Texte français (Titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 69.634 du 18 novembre 1997
A. 42.872/XII-281

En cause : Lydie VANMEERHAEGHE,
demeurant à GAND,
Eeklostraat 214

contre :

la province de Flandre orientale

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 août 1990 par laquelle Lydie VANMEERHAEGHE demande l'annulation de la décision de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale du 7 juin 1990 lui accordant un congé pour motifs impérieux d'ordre familial;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu l'ordonnance du 11 juillet 1994 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 12 septembre 1997 fixant l'affaire à l'audience du 28 octobre 1997;

Entendu M. A. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par lettre du 15 mai 1990, la partie requérante, rédacteur statutaire à l'administration provinciale de Flandre orientale, demande un "congé non rémunéré fractionné pour motifs impérieux d'ordre familial" :

"les 2**,** 3, 4, 5 et 6 juillet 1990 toute la journée les
9, 10, 12 et 13 juillet 1990 toute le journée
les 5, 12, 19 et 26 septembre après-midi".

1.2. Le 7 juin 1990, la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale décide d'accorder à la partie requérante un congé non rémunéré pour motifs impérieux d'ordre familial :

"du 02 juillet 1990 au 13 juillet 1990.
les 05, 12, 19 et 26 septembre 1990 (chaque fois l'après-midi)".

La décision lui est communiquée dans une note du 12 juin 1990.

1.3. Par lettre du 21 juin 1990, la partie requérante demande "de bien vouloir revoir la décision du 07.06.90". Elle soutient notamment "qu'une fois de plus, les jours de congés que j'ai demandés ont été complétés sans aucune concertation. En outre, un congé non rémunéré m'a été 'accordé' tant durant le week-end que le 11.07, à savoir un jour de congé octroyé par la députation permanente".

Par courrier du 3 août 1990, la députation permanente répond qu'elle maintient sa décision du 7 juin 1990.

2.1. Considérant que la partie défenderesse objecte que le recours n'est pas recevable au motif que la partie requérante s'oppose en substance au fait de ne pas percevoir de traitement pour le samedi 7 juillet, le dimanche 8 juillet et le mercredi 11 juillet 1990, ce qui a trait à un litige portant sur l'étendue du droit subjectif au traitement de la partie requérante, relevant de la compétence du juge ordinaire conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution coordonnée;

2.2. Considérant que la partie requérante rétorque que le recours en annulation est principalement dirigé contre le fait que la partie défenderesse l'a placée en congé non rémunéré un samedi, un dimanche et un jour férié légal sans qu'elle l'ait demandé en rassemblant sur une période continue les jours de congé qu'elle avait demandés, répartis sur différents jours ouvrables**;**

2.3. Considérant que la partie requérante poursuit l'annulation de la décision de la députation permanente accueillant sa demande d'obtention d'une nombre précis de jours de congé non rémunérés pour motifs impérieux d'ordre familial mais qui, contrairement à cette demande, regroupe les jours de congé du mois de juillet 1990 sur une période continue de sorte que la partie requérante subit également une retenue de traitement pour les samedi, dimanche et le jour férié légal compris dans cette période; que la circonstance que cette décision a des effets sur le montant du traitement dû à la partie requérante pour le mois de juillet 1990 n'empêche pas qu'il s'agit d'une décision par laquelle la partie défenderesse ne donne pas entièrement suite à une demande de congé introduite par la partie requérante, ce qui en fait une décision administrative affectant les rapports juridiques entre la partie requérante et l'administration qui, conformément à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relève du pouvoir d'annulation de la section d'administration; que l'exception est rejetée;

3.1. Considérant que dans un moyen unique, la partie requérante invoque la violation de l'arrêté royal du 1er juin 1964, modifié par l'arrêté royal du 16 novembre 1981**;** qu'elle expose que dans une note de service du 28 juillet 1989, le gouverneur a fait savoir au personnel que les congés sans solde pris du lundi au jeudi et complétés par la suite par un congé de vacances seraient refusés mais que

cette note visait à accorder à l'administration la "liberté réglementaire" de comptabiliser délibérément à l'agent plus de jours qu'il n'en avait demandé, que cette note n'est pas conforme avec le point de vue du Ministre de la Fonction publique, dont la circulaire du 16 décembre 1981 qu'elle affirme interpréter, prévaut et qu'elle n'a en tout état de cause pas demandé de congé du lundi au jeudi mais du lundi 2 au vendredi 6 juillet 1990 ainsi que les lundi 9, mardi 10, jeudi 12 et vendredi 13 juillet 1990; qu'elle se pose enfin la question de savoir s'il est effectivement possible de retenir sept jours de traitement à raison d'une semaine de congé non rémunéré pour motifs impérieux d'ordre familial dès lors qu'un agent ne doit travailler que cinq jours par semaine;

3.2. Considérant que la réponse de la partie défenderesse peut être résumée comme suit : selon l'article 11 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État et aux absences pour convenance personnelle, que l'article 54 du statut administratif des agents provinciaux nommés à titre définitif et au stage a rendu applicable à son personnel, un congé non rémunéré peut être accordé aux agents pour des motifs impérieux d'ordre familial et ce pour une période maximum de deux mois ou 45 jours ouvrables par an; comme l'expose la circulaire du Ministre de la Fonction publique du 16 décembre 1981, ce congé doit permettre aux parents d'être auprès de leurs enfants pendant les congés scolaires, il peut également être "fractionné", mais l'autorité doit prévenir les abus au cas où des agents "prendraient systématiquement des périodes de congé successives allant du lundi au vendredi, afin de garder leur traitement pour les samedis, les dimanches et les jours fériés"; étant donné que lorsqu'il n'est pas entièrement dû, le traitement mensuel est divisé en trentièmes, certains avaient de plus en plus tendance à répartir sur un mois les jours de congé sans solde et à les combiner avec un congé de vacances ou des jours de récupération, ce qui leur permettait de demeurer absents du service pour une durée maximale moyennant une perte minimale de traitement; pour ce motif, l'administration, se conformant à la philosophie de la circulaire du 16 décembre 1981**,** a décidé de regrouper le nombre de jours de congé sans solde pris pendant un mois en une période unique incluant les samedis, dimanches et jours fériés compris dans cette période; cette manière d'agir traite de la même façon les agents qui fractionnent leur congé non rémunéré et ceux qui prennent le même congé par bloc d'un mois;

3.3. Considérant que la réplique de la partie requérante consiste à soutenir ce qui suit : le seul régime légal réside dans l'arrêté royal du 1er juin 1964 énonçant que "45 jours ouvrables par an de congé non rémunéré peuvent être pris de manière discontinue"; la circulaire ministérielle du 16 décembre 1981 donne des directives pour mettre en place un régime équitable mais n'a jamais été notifiée aux agents provinciaux et le ministre lui-même, comme le révèlent ses réponses à un certain nombre de questions parlementaires, a déjà depuis lors donné aux textes une autre interprétation; aucune disposition n'interdit de combiner congé sans solde et congé de vacances ordinaire;

4.1. Considérant que la partie requérante ne dirige pas son moyen contre la décision du 7 juin 1990 dans son entier mais contre la manière dont la partie défenderesse a pris une décision sur sa demande de congé relative au mois de juillet 1990; que l'objet du recours doit par conséquent être limité à cet aspect de la décision;

4.2. Considérant que l'article 54, alinéa 1er, du statut administratif des agents de la province de Flandre orientale nommés à titre définitif et au stage octroie un congé aux agents provinciaux dans les cas et aux conditions dans lesquelles les agents de l'État auprès des gouvernements provinciaux peuvent avoir congé; que l'article 11, alinéa 1er, 1/, de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État et aux absences pour convenance personnelle, tel qu'il s'appliquait au moment de la décision attaquée, a instauré une système de congé pour motifs impérieux d'ordre familial que l'administration peut accorder "pour une période maximum de deux mois ou 45 jours ouvrables par an pour autant que l'intérêt du service ne s'y oppose pas", congé non rémunéré mais assimilé pour le surplus à des périodes d'activité de service;

4.3.1. Considérant qu'il n'est pas contesté en l'espèce que le congé pour motifs impérieux d'ordre familial vise notamment à permettre d'accueillir les enfants pendant les vacances scolaires et que l'agent peut en fonction de cet objectif - pour autant que l'intérêt du service le permette - le scinder selon ses besoins jour par jour voire en demi journées comme cela ressort du dossier administratif; que par conséquent se pose la question de savoir si la partie défenderesse pouvait convertir,

de sa propre initiative et sans que la partie requérante le lui ait demandé, le congé demandé pour la période allant du lundi 2 au vendredi 6 juillet 1990 et ensuite pour les jours ouvrables des 9, 10, 12 et 13 juillet 1990 en un congé pour une période ininterrompue allant du 2 au 13 juillet 1990, compte tenu donc des samedi, dimanche et du jours férié légal inclus dans cette période;

4.3.2. Considérant que l'article 53 du statut administratif de la partie requérante dispose qu'un agent se trouvant en position d'activité de service a "droit à un traitement", que l'article 27 du statut pécuniaire qui lui est applicable dispose que lorsque, conformément à l'article 25, le traitement payé mensuellement "à raison d'un douzième du traitement annuel n'est pas complètement dû", il est divisé en trentièmes; que le statut pécuniaire garantit donc à la partie requérante le droit à son traitement à concurrence de son traitement mensuel diminué d'autant de trentièmes qu'elle a bénéficié de congé non rémunéré; que la faculté de prendre le congé par jour ouvrable emporte dans ce cas l'obligation pour l'administration de payer le traitement pour les samedis, dimanches et jours fériés; qu'elle ne peut contourner cette obligation résultant du statut pécuniaire pour de prétendus motifs d'équité en regroupant de sa propre initiative les congés demandés en une période ininterrompue et en comptabilisant de ce fait les jours comme jours de congé sans solde**;**

4.3.3. Considérant que la partie défenderesse ne peut pas non plus trouver dans la circulaire ministérielle n**/** 195 du 16 décembre 1981 un fondement juridique pour la décision attaquée; que si cette circulaire expose en effet qu'il faut prévenir les abus si le congé pour motifs impérieux d'ordre familial est pris de façon discontinue en ce sens qu'un agent "qui souhaiterait par exemple obtenir ce congé pour les seuls jours ouvrables de juillet doit être mis en congé pour tout le mois afin que la retenue du traitement porte sur l'ensemble de ce mois"**,** elle ne permet en revanche pas de donner une interprétation contraignante en droit à l'arrêté royal du 1er juin 1964, de sorte que la partie défenderesse ne peut y trouver un fondement juridique ni pour édicter des instructions générales, ni pour refuser des demandes de congé individuelles comme celles de la partie requérante; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1er

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale du 7 juin 1990 accordant à VANMEERHAEGHE Lydie un congé pour motifs impérieux d'ordre familial dans la mesure où cette décision lui comptabilise pour le mois de juillet 1990 des jours de congé qu'elle n'avait pas demandés.

Article 2

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit novembre 1900 nonante-sept par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier **Le président**

A. TRUYENS **J. BORRET**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.