

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.539 du 25 octobre 2017

A. 219.051/VIII-10.096

En cause : **LALOUX** Béatrice,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît CAMBIER, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAROLINSKI et
Renaud VAN ELSEN, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2016, Béatrice LALOUX demande l'annulation de "la décision du 10 novembre 2015 de l'Administration générale de l'Enseignement, n'ayant pas fait l'objet d'une notification à la requérante. Cette dernière a eu incidemment et récemment connaissance de l'acte querellé et en a obtenu une copie par le biais de son ancien établissement scolaire".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Paul ERNOTTE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Stéphane RIXHON, *loco* M^e Benoît CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Youri MOSSOUX, *loco* M^e Michel KAROLINSKI, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Paul ERNOTTE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 30 mai 1994, la requérante est, à dater du 1^{er} septembre 1993, nommée à titre définitif en tant que professeur de cours généraux (spécialité : histoire, histoire des civilisations) dans l'enseignement secondaire supérieur organisé par la partie adverse.

Depuis 1995, elle est affectée à l'athénée royal de Vielsalm-Manhay.

2. À partir du mois de novembre 2012, elle est, pour des raisons médicales, amenée à ne pas pouvoir exercer durant une longue période la fonction dont elle est titulaire. Par deux décisions qui n'ont pas été contestées devant le Conseil d'État, la requérante est placée en disponibilité pour cause de maladie du 13 mai au 27 juin 2013 ainsi que du 24 septembre 2013 au 6 janvier 2014.

3. À la demande des services de la partie adverse, la requérante comparaît, le 13 février 2014, devant la commission des pensions. Après avoir examiné la requérante, le médecin de l'administration de l'expertise médicale décide qu'elle ne remplit pas, sur le plan médical, les conditions pour être admise à la

pension prématurée pour motifs de santé, qu'elle est toutefois définitivement inapte à l'exercice de ses fonctions mais qu'elle reste apte à l'exercice d'autres fonctions par voie de réaffectation dans les conditions suivantes : service administratif .

Bien que dans les douze mois suivant la notification de cet acte, la requérante n'ait, malgré plusieurs démarches effectuées en ce sens, bénéficié d'aucune mesure lui confiant un emploi ou une fonction à caractère administratif, elle n'a toutefois pas fait l'objet d'une décision qui, pour cause d'inaptitude physique prématurée, la démettrait d'office et sans préavis de sa fonction de professeur de cours généraux dans l'enseignement secondaire supérieur.

4. Par un acte qui, bien que dénommé "arrêté ministériel", est signé, non pas par un ministre, mais "par délégation" par un directeur *a.i.* de la direction générale des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française, il est, le 10 novembre 2015, décidé que la requérante est en disponibilité pour cause de maladie du 10 janvier 2014 au 3 janvier 2016 et que durant cette période, elle perçoit un traitement d'attente fixé conformément à l'article 14 du décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement. Cette décision, qui forme l'objet du présent recours, n'a pas été notifiée à la requérante qui en a incidemment obtenu une copie par le biais de l'athénée royal de Vielsalm-Manhay.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le troisième moyen, qui est dénommé "délégation illégale", est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 33, 37, 38 et 159, du décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement, notamment ses articles 13 à 17, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains autres agents des services du Gouvernement de la Communauté française - Ministère de la Communauté française, notamment son article 69, des principes généraux de droit, notamment le principe d'attribution des compétences, l'interdiction de déléguer et subdéléguer les compétences, de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

Après avoir rappelé que les articles 33, 37 et 38 de la Constitution consacrent le principe de l'attribution des compétences, la requérante fait valoir que bien que le préambule de l'acte attaqué fasse référence à l'article 69 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, précité ainsi qu'à la décision de l'administrateur général des personnels de l'enseignement du 22 juin 2011 accordant des délégations de compétence et de signature à certains agents de l'administration précitée, ces indications ne sont toutefois pas de nature à justifier le fait que la mesure litigieuse émane d'un fonctionnaire, Fabrice VERBEKE, qui affirme être revêtu du grade de directeur (*a.i.*). Selon elle, les délégations et subdélégations de pouvoirs que prévoit l'arrêté précité du 9 février 1998 ne peuvent être admises puisque le décret du 5 juillet 2000, précité n'autorise pas le recours à un tel procédé. De plus, elle relève que, à supposer qu'en l'espèce, une délégation soit permise, rien ne permet de toute façon d'affirmer que Fabrice VERBEKE est bien l'un des agents visés à l'article 69, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté du 9 février 1998, précité ni que si elle existe, la décision du 22 juin 2011 désigne explicitement ce fonctionnaire de la partie adverse. Elle soutient encore que même si tel est le cas, cette délégation de pouvoirs ne lui serait de toute manière pas opposable puisqu'elle n'a fait l'objet d'aucune publication ou notification. Enfin, elle fait observer qu'il n'est pas établi que la délégation dont l'auteur de l'acte attaqué est le bénéficiaire a bien été, ainsi que l'exige l'article 69, § 2, alinéa 2, de l'arrêté précité du 9 février 1998, communiquée préalablement au secrétaire général, de même il n'est pas non plus prouvé qu'à supposer qu'il s'agisse d'une délégation de signature, une décision matérielle a bien été prise par la ministre. Au vu de l'ensemble de ces éléments, elle en conclut que l'acte attaqué est l'œuvre d'une autorité incompétente et que par conséquent, il viole également les autres règles et principes visés au moyen.

Pour la partie adverse, c'est à tort que le recours soutient que l'article 69 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté du 9 février 1998, précité est contraire au décret précité du 5 juillet 2000 ainsi qu'au principe de l'indisponibilité des compétences. En effet, il résulte, selon elle, de la jurisprudence du Conseil d'État que l'habilitation à déléguer peut, dans le silence des textes ou de leur auteur, résulter implicitement du caractère secondaire ou du nombre de décisions à prendre. Elle estime que tel est le cas en l'espèce dès lors que la compétence mise en œuvre par l'acte attaqué est liée et ne laisse aucune place à une appréciation en opportunité. De plus, elle note que rien dans la rédaction ou les travaux préparatoires du décret du 5 juillet 2000, ne permet de conclure qu'en matière de disponibilité pour maladie des membres des personnels de l'enseignement, le législateur décréteil aurait entendu exclure toute délégation de pouvoirs.

Par ailleurs, elle considère que contrairement à ce qu'affirme la requête, une délégation ou une subdélégation peut parfaitement être impersonnelle et abstraite, la décision du 22 juin 2011 ne devant donc pas nécessairement désigner nommément l'auteur de la décision contestée lequel est d'ailleurs bien un agent de niveau I et de rang 12.

En outre, elle fait valoir que comme la décision du 22 juin 2011 ne concerne que les agents de l'administration, elle n'intéresse pas la généralité des citoyens et ne présente pas de caractère d'utilité publique de sorte que l'article 84 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'imposait dès lors pas de procéder, même par extrait, à la publication d'une telle mesure au Moniteur belge. Elle estime également pouvoir déduire de plusieurs arrêts du Conseil d'État qu'elle n'était pas tenue de notifier à la requérante un acte de délégation interne comme celui adopté le 22 juin 2011.

Enfin, elle précise qu'en prévoyant la communication au secrétaire général des délégations consenties, l'article 69, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, précité donne à ce fonctionnaire général la possibilité de conserver une vue d'ensemble sur la répartition des charge et des pouvoirs au sein de l'administration qu'il dirige. Elle en déduit qu'il s'agit d'une formalité qui est étrangère aux causes d'annulation des actes administratifs et dont l'éventuelle méconnaissance ne saurait d'ailleurs causer un quelconque grief.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle qu'une habilitation à déléguer peut être implicite dans deux hypothèses, lorsque l'attribution de la compétence au gouvernement ou au ministre n'est pas expresse ou lorsque la compétence déléguée porte uniquement sur des décisions de caractère secondaire ou lorsque son exercice implique l'adoption d'un grand nombre de décisions. Selon elle, les conditions de chacune de ces deux hypothèses sont remplies en l'espèce. Partant du constat que le décret du 5 juillet 2000, précité n'a pas indiqué quelle autorité administrative est compétente pour mettre en disponibilité les membres du personnel concernés, elle est d'avis que cette compétence résiduaire relève de l'autorité compétente pour nommer les agents, en l'occurrence le Gouvernement de la Communauté française. Elle ajoute que cela n'empêche cependant pas ledit gouvernement de déléguer cette compétence même en l'absence d'un texte exprès. Elle souligne que le gouvernement a procédé à cette délégation de pouvoir au moyen de l'article 69, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, précité qui vise "l'agrément des mises en disponibilité par défaut d'emploi et pour cause de maladie".

Elle explique que dès lors que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, précité n'a pas donné une définition de la notion d'agrément, celle-ci doit se comprendre dans son sens usuel et cite plusieurs définitions. Elle observe toutefois que l'autorité ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation en matière de mise en disponibilité pour cause de maladie, les agents étant de plein droit mis en disponibilité. Selon elle, cette reconnaissance officielle de la position administrative de l'agent entre dans le cadre de l'agrément visé à l'article 69, § 1^{er}, 2°, précité. Par ailleurs, elle fait observer que cette disposition prévoit diverses délégations qui concernent les trois réseaux d'enseignement et se réfère plus particulièrement à l'article 69, § 1^{er}, 19° qui vise l'agrément des mises en disponibilité pour convenance personnelle des membres du personnel de l'enseignement organisé et de l'enseignement subventionné par la Communauté française. Elle en conclut donc que la notion d'agrément telle qu'elle est utilisée à l'article 69, § 1^{er}, 2°, ne vise pas seulement l'approbation par le Gouvernement de la Communauté française ou l'un de ses ministres des décisions prises par les autres pouvoirs organisateurs mais englobe aussi les décisions qui reconnaissent la mise en disponibilité pour cause de maladie des membres du personnel de l'enseignement organisé par la Communauté.

IV.2. Appréciation

En son article 15, la décision de l'administrateur général des personnels de l'enseignement du 22 juin 2011 auquel il est fait référence dans le préambule de l'arrêté litigieux prévoit notamment la possibilité de subdéléguer à des agents de niveau 1 le pouvoir en matière d'agrément des mises en disponibilité pour cause de maladie. De plus, le préambule de l'acte attaqué se réfère également à l'article 69 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 février 1998, précité qui, en ce qui concerne la disponibilité précitée, dispose comme suit :

" Article 69 - § 1^{er}. Délégation est donnée à l'administrateur général de l'Administration générale des Personnels de l'Enseignement et aux directeurs généraux dirigeant chaque direction générale de cette administration générale et au directeur général adjoint du Service général de la coordination, conception et des relations sociales, chacun pour ce qui concerne les attributions dévolues à l'administration qu'il dirige, dans les matières suivantes :

[...]

2°. Agrément des mises en disponibilité par défaut d'emploi et pour cause de maladie;

[...]

§ 2. L'Administrateur général et les Directeurs généraux peuvent, chacun en ce qui concerne les attributions dévolues à l'administration qu'il dirige, déléguer à un agent de rang 12 au moins les compétences visées au § 1^{er}, 5°, 23° et 25° à 32°, à un agent de rang 10 au moins les compétences visées au § 1^{er}, 35° et 36° et à des

agents de niveau 1 les compétences visées au § 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 4°, 6° à 14°, 16°, 18° et 19°.

Les subdélégations visées à l'alinéa précédent font l'objet d'un acte écrit et préalable communiqué au secrétaire général.

[...]".

À la question de savoir si la régularité et la portée des règles qui viennent d'être rappelés doivent être examinées afin de trancher le présent litige, force est d'apporter une réponse qui, contrairement à celle fournie par les parties, est négative. En effet, ni le décret du 5 juillet 2000 précité, ni aucun autre texte applicable aux membres des personnels de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française ne prévoit qu'afin de placer l'un d'entre eux en disponibilité pour cause de maladie, un premier acte (ou projet d'acte) allant en ce sens doit d'abord être posé puis recueillir l'approbation (ou l'autorisation) d'une autre autorité. En réalité, les seuls cas où une telle procédure d'agrément est organisée en matière de disponibilité pour cause de maladie concernent les membres des personnels de l'enseignement subventionné par la partie adverse.

Si en son article 13, le décret du 5 juillet 2000, précité énonce les conditions auxquelles est subordonnée la mise en disponibilité pour cause de maladie des membres du personnel de l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française, ni cette disposition, ni aucun autre article dudit décret ne précise toutefois l'autorité à qui il incombe de décider de ce changement de position administrative. Cette compétence appartient dès lors à l'autorité, le Gouvernement de la Communauté, qui est investie du pouvoir de nomination, ou par délégation au ministre dont relève l'agent concerné.

Les références faites par la partie adverse à l'article 69, § 1^{er}, 19°, pour considérer que le terme agrément concerne aussi les décisions de mise en disponibilité du personnel enseignant de la Communauté française ne sont pas pertinentes, en l'espèce, dès lors qu'il est question, dans cette disposition, de mise en disponibilité pour convenance personnelle alors que l'acte attaqué concerne une mise en disponibilité pour cause de maladie.

Il résulte de ce qui précède qu'en tant qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, le troisième moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du directeur *a.i.* de la direction générale des personnels de l'enseignement organisé par la Communauté française du 10 novembre 2015, par laquelle Béatrice LALOUX est mise en disponibilité pour cause de maladie du 10 janvier 2014 au 3 janvier 2016 avec un traitement d'attente fixé conformément à l'article 14 du décret du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-cinq octobre deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.