des fonctions qu'il exerçait depuis dix-sept ans jettera le discrédit sur lui et entachera sa réputation en le mettant sous les ordres d'un ancien subordonné qui est, de surcroît, son concurrent pour la nomination à titre définitif; qu'à propos de la carrière, le requérant fait valoir qu'après avoir exercé la fonction d'administrateur général pendant dix-sept ans, il est particulièrement pénible de se voir décharger de ses fonctions alors que la procédure de nomination à titre définitif est en cours et qu'il est déchargé au profit de son seul concurrent qui sera vraisemblablement nommé avant l'issue de la procédure en annulation; qu'il fait encore état d'un préjudice financier de 8.833 euros par an;

Considérant que la partie adverse déduit de la nature de la mesure - qu'elle qualifie de mesure d'ordre prise dans le seul intérêt du bon fonctionnement du service - l'inexistence du préjudice allégué; qu'il est normal, selon elle, de remplacer une personne absente et qu'aucun discrédit ne peut résulter d'une mesure prise en raison du seul état de santé du requérant; que la partie adverse conteste l'existence d'une rétrogradation en faisant valoir, d'une part, que le requérant conserve son grade d'administrateur général adjoint et, d'autre part, que l'exercice de fonctions supérieures ne confère aucun titre à la nomination définitive; qu'elle soutient que le requérant n'était pas le supérieur hiérarchique de Victor GODIN; que, sur le plan de la carrière, la partie adverse met notamment en exergue l'expérience déjà acquise par le requérant; qu'elle conteste le caractère grave et difficilement réparable du préjudice financier allégué; qu'elle souligne encore, à propos de la durée de la procédure, que le requérant est plus jeune que Victor GODIN;

Considérant que la décision prise à l'égard du requérant après dix-sept ans d'exercice de la fonction et sans qu'il soit démontré qu'il aurait de quelque façon que ce soit démerité risqué de ternir sa réputation; que le conseil d'administration n'a apparemment proposé qu'un remplacement temporaire pendant l'absence pour maladie; que ceux qui ignorent le contenu de la décision du conseil d'administration peuvent avoir des doutes sur les causes de la décision prise, puisque ce n'est pas temporairement qu'il est mis fin aux fonctions supérieures du requérant et que Victor GODIN le remplace; qu'il est plausible qu'une telle situation soit la source d'un préjudice moral; que ce risque de préjudice moral est aggravé par la circonstance que la fonction qu'il exerçait est attribuée à Victor GODIN qui, hiérarchiquement, n'est son égal qu'en sa qualité d'adjoint bilingue et qui est, par ailleurs, son concurrent dans la procédure d'attribution de l'emploi; que l'acte contesté fait perdre au requérant une chance de voir rétroagir une éventuelle nomination au grade d'administrateur général et est susceptible de diminuer ses chances même de nomination à ce grade; que l'ensemble de ces éléments peut être

la source d'un préjudice grave qui ne pourrait pas être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est suspendue l'exécution de l'arrêté ministériel du 16 octobre 2002 mettant fin aux fonctions supérieures d'administrateur général de Monsieur Yves-Marie ETIENNE à l'Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, à partir du 16 octobre 2002.

La demande est rejetée pour le surplus.

### **Article 2.**

Le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

### **Article 3.**

Le présent arrêt sera publié au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'acte dont la suspension de l'exécution est ordonnée.

### **Article 4.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le six novembre deux mille deux par :

M<sup>me</sup> GEHLEN,           conseiller d'Etat, président f.f.,  
M. VAN MICHEL,       greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

P. VAN MICHEL.

S. GEHLEN.