

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 242.467 du 28 septembre 2018

A. 221.471/VIII-10.395

En cause : **SNYDERS** Etienne,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 février 2017, Etienne SNYDERS demande l'annulation de "la décision du ministre des Finances du 14 décembre 2016 par laquelle le congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} décembre 2016, sollicité par le requérant, est refusé".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine MERTES, 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 12 juillet 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M. Fabrice GROBELNY, attaché, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur, a été entendue 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. Le requérant est conseiller à la direction régionale de Namur de l'administration générale de l'Inspection spéciale des impôts.

2. Par arrêté ministériel du 4 juillet 2002, une dispense de service d'une durée de deux ans à partir du 15 juin 2002 lui est accordée afin de lui permettre d'exercer une mission auprès de la direction générale Fiscalité et Union douanière de la Commission européenne.

3. Par deux arrêtés ministériels des 25 octobre 2004 et 24 août 2006, deux dispenses de services de deux ans, respectivement à partir du 15 juin 2004 et à partir du 15 juin 2006, lui sont accordées pour poursuivre cette mission.

4. Par arrêté ministériel du 29 octobre 2008, l'arrêté ministériel susvisé du 24 août 2006 est abrogé à la date du 30 novembre 2006 au soir et une dispense de service est accordée au requérant, du 1^{er} décembre 2006 au 30 novembre 2008 inclus, afin d'exercer une mission, en qualité de fonctionnaire titulaire, auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

5. Par arrêtés ministériels des 3 mars 2009, 19 novembre 2010 et 14 septembre 2012, trois nouvelles dispenses de service sont accordées au requérant

pour poursuivre cette mission, respectivement du 1^{er} décembre 2008 au 30 novembre 2010, du 1^{er} décembre 2010 au 30 novembre 2012 et du 1^{er} décembre 2012 au 30 novembre 2014.

6. Par arrêté ministériel du 7 janvier 2015, le requérant obtient une absence de longue durée pour raisons personnelles, du 1^{er} décembre 2014 au 30 novembre 2016 inclus.

7. Par un courrier du 24 novembre 2016, transmis par la voie hiérarchique, le requérant sollicite "un congé pour mission internationale pour un terme de 2 ans en application de l'Arrêté royal n° 33 du 20 juillet 1967 [...]".

8. Par un courrier recommandé du 14 décembre 2016, le ministre des Finances refuse de faire droit à sa demande. Il s'agit de l'acte attaqué lequel est motivé comme suit :

" Congé pour mission

Monsieur,

Vous avez demandé un congé pour mission pour une durée de deux ans, à partir du 1^{er} décembre 2016.

Cette demande de congé fait suite à une absence de longue durée pour raisons personnelles qui vous a été accordée du 1^{er} décembre 2014 au 30 novembre 2016.

Or, le congé pour mission n'est pas un droit.

D'après l'attestation jointe à votre demande, vous êtes fonctionnaire titulaire au sein de la Commission Européenne.

De ce fait, il y a très peu de chance que vous rejoigniez un jour le SPF Finances.

Il est donc peu probable que l'Administration profite un jour de l'expérience que vous y avez acquise.

Par conséquent, il n'y a pas de raison de vous accorder un congé pour mission.

Vous devrez donc opter dans les 10 jours ouvrables de la réception de la présente pour :

- soit réintégrer votre poste au sein de votre administration d'origine;
- soit introduire votre démission.

Votre attention est, par ailleurs, attirée sur le contenu de l'article 112, § 3, 5° de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État qui stipule que «Perd d'office et sans préavis la qualité d'agent, l'agent qui, sans motif valable, abandonne son poste et reste absent pendant plus de dix jours ouvrables et qui a été dûment et préalablement averti et interpellé».

[...]".

IV. Intérêt

Il ressort du dossier administratif que le requérant est fonctionnaire titulaire auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Cette circonstance n'est cependant pas susceptible d'avoir des répercussions sur son intérêt au présent recours.

Il ressort en effet du dossier administratif que la partie adverse a connaissance de cette situation depuis 2008 ce qui ne l'a pas empêchée de faire droit aux demandes de prolongation formulées par le requérant. Il en résulte que, dans le chef de la partie adverse, le fait que le requérant soit fonctionnaire titulaire auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne n'implique pas automatiquement la cessation de ses fonctions au sein du SPF Finances.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Il soutient que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et ne rencontre pas les exigences imposées par les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée. S'il ne nie pas que la partie adverse dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière d'octroi ou non de congés, il estime cependant que les motifs invoqués pour justifier le refus d'accorder le congé pour mission ne sont pas légalement admissibles. Il expose que le refus litigieux repose, en effet, sur une hypothèse, à savoir le fait que "peut-être" il ne rejoindrait plus le SPF Finances avant d'atteindre l'âge de la retraite et que, partant, le SPF ne profiterait pas de l'expérience qu'il a acquise au sein des institutions européennes. Il souligne qu'il ressort de l'attestation émise par le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne que l'âge normal de sa retraite au sein des institutions européennes est de soixante et un ans et que, dans ce cas de figure, il est inexact de prétendre qu'il ne rejoindra probablement pas le SPF Finances puisqu'il pourrait encore y travailler pendant plusieurs années. Il admet qu'il pourrait décider de ne pas prendre sa retraite à soixante et un ans mais plutôt à soixante-cinq ans mais qu'il s'agit là actuellement d'une simple supposition et non d'une certitude ne permettant pas à la partie adverse de refuser valablement le congé sollicité. Il ajoute que même dans ce dernier cas de figure, conformément à l'article 3 de l'arrêté royal relatif à l'âge de la mise à la

retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'État du 12 mai 1927, il pourrait solliciter un maintien en activité jusqu'à l'âge de soixante-sept ans. Il estime que le motif justifiant le refus litigieux est donc incertain, aléatoire et n'est pas précis au sens strict du terme. Il relève, par ailleurs, que l'acte attaqué n'énonce pas formellement la base légale sur laquelle il repose à telle enseigne qu'en droit, la motivation fait également formellement défaut.

La partie adverse répond que la motivation de l'acte attaqué, qui repose sur l'incertitude engendrée par l'attitude du requérant quant à sa réintégration dans son administration d'origine, est adéquate. Elle soutient qu'elle ne peut ainsi partager l'opinion de celui-ci lorsqu'il affirme que "les motifs invoqués pour justifier le refus d'accorder le congé pour mission sollicité par le requérant ne sont pas légalement admissibles". Elle relève, à cet égard, que du propre aveu du requérant, au sein du secrétariat général de l'Union européenne, il "pourrait décider de ne pas prendre sa retraite à 61 ans mais plutôt à 65 ans" et qu'au sein des administrations de l'État, il "pourrait solliciter un maintien en activité jusqu'à 67 ans". Elle rappelle qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière d'octroi ou non de congés et qu'il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir fait usage de ce pouvoir en tenant compte des spécificités de la situation du requérant, absent de son service depuis bientôt 15 ans. Elle constate qu'au point 2 de son unique moyen le requérant se borne à citer l'article 3 de la loi susvisée du 29 juillet 1991 ainsi que de la doctrine et de la jurisprudence y relative sans jamais préciser en quoi l'acte attaqué violerait cette disposition. Elle fait enfin valoir pour répondre au grief selon lequel "l'acte attaqué n'énonce pas formellement la base légale sur laquelle il repose", qu'il suffit d'avoir égard au contenu du dossier administratif pour comprendre que le requérant a très bien compris les raisons, notamment les considérations de droit, pour lesquelles la partie adverse a refusé de faire droit à sa demande de congé pour mission pour une durée de deux ans, à partir du 1^{er} décembre 2016. Elle estime qu'il peut d'autant moins prétendre l'ignorer que, dans sa demande de congé pour mission du 24 novembre 2016, il invoque l'arrêté royal n° 33 du 20 juillet 1967 fixant le statut de certains agents des services publics chargés d'une mission internationale, dont l'article 3, alinéa 1^{er}, est rédigé comme suit :

" Lorsqu'avec l'assentiment de l'autorité dont ils relèvent, ils accomplissent une mission internationale, les agents visés à l'article 1^{er} obtiennent les dispenses de services nécessaires à l'exécution de leur mission.

Ces dispenses sont accordées au maximum pour une durée de deux ans. Elles sont renouvelables".

Elle relève, dans son dernier mémoire, que les congés accordés par le passé au requérant ne sont pas des congés pour mission d'intérêt général, tandis qu'à partir du 1^{er} décembre 2014 il a obtenu, à sa demande, une "absence de longue durée

pour raisons personnelles" jusqu'au 30 novembre 2016 et souligne que cette dernière absence a interrompu, de manière significative, la série antérieure de congés pour mission. Elle admet que la décision de refus entreprise ne peut valablement être motivée par la circonstance que le requérant est fonctionnaire titulaire auprès de l'Union européenne, mais que la lecture attentive de l'acte attaqué révèle que ce n'est pas sur cet élément que ladite décision repose, cette circonstance étant uniquement citée pour arriver ensuite à la motivation étant que "de ce fait, il y a peu de chance que vous rejoigniez un jour le SPF Finances" et qu' "il est donc peu probable que l'Administration profite un jour de l'expérience que vous avez acquise". Elle soutient que là repose la motivation du refus d'octroi de congé et ce, d'autant plus, qu'elle savait que le requérant revenait d'une absence de longue durée de deux ans pour raisons personnelles, laquelle a également été épinglée dans l'acte attaqué. Elle ajoute que ce n'est pas parce que le congé octroyé n'est pas un congé pour mission d'intérêt général que l'administration ne peut légitimement en attendre quelque chose en l'octroyant, d'une part, la reprise du travail dans un délai qu'elle apprécie et, d'autre part, un "retour sur investissement" dont elle est seule juge. Elle insiste sur le fait que lors de l'octroi d'un congé l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large qu'il ne se limite pas, dans le cas présent, à devoir constater l'existence ou l'absence d'un intérêt général pour l'administration. Elle estime que l'attente raisonnable du retour au travail du requérant et du partage subséquent des nouveaux acquis de ce dernier, déçue par la demande d'un nouveau congé de sa part, peut constituer un motif valable de refus de ce nouveau congé et qu'il en va d'autant plus ainsi que le congé couvrant la période du 1^{er} décembre 2014 au 30 novembre 2016, contrairement aux six congés précédents, ne reposait pas sur l'exercice d'une mission mais sur une "absence de longue durée pour raisons personnelles", circonstance qui l'autorisait à espérer un changement de situation au terme dudit congé.

V.2. Appréciation

Pour être adéquatement motivée, une décision administrative doit comporter l'indication des motifs de droit et de fait qui lui servent de fondement. Il est de jurisprudence constante que lorsque l'acte attaqué ne contient aucune référence aux dispositions législatives dont son auteur a fait application mais que cette omission n'a pas empêché son destinataire de déterminer aisément et avec certitude le fondement juridique de cet acte, ce défaut de visa exprès constitue un vice de forme qui n'est cependant pas d'une gravité telle qu'il puisse entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il en va tout particulièrement ainsi lorsque celui-ci est adopté en réponse à une demande formulée par son destinataire sur la base d'une législation qu'il invoque et ce d'autant plus que le dossier administratif démontre que

les précédents arrêtés d'octroi de congé pour mission visaient les dispositions réglementaires pertinentes.

L'absence de motivation en droit ne peut donc, en l'espèce, être considérée comme faisant grief au requérant.

Les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État s'énoncent comme suit :

" Section 2. - Congé pour mission d'intérêt général.

Art. 99. L'agent obtient un congé pour l'exercice d'une mission.

Par mission, il faut entendre :

1° l'exercice de fonctions en exécution d'une mission nationale ou internationale confiée :

- a) par le Gouvernement fédéral, un Gouvernement régional ou communautaire, le Collège de la Commission communautaire commune, le Collège de la Commission communautaire française ou une administration publique;
- b) par un Gouvernement étranger ou une administration publique étrangère;
- c) par un organisme international;

[...]

Art. 100. Si la mission dont l'agent est chargé l'empêche en fait ou en droit de s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées, l'agent obtient les dispenses de service nécessaires à l'exécution d'une telle mission.

Ces dispenses sont accordées au maximum pour deux ans. Elles sont renouvelables pour des périodes dont chacune ne peut excéder deux ans.

[...]

Art. 104. § 1^{er}. Pendant la durée d'une mission reconnue d'intérêt général, l'agent est placé en congé.

Le congé n'est pas rémunéré. Il est assimilé pour le surplus à une période d'activité de service.

Art. 105. § 1^{er}. Le caractère d'intérêt général est reconnu de plein droit :

- 1° aux missions qui comportent l'exercice de fonctions dans un pays en voie de développement;
- 2° aux missions visées par l'article 99, alinéa 2, 3°, 4° et 5°;
- 3° aux missions visées par l'article 102, § 2;
- 4° aux missions exercées par l'agent désigné en qualité d'expert national en vertu de la décision de la Commission européenne du 7 janvier 1998;
- 5° aux missions exercées auprès du Fonds des Rentes pour la gestion de la dette de l'État fédéral;
- 6° aux missions exercées dans le cadre du programme européen «Institution Building» institué par le règlement n° 622/98 du Conseil de l'Union européenne relatif à l'assistance en faveur des États candidats.

§ 2. Le congé pour mission peut être accordé aux missions internationales non visées au § 1^{er} par le ministre dont relève l'agent. Le ministre peut également

reconnaître le caractère d'intérêt général si la mission est censée présenter un intérêt prépondérant soit pour le pays, soit pour le Gouvernement fédéral ou l'administration fédérale.

§ 3. Toute mission perd de plein droit son caractère d'intérêt général à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'agent a atteint une ancienneté de service suffisante pour pouvoir prétendre à l'obtention d'une pension immédiate ou différée à charge du gouvernement étranger, de l'administration publique étrangère ou de l'organisme international au profit duquel la mission est accomplie.

Art. 106. L'agent chargé de l'exécution d'une mission reconnue d'intérêt général obtient les augmentations dans son échelle de traitement ainsi que les promotions ou les changements de classe ou de grade auxquels il peut prétendre, au moment où il les obtiendrait ou les aurait obtenus s'il était resté effectivement en service.

Art. 107. Pendant la durée d'une mission qui n'est pas reconnue d'intérêt général, l'agent est placé en non-activité. Dans cette position, il n'a pas droit au traitement et ne peut faire valoir ses titres à la promotion ou à l'avancement dans son échelle de traitement.

[...]

Art. 110. Moyennant un préavis de trois mois au plus, le ministre dont relève l'agent peut à tout instant mettre fin, en cours d'exercice, à la mission dont est chargé l'intéressé.

L'agent peut mettre fin à tout moment à sa mission pendant l'exercice de celle-ci.

Art. 111. L'agent dont la mission vient à expiration ou est interrompue par décision ministérielle, par décision de la Commission des Communautés européennes ou par décision de l'agent lui-même, se remet à la disposition du ministre dont il relève.

Si, sans motif valable, il refuse ou néglige de le faire, il est, après dix jours d'absence, considéré comme démissionnaire.

Art. 112. Dès que cesse sa mission, l'agent qui n'a pas été remplacé dans son emploi occupe cet emploi lorsqu'il reprend son activité."

Il ressort du dossier administratif que le requérant a été placé en position de non-activité à tout le moins depuis l'arrêté ministériel du 29 octobre 2008 lui accordant une dispense de service du 1^{er} décembre 2006 au 30 novembre 2008 inclus afin d'exercer une mission, en qualité de fonctionnaire titulaire auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Force est dès lors de constater que, à partir de cette date, sa mission n'a pas été reconnue comme une mission d'intérêt général c'est-à-dire comme une mission dont l'exécution présente un intérêt pour le pays, le gouvernement ou l'administration.

Le point XIII de la circulaire n°476 du 28 mai 1999 relative aux congés et absences accordés aux membres du personnel de l'État indique, quant à lui, que "Les carrières parallèles ne sont pas admises, c.-à-d. qu'une nomination à titre définitif auprès d'un organisme international ou d'une administration publique

fédérale n'est pas considérée comme une mission d'intérêt général. Il en résulte que l'autorité qui, dans le service d'origine de l'agent intéressé, détient le pouvoir de nomination devra le mettre dans la position de non-activité pour autant que cette autorité estime pouvoir autoriser cet agent à continuer l'exercice de sa mission; sinon, l'intéressé devra choisir pour l'une ou pour l'autre des deux carrières".

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité doit indiquer clairement, dans la décision qu'elle prend, les raisons pour lesquelles elle opère un revirement d'attitude.

En l'espèce, le requérant, fonctionnaire titulaire auprès du secrétariat général du Conseil européen depuis le 1^{er} décembre 2006, n'exerçait pas une mission d'intérêt général, ce qui n'a pas empêché la partie adverse de l'autoriser à continuer l'exercice de sa mission comme en attestent les arrêtés ministériels des 29 octobre 2008, 3 mars 2009, 19 novembre 2010 et 14 septembre 2012.

L'acte attaqué ne peut donc pas se baser sur le fait que le requérant est fonctionnaire titulaire auprès de l'Union européenne pour lui refuser le congé pour mission puisque cette circonstance est connue de l'autorité à tout le moins depuis 2008. Le motif selon lequel "il est donc peu probable que l'Administration profite un jour de l'expérience que vous y avez acquise" n'est pas adéquat. En effet, la mission du requérant a été autorisée malgré le fait qu'elle n'était pas d'intérêt général. L'autorité a dès lors, ce faisant, admis que cette mission pouvait n'apporter aucune plus value pour l'administration d'origine du requérant.

En outre, il ressort clairement de la demande de renouvellement de son congé pour mission internationale que la situation du requérant n'a pas évolué depuis qu'un premier congé lui a été octroyé pour exercer des fonctions en qualité de fonctionnaire titulaire auprès du secrétariat général du Conseil européen, que le caractère de sa mission n'a pas été modifié et que pendant huit années, sa mission n'a pas posé de problème à la partie adverse. Un changement de position à cet égard doit par conséquent pouvoir être expliqué et particulièrement motivé.

À cet égard, le constat qu'il y a très peu de chance que le requérant rejoigne un jour le SPF Finances, outre qu'il est hypothétique, n'apparaît pas comme une motivation particulière. En effet, vu l'âge du requérant, né le 19 novembre 1958, et le nombre de renouvellements de congés pour mission accordés, l'autorité aurait déjà pu s'interroger sur les probabilités de retour du requérant vers le SPF Finances.

Finalement, la décision attaquée n'indique pas les raisons pour lesquelles l'avis favorable du supérieur hiérarchique du requérant au sein du SPF Finances n'a pas été suivi.

Il ressort de ce qui précède que le moyen unique est fondé.

VI. 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 ministre des Finances du 14 décembre 2016 par laquelle le congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} décembre 2016 est refusé à Etienne SNYDERS 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-huit septembre deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Nathalie ROBA,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Jacques VANHAEVERBEEK.