CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.906 du 6 juin 2008

A.188.423/VIII-6380

En cause : **SCHOONEJANS** Jean-François,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,

ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 3 juin 2008 par Jean-François SCHOONEJANS, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la "décision du 14 avril 2008, notifiée par lettre recommandée à la poste le 20 mai 2008 et présentée au domicile du requérant le 22 mai 2008, de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères lui refusant le renouvellement de son congé pour mission pour une période de deux ans, à compter du 1er avril 2008";

Vu l'ordonnance du 3 juin 2008 fixant l'affaire à l'audience publique du 5 juin 2008;

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

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me MARESCHAL, loco Me VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. LANGOHR, auditeur adjoint 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 entré en fonction au SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement au mois d'août 1996. Il est titulaire du grade d'attaché et affecté à la direction du protocole, dont il est chef de la deuxième section en charge des organisations internationales et consulats.

2. Le 14 novembre 2005, le requérant a été engagé par l'Agence Spatiale Européenne (ESA) en qualité de "Service administrator for Privileges and Immunities in the Regulation Rules and Corporate Risk Management Division". L'entrée en service du requérant était prévue pour le 1er avril 2006 et son contrat était d'une durée de quatre ans. Cette durée était susceptible d'être prolongée.

3. Le requérant a sollicité le 30 janvier 2006 un congé pour mission d'intérêt général. Cette demande a été rejetée. Toutefois, un arrêté ministériel du 9 mai 2006, produisant ses effets le 1er avril 2006, le place en congé pour mission pour une période de deux ans. Pendant celle-ci, le requérant était en position de non activité.

4. Le 8 janvier 2008, le requérant a sollicité le renouvellement de son congé pour mission.

5. Cette demande fait l'objet d'un avis favorable du chef du protocole, chef hiérarchique direct de l'intéressé. Celui-ci, s'adressant au service du personnel, précise ce qui suit :

" Monsieur SCHOONEJANS me contacte de temps en temps dans le cadre de ses nouvelles fonctions auprès de l'ESA, pour donner de ses nouvelles.

Il m'a dit que nous pouvons toujours faire appel à lui pour nous renseigner sur les dossiers qu'il a géré(s) à P&O2.

Les fonctions présentes à l'ESA portent sur les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux qui y sont employés.

S'il devait revenir à P&S, cette expérience pourrait signifier à terme une plus-value pour notre Département."

6. Le Président du Comité de direction adresse au Ministre la note suivante :

" Objet : Proposition de renouvellement du congé pour mission de Monsieur Jean-François SCHOONEJANS, Attaché, auprès de l'Agence Spatiale Européenne à Paris.

Monsieur Jean-François SCHOONEJANS, attaché statutaire, est actuellement en mission auprès de l'Agence Spatiale Européenne à Paris. Son congé pour mission a pris fin le 31 mars 2008.

Monsieur Jean-François SCHOONEJANS sollicite une prolongation de son congé non rémunéré pour mission à partir du 1er avril 2008 et ce pour une période de deux ans.

Par arrêté du 9 mai 2006, Monsieur le Ministre avait accordé un congé pour mission non reconnue d'intérêt général à l'intéressé. L'agent était placé en congé. (art. 107 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat). Ce congé était assimilé à une période de non-activité, et n'était pas rémunéré.

Monsieur Peter Martin, Chef du Protocole, nous informe qu'il a des contacts avec Monsieur Jean-François SCHOONEJANS dans le cadre de ses nouvelles fonctions auprès de l'ESA. Les fonctions de celui-ci portent sur les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux qui y sont employés. D'après Monsieur Martin, si Monsieur Jean-François SCHOONEJANS devait revenir à P&S, son expérience pourrait signifier à terme une plus-value pour le département (voir copie du mail de Monsieur Martin en annexe). La Direction du Protocole ne s'oppose pas à cette demande de prolongation.

Toutefois, je tiens à attirer l'attention de Monsieur le Ministre sur le fait que l'interprétation de l'article 108 (de l'arrêté royal précité) pose des difficultés. Cet article stipule que "l'agent en congé pour une mission internationale (...) obtient des indemnités destinées à supporter des charges réelles et/ou allocations". Plusieurs agents, déjà en congé pour mission, réclament des indemnités sur cette base. La Fonction publique examine actuellement la question de l'application de cet article. L'octroi d'un congé pour mission risque donc d'avoir des implications budgétaires pour le Département, même si celui-ci n'est pas rémunéré. D'autre part, je tiens à rappeler le manque de personnel expérimenté pour les fonctions exercées auparavant par Monsieur Jean-François SCHOONEJANS au sein de notre Département.

Pour ces raisons, je ne puis donner un avis favorable à cette demande de prolongation du congé pour mission.

Au cas où Monsieur le Ministre ne souhaiterait pas accorder la prolongation de ce congé à Monsieur Jean-François SCHOONEJANS, le service du Personnel placera l'intéressé en absence de longue durée pour raisons personnelles. L'agent sera mis

en position de non activité (art. 115) et ne pourra faire valoir ses titres à la promotion ou à l'avancement dans son échelle de traitement.

Un projet de lettre adressée à l'intéressé, motivant ce refus, est joint en annexe.".

7. Le 14 avril 2008, le Ministre des Affaires étrangères a répondu en ces termes au requérant :

" Me référant à votre courrier du 8 janvier 2008 relatif à une demande de renouvellement du congé pour mission qui vous avait été accordé par arrêté du 9 mai 2006, j'ai le regret de vous informer que je ne puis réserver une suite favorable à votre requête.

En cette période de restrictions budgétaires et d'incertitude quant à la capacité de notre SPF à réaliser les nombreux défis auxquels il est confronté, votre expérience est nécessaire au sein du Département.".

Il s'agit de la décision contestée;

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence alléguée; qu'elle expose que depuis le mois de mai 2006, le requérant n'avait aucune certitude de ne pas se voir obligé d'adresser à l'ESA son préavis contractuel de quatre mois et que c'est moins de trois mois avant l'expiration de son congé qu'il en a sollicité le renouvellement; qu'elle en conclut que le requérant, en prenant une initiative manifestement tardive a provoqué l'extrême urgence dont il excipe; qu'elle ajoute qu'"En faisant preuve d'une léthargie évidente qui l'a conduite à une prise de risque inconsidérée, la partie requérante s'est mise elle-même, par son comportement, dans une situation qui ne l'autorise pas à se prévaloir de l'extrême urgence";

Considérant que, dans la thèse de la partie adverse, le requérant eût dû non seulement introduire avant le 1er décembre 2007 sa demande, prévoir qu'elle serait refusée, et surtout que ce refus n'interviendrait qu'après un délai manifestement déraisonnable de plus de cinq mois; qu'à l'audience, elle a précisé que le requérant aurait dû introduire sa demande au plus tard au mois de juin 2007; que, même dans cette hypothèse extrême - comment deviner que l'administration mettrait plus de trois mois avant d'entamer l'examen de la demande ? -, une demande de suspension selon la procédure ordinaire n'eût pu aboutir avant le 1er décembre de sorte que le recours à la procédure d'extrême urgence se serait imposé;

Considérant en outre que le requérant a retiré le pli recommandé lui notifiant la décision litigieuse le 26 mai 2008 et a fait la preuve de la diligence requise pour introduire sa demande de suspension; que, par ailleurs, il s'impose qu'il soit statué sur celle-ci sans désemparer dès lors que le requérant serait, d'une part, tenu de

reprendre immédiatement l'exercice de ses fonctions dans son administration et, d'autre part, devrait respecter un délai de préavis de quatre mois vis-à-vis de l'Agence Spatiale Européenne; qu'une telle incertitude professionnelle ne peut se prolonger pendant la durée normale d'une procédure de suspension ordinaire; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'elle réitère l'argumentation qu'elle a exposée à propos de l'extrême urgence; qu'elle ajoute que ce n'est que le 27 mai 2008 que le requérant a introduit une demande de congé pour convenance personnelle; qu'elle estime que le préjudice allégué résulte non de l'acte attaqué mais des conséquences attachées à l'arrêté ministériel du 9 mai 2006 que le requérant n'a pas contesté; qu'elle insiste sur le fait qu'il n'aurait dû s'engager vis-à-vis de l'ESA que pour deux ans; qu'elle n'aperçoit pas en quoi la scolarité des enfants du requérant pourrait être perturbée en cas de retour à Bruxelles et considère, en ce qui concerne son épouse, qu'il n'est pas prouvé qu'elle ne retrouvera pas un emploi; qu'elle conclut que "le prétendu risque de préjudice grave difficilement réparable est hypothétique et s'il devait être considéré comme existant réellement, il résulterait non pas de l'acte attaqué mais bien de l'arrêté ministériel du 9 mai 2006";

Considérant que, dans son acception juridique, le terme "risque" se définit comme suit :

" Eventualité d'un événement, futur, incertain ou d'un terme indéterminé, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage. En matière d'assurance le terme désigne souvent l'événement même contre la survenance duquel on s'assure." (Le Grand Robert électronique);

que qualifier un risque d'hypothétique est tautologique et ne démontre pas son inexistence; qu'il est impossible d'apporter la preuve négative - probatio diabolica - que l'épouse du requérant ne retrouvera pas de travail; qu'il ne saurait raisonnablement être exclu que les enfants du requérant soient affectés par un nouveau changement d'école et la perte des amis qu'ils se sont créés au sein de leur établissement d'enseignement parisien; que la partie adverse, implicitement mais certainement, se fonde sur le fait que le congé accordé en 2006 ne pouvait être renouvelé alors que selon l'article 100, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat - pourtant invoqué par la partie adverse dans sa note d'observations - les congés pour mission sont accordés au maximum pour deux ans mais sont renouvelables "pour des périodes dont chacune ne peut excéder deux ans"; qu'il s'ensuit que le risque de préjudice résulte bien de la

décision contestée; que le Conseil d'Etat a, en outre, déjà admis le caractère grave et difficilement réparable du préjudice né d'un refus de congé pour mission lésant des aspirations professionnelles légitimes (arrêt TOCH n/ 84.482 du 28 décembre 1999, confirmé par les arrêts n/ 84.581 du 7 janvier 2000, n/ 85.874 du 13 mars 2000 et n/ 86.146 du 21 mars 2000);

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation du principe de légitime confiance trompée, du principe de minutie et de bonne administration, des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que la partie adverse répond notamment ce qui suit :

" L'acte attaqué reprend, fût-ce de manière sommaire il est vrai, la motivation circonstanciée qui se trouve mentionnée dans la note établie par le Président du Comité de direction de la partie adverse à l'attention de Monsieur le Ministre des Affaires étrangères, note qui a trait, entre autres, à la position adoptée par le chef de Protocole du SPF Affaires étrangères.

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, le chef de Protocole précise à l'attention de l'Administration que l'expérience de la partie requérante pourrait signifier à terme une plus-value pour le Département.

Cette appréciation n'est pas dénuée de tout fondement - eu égard à l'expérience acquise à Paris par la partie requérante - pas plus qu'elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il n'appartient, en tout cas, pas à la partie requérante de se substituer à la partie adverse pour estimer si oui ou non son retour auprès de l'Administration est susceptible d'apporter une plus-value au Département compte tenu de son expérience acquise et des tâches futures à accomplir au sein dudit Département.

En ce qui concerne l'aspect «restrictions budgétaires» la partie adverse a pris en considération les aléas attachés à l'interprétation donnée par certains agents de l'Etat belge à l'article 108 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998.

La partie adverse a légitimement pris en compte ces aléas dans le contexte de moyens budgétaires - ce qui est actuellement bien connu du public - qui ne sont pas illimités et qui, au contraire, sont à évaluer dans le cadre plus général des difficultés rencontrées par l'Etat fédéral dans le contexte de l'actuelle situation économique nationale et internationale.";

Considérant que la motivation formelle de la décision contestée ne permet pas de comprendre en quoi "une période de restrictions budgétaires" justifierait le refus de renouvellement du congé accordé au requérant; que "l'incertitude quant à la capacité de notre SPF à réaliser (lire vraisemblablement "relever") les nombreux défis auxquels il est confronté" constitue une affirmation sibylline; qu'affirmer que l'expérience du requérant "est nécessaire au sein du Département" est certes flatteur pour lui mais ne

constitue qu'une pétition de principe; que la motivation formelle de l'acte attaqué est déficiente au regard des exigences de la loi du 29 juillet 1991;

Considérant, en ce qui concerne la motivation interne de la décision attaquée, qu'il y a lieu de relever que celle-ci a pour effet de mettre à charge du budget de la partie adverse la rémunération du requérant alors qu'étant en congé pour mission, il était en position de non activité; que la note du Président du Comité de direction est entachée d'une contradiction en ce que, d'une part, celui-ci émet un avis défavorable à la demande de prolongation du congé en raison du "manque de personnel expérimenté pour les fonctions exercées auparavant" par le requérant et, d'autre part, mentionne qu'en cas de refus de renouvellement, l'intéressé sera placé en absence de longue durée pour raisons personnelles, et donc en position de non activité; qu'à cet égard également le moyen est sérieux;

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

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision du Ministre des Affaires étrangères du 14 avril 2008 refusant à Jean-François SCHOONEJANS le renouvellement de son congé pour mission pour une période de deux ans, à compter du 1er avril 2008.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} LEJEUNE, greffier.

Le Greffier, Le Président,

L. LEJEUNE. J.-Cl. GEUS.