

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 252.895 du 4 février 2022

A. 232.036/VIII-11.521

En cause : **COPETTE** Isabelle,
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 15 octobre 2020, Isabelle Copette demande l'annulation de la décision du ministre des Finances du 26 août 2020 par laquelle le renouvellement de son congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} octobre 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. La requérante est conseiller au SPF Finances depuis février 1997, et est actuellement affectée à l'Administration générale Expertise et Support stratégiques.

2. Le 5 septembre 2007, le Représentant permanent de la Représentation permanente de la Belgique près l'Union européenne sollicite le détachement de la requérante en qualité d'expert national auprès de la Commission européenne pour une durée déterminée d'un an à partir du 1^{er} octobre 2007.

3. Le 21 septembre suivant, la requérante communique à l'Administrateur général des impôts et du recouvrement une attestation de demande de détachement auprès de la Commission européenne en tant qu'« expert national détaché » pour une durée initiale d'un an, et sollicite à cette fin un congé pour mission d'intérêt général à partir du 1^{er} octobre 2007.

4. Il est fait droit à cette demande par un arrêté ministériel du 24 octobre 2007. Une dispense de service d'un an, à partir du 1^{er} octobre 2007, est ainsi accordée à la requérante pour lui permettre d'exercer une mission d'expert national confiée par la Commission européenne. Il s'agit d'un congé rémunéré, assimilé à une période d'activité de service.

5. Sur demandes du même représentant permanent des 22 août 2008, 6 juillet 2009 et 7 juin 2010, cette dispense de service est prolongée, pour les

périodes des 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009, 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010 et 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011, par arrêtés ministériels des 9 décembre 2008, 9 octobre 2009 et 11 janvier 2011.

6. Par un arrêté ministériel du 18 novembre 2011, une nouvelle dispense de service d'un an est accordée à la requérante à sa demande, à partir du 1^{er} octobre 2011, pour lui permettre d'exercer une mission auprès de la Commission de l'Union européenne dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée. Cette mission est reconnue d'intérêt général et le congé, assimilé pour le surplus à une activité de service, est non rémunéré.

7. Le 11 janvier 2012, le service P&O du SPF Finances envoie une copie de cet arrêté à la requérante. Ce courrier faisant état de la durée du congé non rémunéré du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 indique : « Si après cette période, vous n'avez pas l'intention de reprendre vos fonctions à l'Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines, je vous invite à renvoyer une nouvelle demande de prolongation au plus tard le 1^{er} octobre 2012 ».

8. Par deux arrêtés ministériels des 5 octobre 2012 et 24 septembre 2013, une nouvelle dispense de service d'un an est, sur demande de la requérante, accordée aux mêmes conditions, du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013 et du 1^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2015. La même dispense lui est encore accordée à sa demande pour la période du 1^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016, par un arrêté ministériel du 6 août 2015 qui précise que « pendant la période précitée, l'intéressée est placée en congé sans traitement. Ce congé est assimilé à une période d'activité de service ».

9. Le 25 juin 2018, la requérante sollicite le renouvellement de son congé pour mission pour la période du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2020. La dispense de service est prolongée dans les mêmes conditions par un arrêté ministériel du 20 juillet 2018.

10. Le 2 juin 2020, la requérante sollicite une nouvelle prolongation de son congé pour mission d'intérêt général pour la période du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2022.

11. Le 26 août 2020, la partie adverse adopte l'arrêté suivant :

« 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 1^{er} octobre 2020, afin de poursuivre votre fonction auprès de la Commission européenne, ne peut être accueillie favorablement.

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 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.

12. Le 30 septembre 2020, la requérante introduit une demande d'autorisation d'absence de longue durée pour raisons personnelles, couvrant la période du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2022 « à titre conservatoire et sans préjudice de ses droits ».

IV. Moyen unique

IV.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.

La requérante 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. Elle 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 elle, l'exercice d'une fonction à durée indéterminée n'est pas incompatible avec l'octroi d'un congé pour mission. Elle 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 elle exerçait sa mission d'auditeur externe au sein des institutions européennes. Elle explique qu'il ressort de l'attestation fournie par celles-ci à l'occasion de la demande initiale de congé et des demandes de renouvellements successifs qu'elle était occupée à titre contractuel à durée déterminée d'abord et à durée indéterminée à partir de 2016, 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. Elle

en conclut qu'il est contradictoire dans son chef d'accorder à plusieurs 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 ». Elle rappelle que, depuis de nombreuses années 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 contractuelle à durée déterminée et ensuite indéterminée). Elle 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 -lequel, selon elle, 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 elle cite un arrêt n° 242.467 du 28 septembre 2018. Elle fait encore valoir que l'acte attaqué méconnaît une circulaire n° 476 du 28 mai 1999 qui explique les contours de la «double carrière» ou «carrière parallèle» et qui vise à éviter [...] le cas d'un agent bénéficiant d'une nomination à titre définitif auprès d'un autre organisme public ». Elle précise que tel n'est pas son cas puisqu'elle n'est liée à la Commission européenne, plus particulièrement à l'Agence exécutive pour l'Innovation et les Réseaux, que par un contrat de travail auquel il pourrait être mis fin à tout moment par cet organisme ou qui pourrait également prendre fin s'il est supprimé par les instances européennes.

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 -, la requérante 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 la requérante a bénéficié, à de multiples reprises et pendant plusieurs années, d'un congé pour mission aux conditions connues, à savoir dans un premier temps un contrat à durée déterminée puis, depuis 2016, un contrat à durée indéterminée, 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 la requérante 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 maximum 2 ans, 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 pas sur la circulaire n° 476 du 28 mai 1999 et qu'à défaut de s'y référer expressément, le vice de motivation n'est pas avéré sur ce point.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que les raisons pour lesquelles la mission litigieuse ne serait plus considérée comme une mission au sens de l'arrêté royal précité alors qu'elle n'a pas évolué depuis 2016 « résident dans le constat clairement posé par l'acte [attaqué] suivant lequel la mission de la requérante, par nature temporaire, s'est progressivement muée en un changement de carrière ». Selon elle, dès lors que la requérante avait bénéficié de 9 dispenses de service pour une durée de 12 ans, « elle est parfaitement en mesure de comprendre ces raisons légitimes ». Elle ajoute que soutenir que la seule mention du changement de carrière ne serait pas une motivation spécifique de son changement d'attitude, revient à la priver de son pouvoir discrétionnaire et du droit de changer d'avis et à paralyser son

action « en considérant qu'existe dans son chef une compétence liée en la matière, lui imposant de renouveler automatiquement chaque demande de prolongation de congé pour mission de l'intéressée, sans aucune limite temporelle, ce qui est incompatible avec la nature, temporaire par essence, de toute mission ».

IV.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 à la requérante : « [...] 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 [...] ». Les arrêtés ministériels des 25 juillet 2016 et 20 juillet 2018 lui avaient accordé une dispense de service pour deux ans afin de lui permettre de continuer à remplir cette mission, reconnue d'intérêt général, auprès de la Commission européenne sur la base d'un contrat à durée indéterminée. 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 ne contraint nullement la partie adverse, contrairement à ce qu'elle soutient, à « renouveler automatiquement chaque demande de prolongation de congé pour mission de l'intéressée, sans aucune limite temporelle », mais à expliquer clairement dans le texte de sa décision les motifs qui la fondent et qui sont légalement admissibles. Compte tenu de ces dispenses de services octroyées 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 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat' alors que ni l'acte attaqué ni le dossier administratif ne permettent de considérer que la situation aurait évolué depuis 2016, la simple mention du changement de carrière ne pouvant être considérée comme une motivation spécifique du revirement d'attitude de la partie adverse alors que, d'une part, la demande de renouvellement de congé pour mission de la requérante était motivée de la même manière que celles introduites le 23 juin 2016 et le 25 juin 2018 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.

V. 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 1^{er}.

La décision du 26 août 2020 par laquelle le ministre des Finances refuse à Isabelle Copette le renouvellement de son congé pour mission pour une durée de deux ans à partir du 1^{er} octobre 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 VIII^e chambre composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin