

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.790 du 10 mars 2008

A. 126.137/VIII-3196

En cause : **DALCQ** Albert,
ayant élu domicile chez
Me Robert DE BAERDEMAEKER, avocat,
boulevard du Souverain 100
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'Etat belge**, représenté par
le Ministre de la Coopération au Développement
2. la "**Coopération Technique Belge**" (CTB),
société anonyme de droit public,
à finalité sociale.

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Sébastien DEPRE, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 août 2002 par Albert DALCQ, qui demande
l'annulation de :

- "1/ l'arrêté royal pris à une date indéterminée et portant sa révocation en tant que
délégué à la gestion journalière de la société anonyme de droit public
"Coopération Technique Belge", entré en vigueur le 12 juillet 2002,
- 2/ la décision du conseil d'administration du 1^{er} juillet 2002 de la société anonyme
de droit public "Coopération Technique Belge" de proposer au Conseil des
Ministres de révoquer le requérant";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} CARLIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties adverses;

Vu l'ordonnance du 5 février 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 mars 2008;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DE BAERDEMAEKER, avocat, comparaissant pour le requérant, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} CARLIER, auditeur;

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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant a été nommé en qualité de délégué à la gestion journalière de la S.A. "Coopération Technique Belge" (en abrégé CTB) par un arrêté royal du 17 septembre 2001, entrant en vigueur le 1^{er} octobre 2001.

2. Le 8 mai 2002, le requérant et la S.A. CTB -représentée par le président de son conseil d'administration et un administrateur- ont signé "un contrat de management".

3. Le 21 juin 2002, le requérant est convoqué à une réunion du Conseil d'administration fixée le 1^{er} juillet 2002. L'ordre du jour prévoit en son point 1 B "Restructuration de la direction".

4. Le 1^{er} juillet 2002, lors de la réunion du conseil d'administration de la S.A. CTB et à l'occasion du point à l'ordre du jour intitulé "Restructuration de la direction", le président du conseil de direction a fait les déclarations suivantes :

“ Le Président fait savoir qu'il entend, depuis des mois, des rumeurs concernant la déficience du management. Dans ce contexte, il a pris contact avec un grand nombre

de personnes. Il est ressorti desdits contacts que les manquements suivants étaient reprochés au Délégué de la gestion journalière :

1. Ce dernier ne contrôle pas suffisamment le Comité de direction.
2. Ses connaissances de la coopération au développement sont insuffisantes. Il ne semble pas non plus que ses connaissances en la matière puissent s'améliorer à brève échéance.

3. Il ne fait pas preuve de suffisamment d'autorité par rapport à son personnel.

Le Président poursuit en déclarant que, suite à une demande allant dans ce sens, le Délégué à la gestion journalière a fait savoir qu'il refusait de donner son préavis. Le Délégué à la gestion journalière a remis aux membres du Conseil d'Administration une note dans laquelle il attribue les problèmes, auxquels est confrontée la CTB, au Commissaire du gouvernement à la Coopération au développement, ainsi qu'au Directeur du Département des Opérations. Il a de même fait parvenir au Président une lettre dans laquelle il propose le licenciement du Directeur du Département des Opérations.

Ladite note expose les motifs pour lesquels le Délégué à la gestion journalière estime que le Directeur du Département des Opérations devrait être licencié. Outre les reproches formulés par le Délégué à la gestion journalière dans ses notes et lettre, ce dernier déclare par ailleurs, lors de ses éclaircissements oraux, que le Directeur du Département des Opérations aurait fait appel à une ONG dans le cadre de la sélection des Représentants résidents”.

5. Le requérant s'est exprimé à ce sujet comme suit :

“ Au cours de ses précisions orales, le Délégué à la gestion journalière souligne en outre qu'il n'a pas bénéficié du soutien nécessaire du Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, ni de son Cabinet. A cet égard, il cite plusieurs exemples : la non-signature du contrat de gestion, l'absence de concrétisation du statut du personnel de même les informations chichement fournies, notamment en ce qui concerne la défédéralisation. De plus, le Délégué à la gestion journalière a fait parvenir au Président une note confidentielle dans laquelle il reproche au Commissaire du gouvernement à la Coopération au développement de s'immiscer dans la gestion journalière de la CTB”.

Il a ensuite quitté la salle de réunion.

6. Les membres du conseil d'administration ont alors entamé une discussion à propos du “licenciement” soit du requérant, soit du directeur des opérations, soit des deux personnes précitées.

7. A l'issue de la discussion, le conseil d'administration décide “de passer au vote afin de déterminer si la démission du délégué à la gestion journalière, du directeur des opérations ou de ces deux personnes sera présentée au Secrétaire d'Etat à la coopération au développement”.

8. A la majorité des membres du conseil d'administration, il a été décidé de proposer au Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement “de démettre le délégué à la gestion journalière de ses fonctions”.

Il s'agit du second acte attaqué.

9. Le 1^{er} juillet 2002, le Président du conseil d'administration a fait part au Secrétaire d'Etat à la Coopération et au Développement de la décision prise par le conseil d'administration concernant le requérant.

10. Le 12 juillet 2002, est adopté, en Conseil des ministres, l'arrêté royal révoquant le requérant pour les motifs émis dans l'avis du conseil d'administration.

Il s'agit du premier acte attaqué.

11. Le 12 juillet 2002, l'arrêté royal précité a été communiqué au requérant par une lettre recommandée précisant que "l'article 5 du contrat de management prévoit que dans le cas d'une révocation le versement d'une indemnité équivalent à la moitié des honoraires annuels versés (visés à l'article 4.1 du contrat) auxquels s'ajoutent les avantages (visés aux articles 4.2 et 4.4 du contrat) pour une durée de six mois".

12. Le 15 juillet 2002, le requérant qui vraisemblablement n'a pas reçu le pli du 12 juillet, demande au Président du conseil d'administration si une décision est prise le concernant.

13. Le 6 août 2002, le requérant conteste la légalité de la décision du 12 juillet 2002 auprès du Secrétaire d'Etat à la Coopération et au Développement et du Président du conseil d'administration.

14. Le 28 août 2002, le Secrétaire d'Etat à la Coopération et au Développement répond au requérant que la décision contestée est parfaitement légale.

15. Le 5 septembre 2002, le Président du conseil d'administration de la S.A. indique au conseil du requérant que la CTB a pleinement satisfait à ses obligations contractuelles à l'égard de l'intéressé;

Considérant que les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité relative à la compétence du Conseil d'Etat; qu'elles font valoir que le requérant n'est pas un agent statutaire; que selon elles, les actes attaqués relèvent de l'exécution du contrat de management entre le requérant et les parties adverses; qu'elles expliquent que s'il est vrai que l'article 24, § 1^{er} de la loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération Technique Belge" sous la forme d'une société de droit public prévoit que le délégué à la gestion journalière de la S.A. CTB est nommé et révoqué par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, le § 2 ajoute immédiatement, toutefois, que les droits et les obligations des parties sont réglés dans

une convention particulière; qu’elles en déduisent que le délégué à la gestion journalière n’est pas un fonctionnaire dont les droits et les obligations seraient unilatéralement fixés par l’autorité publique et qu’il doit être considéré comme un travailleur dont les droits et les obligations sont établis dans une convention négociée entre les parties; qu’elles précisent encore que cette convention prévoit que le délégué à la gestion journalière peut être révoqué moyennant le paiement d’une indemnité; qu’elles en concluent que la révocation contestée par le requérant est une mesure d’exécution de la convention conclue entre les parties, selon les modalités organisées par cette convention; qu’elles citent différents éléments de nature à étayer leur thèse selon laquelle le requérant n’est pas un agent statutaire; qu’elles étudient ensuite l’objet véritable du recours et estiment que l’objectif poursuivi par le requérant n’est pas le rétablissement de sa situation antérieure à la suite d’un arrêt d’annulation auquel cas il aurait eu la précaution d’introduire une demande de suspension; qu’elles font observer que le contrat conclu entre les parties aurait dû prendre fin le 30 septembre 2007 et que lorsqu’on connaît la durée approximative d’une procédure en annulation au Conseil d’Etat, l’éventuel arrêt d’annulation dans trois ou quatre années n’aurait pratiquement plus aucun effet utile pour le requérant; qu’elles en déduisent qu’en réalité l’objet véritable du recours est d’ordre strictement pécuniaire; que selon elles, le requérant ne s’en cache pas ainsi que cela ressort de la lettre adressée au Secrétaire d’Etat à la Coopération et au Développement et au Président du conseil d’administration de la S.A. CTB; qu’elles considèrent que la revendication du requérant étant clairement d’ordre indemnitaire, le Conseil d’Etat doit se déclarer incompétent; qu’enfin, les parties adverses mentionnent une renonciation contractuelle à un recours au Conseil d’Etat; qu’elles rappellent que l’article 6, alinéa 2, du contrat de management dispose comme suit :

“ Tous les litiges résultant de la conclusion, l’exécution, l’interprétation et la rupture du présent contrat sont définitivement réglés, tant en français qu’en néerlandais, par le biais d’une procédure d’arbitrage, conformément aux modalités du code judiciaire”;

que selon elles, le présent litige a bien trait à la rupture du contrat de management et il ne peut être réglé que par une procédure d’arbitrage, à l’exclusion de tout autre recours, dont le recours au Conseil d’Etat; qu’elles disent ne pas contester la recevabilité du recours en ce qu’il est dirigé contre l’avis motivé du conseil d’administration de la S.A. “Coopération Technique Belge”; qu’en effet, elles estiment qu’il s’agit, en vertu de l’article 24, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 21 décembre 1998, d’un avis conforme qui, au demeurant, a été suivi d’une décision;

Considérant que le requérant réplique, en substance, que la nomination et la révocation font l’objet d’un arrêté royal d’une part et qu’in fine, la convention fixant

les droits et obligations doit être approuvée par le ministre, d'autre part; qu'il invoque l'arrêt n° 90.162 du 11 octobre 2000 dans lequel le Conseil d'Etat a jugé qu'en règle, les agents de la CTB sont sous régime statutaire; qu'il rappelle l'article 35, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 et estime que son emploi ne répond pas aux exigences légales justifiant une dérogation au principe du régime statutaire; que pour ce qui concerne l'absence de demande de suspension, il expose que la condition relative au risque de préjudice n'était pas remplie puisqu'il n'était pas nommé définitivement mais seulement pour un terme de six ans; que quant à l'article 6 du contrat de management relatif à l'arbitrage, il souligne que les actes attaqués ne visent pas cette convention mais la révocation et l'avis du conseil d'administration;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les parties adverses font valoir qu'aux termes de l'article 24, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, la nomination et la révocation ne sont en rien détachables de la convention; qu'elles exposent qu'un arrêté royal qui ne serait pas suivi d'une convention demeurerait, en quelque sorte, virtuel puisqu'aucune norme ne fixerait les droits et obligations respectifs des parties, pas même la rémunération ; qu'elles font par ailleurs observer que le requérant a demandé, le 6 août 2002, au Secrétaire d'Etat à la Coopération et au Développement et au Président du conseil d'administration de la CTB, une indemnisation consistant dans le versement des honoraires convenus jusqu'au terme prévu, alléguant le caractère prétendument irrégulier de la rupture; qu'elles en déduisent que le requérant reconnaît de la sorte l'objet uniquement pécuniaire de ses revendications; qu'elles rappellent encore l'article 5 de la convention de management et concluent qu'il "est, en tout état de cause certain que la résiliation moyennant indemnité de la convention est intervenue et que l'annulation des actes qui seraient détachables de cette résiliation laissera subsister celle-ci";

Considérant qu'il apparaît clairement des pièces du dossier administratif que le requérant tient son titre de délégué à la gestion journalière de la S.A. "Coopération Technique Belge" de l'arrêté royal de nomination du 17 septembre 2001, acte administratif unilatéral et qu'il a perdu ce même titre par un arrêté portant sa révocation, autre acte administratif unilatéral pris par le Roi; que ce n'est pas à la suite de la convention de management conclue le 8 mai 2002, soit postérieurement à l'arrêté de nomination, qu'est née dans le chef du requérant sa qualité de délégué à la gestion journalière; qu'en d'autres termes, ce n'est que parce que le requérant a été nommé par le Roi délégué à la gestion journalière, en vertu de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 21 décembre 1998, que le contrat de management entre le requérant et la CTB a pu être conclu par la suite, conformément à l'article 24, § 2 de la loi précitée; que dès lors, la CTB ne peut tirer du contrat de management précité le pouvoir de révoquer le

requérant; que seul le Roi, qui n'est pas partie au contrat, est habilité à le faire, en vertu de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998; que la S.A. CTB n'est pas l'auteur de la décision de révocation; qu'il n'est donc pas question en l'espèce, de statuer sur les droits et les obligations résultant de l'exécution du contrat de management mais bien de juger la légalité de l'acte de désinvestiture du 12 juillet 2002, acte administratif unilatéral de nature à faire grief au requérant; qu'en outre, l'argument des parties adverses selon lequel le requérant aurait renoncé contractuellement au recours en annulation devant le Conseil d'Etat, sur la base de l'article 6, alinéa 2 du contrat de management ne peut être admis; qu'en effet, en aucun cas une disposition contractuelle ne peut déroger à la compétence du Conseil d'Etat qui est d'ordre public; que le recours est recevable;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les parties adverses contestent l'intérêt du requérant parce que d'une part, il n'a pas querellé la nomination d'un autre délégué à la gestion journalière et d'autre part, parce qu'en tout état de cause, sa désignation était faite pour un terme de six ans; qu'elles ajoutent ce qui suit :

“ Le requérant n'a pas sollicité, comme il aurait pu le faire, la suspension de l'arrêté royal mettant fin à ses fonctions de délégué à la gestion journalière.

En conséquence, alors même que le terme de sa désignation est intervenu, d'une part, et d'autre part qu'à ce terme il n'avait aucune chance de redevenir administrateur délégué à la gestion journalière, ne fût-ce que parce qu'un tiers occupait cette fonction, le requérant n'a plus aucune vocation à occuper cette fonction.

La seule circonstance que l'acte attaqué soit un acte mettant fin aux fonctions du requérant à la suite d'une appréciation défavorable de ses qualités professionnelles ne saurait démentir cette conclusion.

Admettre qu'une personne aurait, en tout état de cause, un intérêt moral à obtenir l'annulation d'une décision qui lui est défavorable reviendrait à supprimer l'exigence de l'intérêt actuel, requis dans le chef d'un requérant”;

Considérant qu'en vertu de l'article 24, 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 21 décembre 1998 portant création de la “Coopération Technique Belge”, “le Roi nomme le délégué à la gestion journalière par arrêté délibéré en Conseil des ministres pour un terme renouvelable de six ans sur la base de sa connaissance de la coopération internationale ou en matière de gestion”; qu'en application de cette disposition, le requérant a été nommé le 17 septembre 2001 en qualité de délégué à la gestion journalière par un arrêté royal entrant en vigueur le 1^{er} octobre 2001; que son mandat arrivait donc à terme le 30 septembre 2007; que cependant, le requérant, qui a fait l'objet d'une révocation, conserve un intérêt moral à voir disparaître de l'ordonnancement juridique une mesure qui procède d'une appréciation défavorable de ses qualités professionnelles; qu'il s'ensuit également que l'argument soulevé par la

partie adverse à propos de la nomination, devenue définitive, d'un autre délégué à la gestion journalière ne peut être retenu;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation “des principes de bonne administration, d'équitable procédure et de proportionnalité, du défaut de motif adéquat et de l'excès, voire du détournement de pouvoir”; qu'il expose qu'il n'a pas été entendu contrairement à ce qu'indique la lettre du 19 juillet 2002 du Président du conseil d'administration et qu'aucun procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2002 ne lui a été communiqué; qu'il fait observer que l'avis motivé annoncé par la lettre susvisée du 19 juillet 2002 n'était pas joint à ce courrier et qu'il n'en a reçu communication, à sa demande, que le 24 juillet 2002; qu'il relève qu'il n'apparaît pas de ce document que l'avis du conseil d'administration aurait été approuvé à la majorité absolue comme l'exige la loi;

Considérant que les parties adverses répondent qu'en ce qui concerne la composition du comité de direction, le procès-verbal établit que tous les membres étaient présents à part deux membres excusés et indique le résultat des votes au sujet de la révocation du requérant, soit huit membres de sorte que la majorité absolue prescrite par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2 de la loi du 21 décembre 1998 a bien été respectée; qu'en ce qui concerne la convocation et l'audition du requérant, les parties adverses admettent qu'il est exact que le point 1.B. de l'ordre du jour intitulé “Restructuration de la direction” ne mentionne pas expressément qu'il sera question du requérant et qu'il n'a pas été formellement convoqué pour être entendu; que selon elles, cependant, le requérant ne peut soutenir qu'il a découvert en séance, pour la première fois, que sa gestion suscitait des critiques; qu'elles renvoient au procès-verbal de la réunion du conseil d'administration qui mentionne qu'il a été proposé au requérant de démissionner volontairement mais qu'il a refusé de donner son préavis; qu'elles rappellent qu'il a d'ailleurs rédigé une note et une lettre à ce sujet; qu'elles estiment que s'il avait des doutes à ce sujet, il pouvait se renseigner auprès du Président du conseil d'administration; qu'elles ajoutent qu'il était libre de préparer sa défense ou de demander que cette question fut reportée à une séance ultérieure; qu'elles constatent qu'il n'en fut rien de sorte qu'il a accepté en pleine connaissance de cause qu'il fut discuté de sa gestion au cours de la réunion du 1^{er} juillet 2002; qu'elles sont d'avis que le requérant a été entendu par le conseil d'administration et a pu s'expliquer au sujet de sa gestion; qu'elles précisent encore qu'il a réintégré la salle après l'adoption de l'avis contesté et a à nouveau été entendu à ce moment là;

Considérant que le requérant réplique que la note qu'il a déposée concerne la restructuration de la direction et ne constitue nullement une défense par rapport à des

griefs qui lui auraient été notifiés préalablement; que selon lui, le conseil d'administration n'est pas valablement constitué dès lors que le délégué à la gestion journalière a été invité à quitter la réunion alors que l'article 22 de la loi du 21 décembre 1998 dispose que ce dernier est invité à toutes les réunions du conseil d'administration et y a voix consultative; qu'il relève que la circonstance selon laquelle il a été invité à quitter la réunion n'est pas motivée; qu'il expose qu'après l'audition du directeur du département des opérations, la discussion s'est animée sur la question du licenciement du délégué à la gestion journalière et du directeur du département des opérations et qu'à ce moment, il n'a toujours pas été entendu; qu'il déclare que ce n'est qu'après le vote qu'il a été informé de la décision prise;

Considérant que la mesure attaquée, à savoir une révocation, même si elle n'est pas disciplinaire, est une mesure grave prise en raison de critiques des compétences professionnelles du requérant; que nul ne peut être l'objet d'une telle mesure si ce n'est après avoir été mis en mesure de s'expliquer à ce propos; que pour qu'un agent puisse faire usage de ce droit, il doit être informé de la nature exacte de l'acte qu'il est envisagé de prendre à son égard et des faits qui lui sont reprochés; qu'en l'espèce, la convocation à la réunion du conseil d'administration du 1^{er} juillet 2002 mentionne dans l'ordre du jour, un point 1.B., intitulé "Restructuration de la direction" et des "points B : points appelant une décision"; qu'il n'est pas mentionné expressément que le requérant sera entendu sur des griefs qui lui sont reprochés ni sur la mesure qui sera prise à ce sujet; que le procès-verbal de ladite réunion atteste, par ailleurs, que le conseil d'administration lui-même n'en avait aucune idée précise puisque c'est seulement après avoir entendu le délégué à la gestion journalière et le directeur du département des opérations s'expliquer sur leur gestion, qu'une discussion s'en est suivie sur la question de savoir si tant le délégué à la gestion journalière que le directeur du département des opérations devaient être "licenciés" ou si le "licenciement" ne concernait que l'un d'entre eux; que c'est seulement après avoir procédé à un vote sur ces trois hypothèses que la décision de présenter la révocation du requérant au Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement a été prise; qu'il s'ensuit que la thèse des parties adverses selon laquelle il ressort du procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2002, que le requérant était au courant des griefs reprochés puisqu'il y est fait mention d'une demande antérieure adressée au requérant de "donner son préavis", n'est pas pertinente; qu'en outre même si les faits étaient connus du requérant avant la réunion du 1^{er} juillet 2002, il n'en reste pas moins que celui-ci ne pouvait supposer qu'à cette date et nonobstant les observations qu'il avait déjà fait valoir, pareils griefs et pareille mesure seraient examinés; que c'est sur-le-champ qu'il a pu faire valoir des observations, ce qui est manifestement contraire au principe

d'équitable procédure; qu'enfin, il apparaît clairement de l'extrait suivant du procès-verbal :

“ Le Délégué à la gestion journalière pénètre dans la salle de réunion.

Le Président informe le Délégué à la gestion journalière de la décision prise par le Conseil d'administration et visant à proposer au Conseil des Ministres de le démettre de ses fonctions. Le Président lui propose par ailleurs de prendre immédiatement une semaine de congé.

Le Délégué à la gestion journalière demande quelle proposition financière lui est faite. Le Président le réfère à son contrat. Le Délégué estime que cette proposition n'est pas correcte et qu'il envisage d'entamer des démarches juridiques.

Le Délégué à la gestion journalière quitte la salle de réunion”,

que la thèse des parties adverses selon laquelle le requérant aurait à nouveau eu l'occasion de faire valoir ses observations, ne peut être retenue; que le premier moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- 1/ l'arrêté royal du 12 juillet 2002 révoquant Albert DALCQ en tant que délégué à la gestion journalière de la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge",
- 2/ la décision du conseil d'administration du 1^{er} juillet 2002 de la société anonyme de droit public "Coopération Technique Belge" de proposer au Conseil des Ministres de révoquer Albert DALCQ.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge des parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix mars deux mille huit par :

M^{me} DAURMONT, président de chambre,
M. LEWALLE, conseiller d'Etat,
M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

O. DAURMONT