CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.894 du 4 février 2022

A. 231.585/VIII-11.482

En cause : **FAUVILLE** Olivier,
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 21 août 2020, Olivier Fauville demande l'annulation de la décision du ministre des Finances du 22 juin 2020 par laquelle le renouvellement de son congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1^er^ juillet 2020 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 14 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2021 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Pierre Vandueren, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaissant 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. Entré au SPF Finances en août 1994, le requérant est agent statutaire depuis le 1er septembre 1997 et est actuellement titulaire du grade d'attaché A3. Il est affecté au Service d'encadrement I.C.T.

2. Le 12 mai 2014, l'administrateur général de l'ETNIC, Entreprise publique des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication, informe le Ministre des Finances que la candidature du requérant a été retenue pour un poste de responsable de l'équipe serveur au sein de son département de l'Exploitation, à pourvoir à partir du 1er juillet 2014, et sollicite qu'il puisse bénéficier d'un congé pour mission d'intérêt général afin d'exercer cette fonction.

3. Le 19 mai suivant, le requérant communique au Service P&O du SPF Finances une attestation de l'ETNIC et sollicite un congé pour mission d'intérêt général à partir du 1er juillet 2014.

4. Par un arrêté ministériel du 18 août 2014 , une dispense de service lui est accordée pour la période du 1er juillet 2014 au 30 juin 2016 inclus.

5. Sur demandes des 22 avril 2016 et 27 février 2018, cette dispense de service est prolongée du 1er juillet 2016 au 30 juin 2018 et du 1er juillet 2018 au 30 juin 2020, par arrêtés ministériels des 2 juin 2016 et 17 avril 2018.

6. Le 17 février 2020, le requérant sollicite une nouvelle prolongation de son congé pour mission pour la période du 1er juillet 2020 au 30 juin 2022.

7. Le 22 juin 2020, la partie adverse lui répond en ces termes:

« J'ai le regret de vous informer que votre demande de renouvellement du congé pour mission pour une nouvelle durée de deux ans, à partir du 1er juillet 2020, afin de poursuivre votre fonction en qualité d'analyste — responsable de l'équipe serveur au sein de l'ETNIC, ne peut être accueillie favorablement.
En effet, vous travaillez auprès de l'ETNIC depuis plusieurs années, sous un régime de contrat à durée indéterminée.
Il n'est donc pas question, dans votre cas, d'une mission au sens de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, de nature temporaire par essence mais plutôt d'un changement de carrière.
Vous avez toujours la possibilité de demander une absence de longue durée en renvoyant le formulaire en annexe. Vous avez droit à une période de quatre ans au maximum pour l'ensemble de votre carrière [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 29 juin 2020, le requérant introduit une demande d'autorisation d'absence de longue durée pour raisons personnelles, couvrant la période du 1er juillet 2020 au 30 juin 2022. Il est fait droit à cette demande par un arrêté ministériel du 8 juillet 2020.

9. Le 13 juillet 2020, l'organisation syndicale du requérant interpelle la partie adverse qui lui répond comme suit le 23 juillet suivant :

« Comme déjà expliqué dans mon mail du 4 octobre 2019 au sujet du non renouvellement des congés pour mission octroyé au personnel informatique détaché auprès de l'ETNIC, le congé pour mission repris aux articles 99 à 112 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, n'est pas prévu dans l'optique de changer de carrière professionnelle.
La circulaire n° 476 du 28 mai 1999 relative aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'État précise d'ailleurs qu'un membre du personnel ne peut développer une double carrière, par l'intermédiaire d'une mission d'intérêt général.
Or, Monsieur Fauville Olivier a obtenu d'emblée un contrat à durée indéterminée au sein d'ETNIC et y travaille depuis 6 ans. Ceci n'est pas compatible avec le caractère temporaire d'une mission. Les décisions antérieures ont ignoré fautivement ce point.
Le Ministre des Finances a donc refusé l'octroi d'un congé pour mission étant donné que la poursuite de l'exercice d'une telle fonction ne rentrait plus dans les conditions prévues par l'arrêté royal du 19 novembre 1998.
[...] ».

10. Le 1er avril 2021, le requérant réintègre les services de la partie adverse.

IV. Recevabilité

IV.1.Thèse des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse « ne voit pas en quoi l'annulation de l'acte attaqué pourrait avoir une quelconque influence sur l'arrêté ministériel du 8 juillet 2020, devenu définitif ». Elle ajoute que le requérant a mis fin anticipativement à son absence de longue durée et à son emploi auprès d'ETNIC et qu'il a réintégré ses services le 1er avril 2021, comme en atteste la mise à jour de ses états de service.

Le requérant estime qu'il conserve son intérêt au recours parce qu'à la suite de l'acte attaqué, il a dû solliciter un congé pour absence de longue durée qui a eu pour conséquence qu'il n'était plus considéré en activité de service, contrairement au régime du congé pour mission. Il indique que l'« impact en termes de carrière est réel parce que cela implique une perte de 9 mois de carrière ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut e□tre introduit par toute partie justifiant d'un intére□t. La loi ne définit pas l'« intére□t » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl*., Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste elle est, comme l'a récemment rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l'action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.2; C. const., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4). Il ressort par ailleurs des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intére□t requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intére□t légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le

cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

En l'espèce, la partie adverse devra, en cas d'annulation de l'acte attaqué, se prononcer à nouveau sur la demande de congé pour mission dont elle a été saisie par le requérant le 17 février 2020, à tout le moins pour la période du 1er juillet 2020 au 1er avril 2021, date de son retour au sein de ses services. Il ressort de l'article 104, § 1er, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État', que « pendant la durée d'une mission reconnue d'intérêt général, l'agent est placé en congé », qui « est assimilé pour le surplus à une période d'activité de service », alors que l'article 115 du même arrêté prévoit, quant à lui, que pendant l'absence de longue durée pour raisons personnelles, l'agent se trouve dans la position administrative de la non-activité. Du point de vue du déroulement de sa carrière, le requérant conserve donc un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué puisque cette dernière lui permettrait de retrouver une chance de voir sa demande de congé pour mission réexaminée et, le cas échéant, accordée, auquel cas il serait considéré comme étant en activité de service pour la période susvisée et non pas en non-activité.

Le recours est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 □relative à la motivation formelle des actes administratifs□, des articles 99 à 112 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 □relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État□, du défaut de motivation adéquate, du principe de légitime confiance, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir.

Le requérant estime que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate et ne rencontre pas les exigences imposées par l'obligation de motivation formelle. Il reconnaît que la partie adverse dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière d'octroi ou non de congés, mais estime que les motifs invoqués pour justifier le refus de lui accorder le renouvellement de son congé pour mission ne sont pas légalement admissibles. Selon lui, l'exercice d'une fonction à durée

indéterminée n'est pas incompatible avec l'octroi d'un congé pour mission. Il relève que la partie adverse lui a accordé, pendant plusieurs années, un congé pour mission alors même qu'elle n'ignorait nullement les conditions dans lesquelles il exerçait sa mission d'analyse au sein de l'organisme public ETNIC. Il explique qu'il ressort de l'attestation fournie par celui-ci à l'occasion de la demande initiale de congé et des demandes de renouvellements successifs qu'il était occupé à durée déterminée et à temps plein, et que c'est donc en parfaite connaissance de cause que la partie adverse lui a accordé le congé pour mission et l'a renouvelé à plusieurs reprises. Il en conclut qu'il est contradictoire dans son chef d'accorder à 3 reprises le congé pour mission sollicité et d'ensuite considérer qu'un tel congé ne peut pas être accordé, et qu'il s'agit d'un « revirement d'attitude incompréhensible et injustifié qui méconnaît le principe de légitime confiance en vertu duquel l'administré doit pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans le cas concret ». Il rappelle que, depuis 6 ans et sans discontinuer, la partie adverse a estimé que sa mission présentait un caractère d'intérêt général (même prépondérant pour l'administration fédérale) et qu'elle connaissait dès le départ les modalités de cette collaboration (occupation à durée indéterminée). Il ajoute que l'incompatibilité alléguée d'une occupation à durée indéterminée avec un renouvellement de congé constitue une condition non prévue par l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité -lequel, selon lui, ne fixe aucune règle quant au caractère temporaire du congé pour mission et ne fixe pas un nombre maximum de renouvellements pouvant être accordés-, n'est pas adéquate, fait fi des décisions antérieures et ne se prononce plus sur le caractère d'intérêt général de la mission alors que la partie adverse l'avait expressément reconnu auparavant, et il cite un arrêt n° 242.467 du 28 septembre 2018. Il fait encore valoir que la référence à une circulaire n° 476 du 28 mai 1999 dans un échange de mails est postérieure à l'acte attaqué et ne peut dès lors constituer une motivation formelle légalement admissible et qu'en tout état de cause, cette circulaire vise à éviter une nomination à titre définitif dans un autre organisme public, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La partie adverse conteste tout vice de motivation formelle en indiquant que l'acte attaqué identifie clairement l'objet de la demande, en rappelle le contexte et, combiné à celui-ci, expose le motif qui justifie en fait et en droit le refus attaqué. Selon elle, tant par sa structure que par son contenu, il est clair et précis et sa motivation est suffisamment circonstanciée et concrète, répondant ainsi aux exigences de la loi du 29 juillet 1991. Elle ajoute que « sauf à soutenir que les motifs ne sont pas légalement admissibles (question qui sera examinée aux points B à D ci-après) - ce qui constituerait un vice de fond et non de forme -, le requérant ne dit pas en quoi ces qualités ne seraient pas rencontrées en l'espèce, en sorte que le moyen

ne peut être accueilli sur cette base ». En ce qui concerne la circonstance que le requérant a bénéficié d'un congé pour mission et de deux renouvellements aux conditions connues, elle considère que le fait d'avoir déjà bénéficié à plusieurs reprises d'un congé pour mission d'intérêt général n'est pas en soi exclusif d'un refus postérieur et ne permet pas de préjuger de la suite, et que « soutenir le contraire ne permettrait pas de comprendre pourquoi ledit congé n'est octroyé que par période renouvelable de deux ans ». Selon elle, « le Conseil d'État n'a d'ailleurs jamais dit l'inverse, mais a simplement posé le principe que si un refus est consécutif à un octroi, il doit bien évidemment être motivé. C'est ce qui a été fait en l'espèce ». Elle indique qu'elle déduit du travail sous contrat à durée indéterminée depuis plusieurs années que l'on ne se trouve pas dans le champ d'application d'une mission au sens de l'arrêté royal du 19 novembre 1998. Elle admet que l'autorité ne peut adopter un point de vue sans le justifier mais qu'elle ne peut pas non plus persister dans une erreur qu'elle estime avoir commise dans des actes précédents, dès lors qu'elle motive son appréciation, et relève que « le respect du principe de légitime confiance qu'invoque le requérant n'est pas au prix de la persistance dans l'erreur, dès lors que celle-ci est dûment établie ». Elle estime que l'arrêt n° 242.467 a été rendu dans des circonstances différentes de la présente espèce, que le revirement d'attitude « a été parfaitement motivé » et qu'il ressort du texte même de l'arrêté royal, et en particulier de son article 100 qu'elle cite, que le congé pour mission a une nature par essence temporaire parce que, par définition, il est octroyé par périodes de deux ans au maximum, qu'il est temporaire et toujours susceptible de ne pas être prolongé. Elle précise que le fait qu'aucune limitation de temps ne soit précisée dans l'arrêté royal prévoyant ce type de congé est sans incidence et ne permet de tirer aucune conclusion sur la durée de la mission, l'octroi étant réputé de maximum deux ans, renouvelables, à l'appréciation de l'autorité et non automatiquement. Elle rappelle qu'il s'agit d'une appréciation discrétionnaire de sorte qu'il « est normal et justifié que l'administration puisse librement considérer que le contrat à durée indéterminée ne rentre pas dans le cadre d'une telle mission temporaire ». Elle indique encore que l'acte attaqué ne repose nullement sur la circulaire n° 476 du 28 mai 1999 comme le relève du reste le requérant, et qu'à défaut de s'y référer expressément, le vice de motivation n'est pas avéré sur ce point.

Elle n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de

permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, l'acte attaqué n'accueille pas favorablement sa demande de renouvellement du congé pour mission en indiquant au requérant : « […] En effet, vous travaillez auprès de la Commission européenne depuis plusieurs années et vous y avez obtenu un contrat à durée indéterminée. Il n'est donc pas question, dans votre cas, d'une mission au sens de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 […], de nature temporaire par essence mais plutôt d'un changement de carrière. Vous avez toujours la possibilité de demander une absence de longue durée en renvoyant le formulaire en annexe. Vous avez droit à une période de quatre ans au maximum pour l'ensemble de votre carrière [...] ». L'arrêté ministériel du 17 avril 2018 lui avait accordé une troisième dispense de service pour deux ans afin de lui permettre de continuer à remplir sa mission, reconnue d'intérêt général, auprès de l'ETNIC. Si, comme l'objecte la partie adverse, celle-ci est bien entendu libre de changer d'avis par rapport à la situation passée voire, comme elle le soutient dans son mémoire en réponse, de rectifier une erreur, c'est à la condition, pour respecter la loi du 29 juillet 1991, d'en exposer formellement *ab initio* les raisons dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, les explications complémentaires fournies dans ses écrits de procédure postérieurs à celui-ci ne pouvant pallier cette lacune. Cette exigence légale lui impose d'expliquer clairement dans le texte de sa décision les motifs qui la fondent et qui sont légalement admissibles. Compte tenu des dispenses de services octroyées au requérant par le passé, le revirement de position de la partie adverse devait être particulièrement motivé. Force est toutefois de constater que l'acte attaqué ne permet pas, à sa lecture, de comprendre pour quelles raisons précises la fonction litigieuse ne serait plus considérée comme une mission au sens de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 alors que ni l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de considérer que la situation aurait évolué depuis que le requérant a intégré l'ETNIC, la simple mention du changement de carrière ne pouvant être considérée comme une motivation spécifique du revirement d'attitude de la partie adverse dès lors que, d'une part, la demande de renouvellement de congé pour mission faisait clairement état d'une prolongation de celle-ci au sein d'ETNIC en raison d'une nouvelle organisation au sein de cet organisme et non pas d'un changement de carrière, et que, d'autre part, l'acte attaqué n'invoque aucune disposition qui prévoirait que le congé pour mission ou son renouvellement seraient limités dans le temps, l'article 100 stipulant au contraire que les congés pour

mission, d'une durée normale de deux ans, peuvent être prolongés « par période de deux ans maximum ».

Le moyen unique est fondé en ce qu'il est pris du défaut de motivation formelle.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du 22 juin 2020 par laquelle le ministre des Finances refuse à Olivier Fauville le renouvellement de son congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1er juillet 2020, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 4 février 2022, par la VIIIe chambre composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Frédéric Gosselin