

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n/ 201.141 du 22 février 2010

A.160.835/VIII-4935

En cause : **RENQUIN** Virginie,
ayant élu domicile chez
Mes Philippe SIMONART et
Vincent DÉ WOLF, avocats,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Monique KESTEMONT et
Michel KAROLINSKI, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mars 2005 par Virginie RENQUIN qui demande l'annulation de "la décision de la partie adverse selon laquelle la partie requérante «si [elle a] été désignée le 6 septembre 2004 à l'AR Marcel Tricot à Laeken, [elle] n'y [a] jamais pris fonction et [elle] bénéficie depuis lors d'un détachement auprès du SLFP. Dès lors [elle] n'[a] pas pu bénéficier d'une nomination définitive dans le cadre des dispositions transitoires du décret du 12 mai 2004 fixant le statut des membres du personnel administratif et de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement organisé par la Communauté française, attendu qu'[elle] ne [réunissait] pas toutes les conditions prévues par l'article 342 : en effet, [elle] [n'occupait] pas temporairement à la date du 31 août 2004, un emploi dans une fonction de recrutement. De plus, à cette date, [elle] ne [comptabilisait] pas 720 jours de service dans une fonction de membre du personnel administratif conformément à l'article 30 § 4.»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 février 2010;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre GEERINCKX, loco Mes Philippe SIMONART et Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la requérante, Me Michel KAROLINSKI, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Par une décision ministérielle du 8 octobre 2001, Virginie RENQUIN est désignée à l'Athénée royal Marcel Tricot à Laeken afin d'y exercer, à partir du 6 septembre 2001 et "jusqu'à décision statutaire", la fonction de commis-dactylographe. Un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2003 accorde à la requérante un congé syndical qui prend cours à la date où sa désignation a commencé à sortir ses effets, soit le 6 septembre 2001.

2. Le 14 octobre 2004, la requérante demande à être nommée, en application de l'article 342, § 1^{er}, du décret du 12 mai 2004 fixant le statut des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement organisé par la Communauté française, dans la fonction qui lui avait été confiée à titre temporaire. Par une lettre du 17 janvier 2005 qui contient la décision litigieuse, la Ministre-Présidente fournit à la requérante la réponse suivante :

" Madame,

Complémentairement à ma lettre du 16 novembre 2004 relative à votre situation dans l'enseignement de la Communauté française, et renseignement pris auprès de mon administration, je vous informe que, si vous avez été désignée le 6 septembre 2004 [lire : 2001] à l'AR Marcel Tricot à Laeken, vous n'y avez jamais pris fonction et vous bénéficiez depuis lors d'un détachement auprès du SLFP.

Dès lors, vous n'avez pas pu bénéficier d'une nomination définitive dans le cadre des dispositions transitoires du décret du 12 mai 2004 fixant le statut des membres du personnel administratif, du personnel de maîtrise, gens de métier et de service des établissements d'enseignement organisé par la Communauté française, attendu que vous ne réunissez pas toutes les conditions prévues à l'article 342 : en effet, vous n'occupiez pas temporairement à la date du 31 août 2004, un emploi dans une fonction de recrutement.

De plus, à cette date, vous ne comptabilisez pas 720 jours de service dans une fonction de membre du personnel administratif conformément à l'article 30, §4.

Je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs";

Considérant que le premier moyen de la requête est pris "de la violation des articles 30, § 4, 136 et 342, § 1^{er}, du décret du 12 mai 2004 précité, de l'arrêté du 3 avril 2003 accordant un congé syndical à Madame V. RENQUIN, de l'article 77 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, des articles 4, 5, 6 et 9 de la Convention n/ 151 de l'Organisation internationale du Travail sur les relations de travail dans la fonction publique, ratifiée par la Belgique le 21 mai 1991, de l'article 160 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, artistique et normal de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements et du principe général de bonne administration, notamment exprimé par l'adage *patere legem quam ipse fecisti*"; que, selon la requérante, les raisons pour lesquelles sa demande de nomination à titre définitif a été rejetée, sont erronées tant en droit qu'en fait; qu'elle fait valoir que les articles 77 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, 160 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité et 136 du décret du 12 mai 2004, précité prévoient que le membre du personnel qui, comme elle, bénéficie d'un congé syndical est en activité de service; qu'elle relève à ce propos que cette position administrative est expressément rappelée dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2003 qui lui accorde le congé syndical et que revenir sur cette décision équivaldrait pour l'autorité à méconnaître la théorie du retrait des actes administratifs; qu'elle ajoute que l'article 30, § 4, du décret du 12 mai 2004 auquel l'article 342, § 1^{er}, du même décret

renvoie, prévoit en son 2/ que tous les jours d'activité de service sont pris en considération pour le calcul de l'ancienneté des agents et qu'il convient de ne pas perdre de vue l'article 77 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, lequel dispose que l'agent placé en congé syndical demeure soumis aux dispositions qui déterminent ses droits personnels dans cette position, notamment son droit au traitement et à l'avancement de traitement et de grade; qu'elle en conclut qu'adopter une autre position conduit nécessairement à violer les articles 4, 5, 6 et 9 de la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du Travail sur les relations de travail dans la fonction publique, ces dispositions interdisant toute discrimination entre agents selon qu'ils exercent ou non un mandat syndical; qu'enfin, elle insiste sur le fait que l'adage *patere legem quam ipse fecisti* interdit à l'autorité administrative de déroger par voie individuelle à un acte réglementaire qu'elle a elle-même édicté antérieurement;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante soutient, se fondant sur l'article 134 du décret du 12 mai 2004, précité, ainsi que sur les termes "tous les jours comptés du début à la fin des périodes ininterrompues d'activité de service y compris" figurant à l'article 30, § 4, 2/, du même décret, que l'ancienneté exigée à l'article 342, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7/, dudit décret comprend en réalité toutes les périodes d'activité de service, y compris les congés dont les agents concernés ont bénéficié; qu'elle indique que, contrairement à l'article 30, § 4, l'article 342, § 1^{er}, vise uniquement à régler le sort de situations existantes afin de les rendre compatibles avec le prescrit de la norme nouvelle et estime que suite à la mise en œuvre de cette disposition transitoire, elle ne peut être pénalisée pour avoir obtenu un détachement pour exercer un mandat syndical, le législateur décréteur ne pouvant imaginer l'ensemble des hypothèses d'activité de service antérieures au décret du 12 mai 2004, précité; qu'il est, selon elle, profondément illogique d'appliquer à une situation existante (soit celle fixée par l'arrêté précité du 3 avril 2003), une disposition postérieure (le décret du 12 mai 2004), alors inconnue de la requérante car une telle manière de procéder revient à remettre irrégulièrement en cause un acte administratif créateur de droit, à méconnaître le principe de sécurité juridique et à déroger de manière fort contestable à l'interdiction de principe de la rétroactivité d'une norme; qu'elle considère également que certaines dispositions de la Convention n° 151, conclue au sein de l'Organisation internationale du Travail le 27 juin 1978, et en particulier l'article 4. 2, b) de cette convention, sont rédigées avec une précision telle qu'il faut leur reconnaître un effet direct et que, si tel ne devait pas être le cas, il y a de toute manière lieu d'interpréter le droit interne dans un sens qui soit compatible avec les obligations internationales de la Belgique ; qu'elle considère que tel n'est pas le cas en l'espèce, sa participation aux

activités normales d'une organisation syndicale ayant pour conséquence de la priver de la possibilité de bénéficier de la stabilité d'emploi attachée à une nomination;

Considérant que l'article 342, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7/, du décret du 12 mai 2004, précité est rédigé comme suit :

" § 1^{er}. Les membres du personnel administratif qui, à la veille de l'entrée en vigueur du présent décret, occupent temporairement un emploi dans une fonction de recrutement, sont nommés à titre définitif à la date de l'entrée en vigueur du présent décret dans cet emploi et affectés à l'établissement d'enseignement organisé par la Communauté française où ils exercent leurs attributions à la veille de l'entrée en vigueur du présent décret, pour autant qu'à la date de la nomination, ils satisfassent aux conditions suivantes :

(...)

7/ compter au moins sept cent vingt jours de service dans une fonction de membre du personnel administratif calculée conformément à l'article 30, § 4;

(...)" ;

Considérant que l'article 30, § 4, du même décret est rédigé comme suit :

" § 4. Pour le calcul du nombre de jours visé au § 2, 1/ :

1/ sont seuls pris en considération les jours de services effectifs acquis dans l'enseignement organisé par la Communauté française dans une fonction de membre du personnel administratif ;

2/ le nombre de jours acquis dans une fonction à prestations complètes comprend tous les jours comptés du début à la fin des périodes ininterrompues d'activité de service, y compris, s'ils sont englobés dans ces périodes, les congés annuels, les congés de circonstances et de convenances personnelles, les congés de maternité et les congés d'accueil en vue de l'adoption et de la tutelle officieuse tels qu'ils sont prévus à l'article 137 ;";

qu'il ressort de ces dispositions décrétales que les seuls éléments susceptibles d'être pris en considération pour le calcul de l'ancienneté de service requise pour pouvoir bénéficier d'une nomination au 1^{er} septembre 2004, sont au nombre de deux : ainsi que le prévoit l'article 30, § 4, 1/, du décret du 12 mai 2004, il s'agit tout d'abord des jours de services effectifs, c'est-à-dire des périodes pendant lesquelles l'agent temporaire considéré a réellement fourni des prestations dans l'établissement d'enseignement où il avait été désigné, en outre, sont également pris en compte les jours où, bien que n'exerçant pas effectivement la fonction à prestations complètes qui lui avait été confiée, l'intéressée se trouvait néanmoins en activité de service et a bénéficié d'un ou de plusieurs des congés énumérés à l'article 30, § 4, 2/, du même décret; qu'il s'ensuit que c'est à juste titre qu'afin de déterminer si la requérante satisfaisait à la condition d'ancienneté énoncée à l'article 342, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7/, du décret du 12 mai 2004, précité, la partie adverse n'a pas pris en compte la période pendant laquelle la

requérante a été détachée auprès de son organisation syndicale; qu'il ne s'agit, en effet, pas là de jours de services effectifs, le congé syndical ne faisant en outre pas partie de ceux visés à l'article 30, § 4, 2/, du même décret; que, par ailleurs, l'idée selon laquelle il suffirait de compter au 31 août 2004, sept cent vingt jours dans la position administrative de l'activité de service pour satisfaire au prescrit de l'article 342, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7/, du décret du 12 mai 2004, précité, ne peut être retenue; qu'en effet, une telle position conduit immanquablement à vider d'une bonne partie de sa substance l'exigence des services effectifs formulée par l'article 30, § 4, 1/, du même décret; qu'en outre, elle néglige complètement le fait que l'article 30, § 4, 2/, du même décret énumère, de façon limitative et non équivoque, les quelques types de congés dont l'obtention n'empêche pas l'agent de continuer à accumuler de l'ancienneté de service; que, de même, il n'est pas exact de soutenir que l'interprétation, que la partie adverse fait des dispositions décrétales en cause, pénalise la requérante en raison de ses activités syndicales alors que ces dernières ont pourtant été autorisées par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2003 et sont protégées par l'article 4.2, b), de la Convention n° 151, précitée; qu'une telle différence de traitement n'existe pas; qu'en effet, la demande de nomination de la requérante aurait également été rejetée si, plutôt que d'être autorisée à s'absenter pour des activités syndicales, l'intéressée avait obtenu tout autre congé non mentionné à l'article 30, § 4, 2/, du décret du 12 mai 2004 et n'avait, de ce fait, pas pu se prévaloir, au 31 août 2004, de l'ancienneté requise pour pouvoir être nommée à titre définitif; que le principe général de non-rétroactivité des lois ne fournit, lui non plus, aucun argument sérieux en faveur de la thèse défendue par la requérante; qu'en effet, l'article 342, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 mai 2004 imposait à la Ministre-Présidente de se fonder sur la situation qui était celle de la requérante au 31 août 2004 afin de déterminer si celle-ci pouvait ou non bénéficier d'une nomination à titre définitif; que l'acte attaqué ne possède pas d'autre objet et n'a notamment pas pour effet de remettre en cause (pour le passé ou pour l'avenir) la désignation de la requérante ainsi que la décision qui lui a octroyé un congé syndical; que l'examen du premier moyen permet également de constater que plusieurs des dispositions dont la violation est invoquée n'entretiennent en réalité aucun rapport avec la régularité du refus litigieux; que tel est tout d'abord le cas de l'article 160 de l'arrêté royal du 22 mars 1969, précité, les membres du personnel administratif des établissements d'enseignement organisé par la Communauté française ne faisant pas partie des personnes auxquelles cet arrêté est susceptible de s'appliquer; qu'il en va de même pour l'article 77 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, dont le paragraphe 3 détermine uniquement les promotions ainsi que les avancements de grade ou de carrière analogues qu'il convient d'accorder aux délégués permanents des organisations syndicales mais ne règle par contre pas la question de savoir si la requérante peut ou non être nommée à titre définitif dans une fonction, celle de

commis-dactylographe, que l'article 17, § 1^{er}, 1/, d), du décret du 12 mai 2004, précité, range parmi les fonctions de recrutement; que la même conclusion s'impose en ce qui concerne l'article 136 dudit décret dès lors qu'il n'est applicable qu'aux membres du personnel administratif qui ont été admis au stage ou nommés à titre définitif; qu'il convient également de relever qu'aucun arrêté réglementaire n'a été adopté - et n'est d'ailleurs nécessaire - afin d'assurer l'exécution de l'article 342, § 1^{er}, du décret du 12 mai 2004, précité, et qu'en conséquence le principe *patere legem quam ipse fecisti* ne peut être utilement invoqué en l'espèce; qu'enfin, si dans l'ordre juridique international, les dispositions de la Convention n/ 151 précitée créent bien des obligations à charge des États contractants, elles ne sont toutefois pas suffisamment précises et complètes que pour avoir un effet direct, de sorte qu'elles n'ont pas l'aptitude à conférer des droits aux particuliers dont ils pourraient se prévaloir devant les autorités nationales, administratives ou juridictionnelles, sans qu'aucune mesure interne complémentaire soit nécessaire à cette fin; que les travaux préparatoires de la loi du 4 avril 1991 confirment le bien-fondé de cette position puisqu'ils contiennent un relevé des dispositions nationales qui assurent la mise en œuvre en droit interne des principes exprimés par chacun des articles de la Convention n/ 151; qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le second moyen est pris "de la violation des articles 2 et 3 de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs, du principe suivant lequel l'autorité administrative doit prendre en considération, avant de statuer, avec soin, tous les éléments du dossier"; que la requérante reproche à la Ministre-Présidente d'avoir adopté la décision attaquée sans avoir répondu aux arguments du dirigeant de l'organisation syndicale auprès de laquelle la requérante est détachée et qui ont été portés à la connaissance de l'administration;

Considérant que, selon les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, la motivation dont doit faire l'objet chaque acte administratif consiste en l'indication, dans l'*instrumentum*, des considérations de droit et de fait qui ont déterminé son adoption; que, selon l'article 3, alinéa 2, de cette même loi, la motivation doit de plus être adéquate, c'est-à-dire exacte, complète et propre au cas d'espèce;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de la lettre de la Ministre-Présidente du 17 janvier 2005 qu'en raison du congé syndical qui lui avait été accordé, la requérante n'a jamais exercé la fonction de commis-dactylographe à l'Athénée royal Marcel Tricot à Laeken et que son ancienneté de service, calculée conformément à l'article 30, § 4, du décret du 12 mai 2004, précité, n'atteint dès lors pas les sept cent vingt jours de service effectif requis pour pouvoir bénéficier d'une nomination

sur la base de l'article 342, § 1^{er}, du même décret; que le raisonnement qui a conduit la partie adverse à rejeter la demande de nomination de la requérante a donc bien été exposé à cette dernière de manière complète, concrète et précise; que l'autorité n'est nullement tenue de justifier sa position par rapport à des dispositions légales ou réglementaires qui sont étrangères à la régularité de l'acte administratif qu'elle adopte, comme ici l'article 77, § 3, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité; qu'en conséquence, l'obligation légale de motivation formelle n'est pas méconnue du fait que, dans sa lettre du 17 janvier 2005, la Ministre-Présidente s'est abstenue de s'exprimer à propos de la disposition précitée et de l'argument que, dans un courrier adressé à une date inconnue à l'administration, le syndicat de la requérante entend tirer en faveur de la nomination de cette dernière; que le second moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux février deux mille dix par :

M. GEUS,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.