

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 72.465 du 16 mars 1998

A.57.930/VI-12.918

A.59.293/VI-11.985

En cause : **CHANTRAINE** Paul,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Politique scientifique,
ayant élu domicile chez
Me Luc MISSON, avocat,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 1994 par Paul CHANTRAINE qui demande l'annulation de "la décision du 8 mars 1994 de la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences rejetant le recours introduit par le requérant à l'encontre du refus de lui accorder une prolongation de sa mise en disponibilité pour convenance personnelle, décision notifiée au requérant par courrier du 8 avril 1994";

Vu la requête introduite le 8 août 1994 par Paul CHANTRAINE qui demande l'annulation de "l'arrêté du

Ministre de la Politique scientifique, de l'Administration des affaires communautaires et des établissements scientifiques de l'Etat du 4 juin 1994 démettant d'office et sans préavis le requérant de ses fonctions à partir du 26 novembre 1993, décision notifiée au requérant par courrier du 30 juin 1994";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 28 février 1996 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires;

Vu les ordonnances du 9 août 1996, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 11 septembre 1996;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant et Me J.-P. MOENS, loco Me L. MISSON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen des requêtes se présentent comme suit :

1. Paul CHANTRAINE est premier correspondant de la recherche à l'Institut royal du Patrimoine artistique.

2. Le 5 février 1993, il introduit une demande de prolongation de l'interruption de carrière professionnelle pour un an à partir du 16 mai 1993.

3. Le 12 février 1993, le directeur de l'Institut transmet cette demande au ministre et demande que le requérant soit remplacé compte tenu de l'énorme travail que représente l'automatisation des archives photographiques.

4. Le 17 mars 1993, le ministère annonce au directeur de l'Institut qu'il ne peut être fait droit à la demande du requérant puisque celui-ci totalisera le 15 mai 1993 les cinq années d'interruption de carrière permises.

5. Le 15 avril 1993, le requérant conteste le calcul effectué, renouvelle sa requête pour deux mois et demande, subsidiairement en cas de nouveau refus, à être mis en disponibilité pour convenance personnelle pour une période de six mois.

6. Le 2 juin 1993, le ministre lui répond qu'une carrière ne peut être interrompue pour deux mois et poursuit ainsi :

" Par ailleurs, en réponse à votre demande de mise en disponibilité pour convenance personnelle pour six mois, je vous en communique l'avis défavorable rendu par le directeur de l'Institut, en raison du manque de personnel".

7. Le 12 juillet 1993, le directeur de l'Institut invite le requérant à donner le motif pour lequel il n'a pas repris ses fonctions le 16 mai 1993 alors que sa

demande de mise en disponibilité pour convenance personnelle a été rejetée.

8. Le 28 juillet 1993, le conseil du requérant demande de plus amples explications au Ministre de la Politique scientifique en précisant que la décision qui devait être prise sur le vu de l'avis du directeur ne lui a pas encore été notifiée.

9. Dans sa réponse du 20 août 1993, le ministre estime que "même si le terme de notification n'y est pas expressément repris, il est clair que la décision (la réponse) de l'administration est dans la communication de l'avis défavorable". Il précise encore que le requérant peut introduire un recours auprès de la commission visée à l'article 2bis de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle.

10. Le 30 août 1993, le requérant conteste l'interprétation de la lettre du 2 juin 1993 et soutient que le motif pris de la pénurie de personnel n'est pas pertinent.

11. Le 28 septembre 1993, la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences déclare la requête irrecevable en ces termes :

" (...) il résulte de l'examen du dossier et de ce qui précède qu'en fait aucune décision formelle de refus n'a été prise ni notifiée à l'intéressé et qu'en conséquence le recours est irrecevable, le délai pour introduire le recours devant la commission ne pouvant courir".

12. Le 15 octobre 1993, le requérant demande au directeur de l'Institut de transmettre au ministre une demande de prolongation de six mois de sa mise en disponibilité pour convenance personnelle qui vient à expiration le 15 novembre 1993.

13. Le 8 novembre 1993, le directeur de l'Institut, ayant pris connaissance de la décision de la commission de recours, déclare confirmer son avis défavorable à la demande de mise en disponibilité et sa prolongation. Il s'explique comme suit :

" (...) le département des archives photographiques a un besoin impérieux de personnel pour réaliser son automatisation dans le délai le plus bref possible. Le service au public doit pouvoir bénéficier au plus vite de cette amélioration indispensable. Bien plus, vu nos difficultés budgétaires, nous allons devoir renoncer à tous les contractuels engagés pour ce travail par notre commission de gestion".

14. Le 10 novembre 1993, la partie adverse annonce au requérant qu'il ne peut être fait droit à sa demande du 15 octobre pour le motif suivant :

" Je me rallie entièrement à l'avis défavorable et aux motifs invoqués par le directeur de l'Institut royal du Patrimoine artistique, dont je vous fais tenir copie en annexe".

15. Par arrêté ministériel du 19 novembre 1993, le requérant est mis rétroactivement en disponibilité pour convenance personnelle du 16 mai 1993 au 15 novembre 1993 sur le vu de la décision de la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences du 28 septembre 1993.

16. Le requérant introduit un recours auprès de la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences contre la décision du 10 novembre 1993. Il explique que les motifs invoqués ne peuvent être retenus puisqu'il a été déclaré médicalement inapte à travailler sur des ordinateurs et que le directeur de l'Institut a envisagé sa mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

17. Appelé à comparaître devant la commission de recours le 8 mars 1994, le requérant dépose des conclusions.

18. Le même jour, la commission déclare son appel recevable mais non fondé en ces termes :

" Attendu que le requérant, pour justifier sa demande de congé, invoque le fait qu'il a été jugé inapte par son médecin à effectuer des travaux d'encodage de clichés photographiques, activités prescrites par son chef immédiat.

Attendu qu'à la question de savoir comment il concevait son avenir professionnel, Monsieur CHANTRAINE Paul reconnaît qu'il exerce en fait la profession d'historien de l'art en tant qu'indépendant; qu'il cumule dès lors, sans autorisation, deux professions.

Que Madame L. MASSCHELEIN-KLEINER fait remarquer que la décision de refus du congé demandé est basée sur le fait que le département des archives photographiques a un besoin impérieux de personnel pour réaliser son automatisation dans le délai le plus bref; que tant que le requérant est en absence illégale, il ne peut être remplacé.

Que la demande du requérant n'est pas fondée.

Qu'en conséquence, la commission estime que le refus du congé est justifié".

Cette décision constitue l'acte attaqué par le premier recours.

19. Le 8 avril 1994, la décision de la commission est notifiée au requérant. Il est précisé qu'il a été demandé au ministre de le démettre d'office et sans préavis à la date du 26 novembre 1993, soit le onzième jour d'absence injustifiée (comme prévu par l'article 112, 3°, du statut des agents de l'Etat) à partir du 16 novembre 1993 et après qu'il lui a été demandé de reprendre ses fonctions pour cette date.

20. Le 13 avril 1994, le conseil du requérant sollicite un délai de dix jours pour transmettre à la partie adverse ses observations quant à la démission d'office envisagée.

21. Le 20 avril 1994, le conseil du requérant fait part de ses observations. Celles-ci portent sur l'illéga-

lité de la décision de la commission de recours (défaut de réponse à certains de ses arguments - questions ayant trait aux raisons de la demande - défaut de démonstration du manque effectif de personnel - nécessité de personnel en matière d'automatisation de l'Institut alors que le requérant ne peut, pour des raisons médicales, travailler sur ordinateur). Sur le vu de ces considérations, le requérant prie le ministre de ne pas le démettre d'office mais de reconsidérer sa demande de prolongation de mise en disponibilité pour convenance personnelle.

22. Le 4 juin 1994, le requérant est démis d'office et sans préavis de ses fonctions à partir du 26 novembre 1993 pour les motifs suivants :

" Considérant la décision, en date du 8 mars 1994, de la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences de déclarer non fondé l'appel qu'introduisit M. CHANTRAINE suite au refus de lui accorder une prolongation de mise en disponibilité pour convenance personnelle pour six mois à partir du 16 novembre 1993;

Considérant que M. CHANTRAINE, qui avait été prié de reprendre ses fonctions, ne s'est plus présenté à l'Institut royal du Patrimoine artistique depuis le 16 novembre 1993".

Cet arrêté constitue l'acte attaqué par le second recours;

Considérant qu'il y a lieu de joindre les deux affaires en raison de leur connexité;

A. Quant au premier recours.

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, du défaut de motivation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir"; que, dans une première branche, il reproche à la motivation de l'acte attaqué de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles la

commission de recours a écarté les moyens d'illégalité qu'il avait soulevés dans son recours; que, dans une deuxième branche, il fait valoir que la pénurie de personnel invoquée par la direction de l'Institut n'a pas été établie, aucune pièce n'ayant été déposée à ce sujet par la partie adverse; que, dans une troisième branche, il soutient qu'"il est déraisonnable, sans que les circonstances aient été modifiées, de considérer le 19 novembre 1993 qu'une mise en disponibilité peut être accordée et de la refuser pour une période ultérieure";

Considérant, sur la première branche, que l'obligation de motiver n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre à tous les arguments développés dans les recours dont elles sont saisies; qu'elles doivent n'indiquer que les considérations de droit et de fait adéquates qui servent de fondement à leur décision et ne répondre qu'aux moyens pertinents invoqués;

Considérant que, devant la commission de recours, le requérant a critiqué la légalité de la décision de refus du 10 novembre 1993 par trois griefs :

- 1° l'incompétence de l'auteur de l'acte, l'arrêté ministériel de délégation du 3 mars 1988 n'ayant pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat;
- 2° le refus de l'administration d'user de son pouvoir d'appréciation en se considérant liée par l'avis du directeur de l'Institut;
- 3° la contestation de la réalité de la pénurie de personnel;

Considérant que la décision prise par la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences se substitue à la décision dont appel; qu'elle

n'a pas à répondre à des moyens relatifs à des irrégularités dans la procédure antérieure, tels les griefs articulés devant elle par le requérant à l'encontre du refus du 10 novembre 1993, mais doit motiver sa décision en ce qui concerne le bien ou le mal-fondé de la demande de congé, d'absence ou de mise en disponibilité;

Considérant que les motifs de la décision attaquée, notamment le besoin impérieux de personnel pour réaliser l'automatisation du département des archives photographiques dans le plus bref délai, constituent des éléments de fait de nature à satisfaire au prescrit de la loi du 29 juillet 1991; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que le requérant ne conteste pas que le département des archives photographiques avait entrepris son automatisation ni qu'il était souhaitable que celle-ci se réalise dans les plus brefs délais; que, partant, ce service avait besoin d'un maximum de personnel effectif, ce qu'énonce la décision attaquée qui n'invoque d'ailleurs pas une "pénurie" qu'elle n'avait dès lors pas à établir; qu'en cette deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que l'octroi d'une mise en disponibilité pour convenance personnelle pour une période antérieure, déjà échue, n'implique pas, en soi, un revirement d'attitude si une nouvelle demande, pour une période encore à venir, est rejetée; qu'un refus pour le passé demeurerait évidemment sans effet sur la bonne marche du service, et qu'il n'en va pas de même en ce qui concerne une période encore à venir; qu'en sa troisième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "de l'inexactitude en fait, de la violation de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la disponibi-

lité des agents de l'Etat, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'excès de pouvoir"; que, dans une première branche, il soutient que la motivation de l'acte attaqué est inexacte en fait; qu'il relève à cet égard qu'il a mentionné qu'il avait été jugé inapte par son médecin à travailler sur ordinateur, non pour justifier sa demande de congé comme indiqué par l'acte attaqué, mais pour établir que sa présence à l'Institut ne pourrait être utile à l'automatisation des services de celui-ci; que, dans une deuxième branche, il observe qu'il n'est pas requis, pour qu'une mise en disponibilité pour convenance personnelle soit accordée, que l'agent justifie celle-ci, et qu'une mise en disponibilité pour convenance personnelle ne peut être refusée pour des motifs tenant aux activités que l'agent envisage de réaliser durant celle-ci; que, dans une troisième branche, il affirme qu'il est déraisonnable de considérer que l'automatisation des services exige sa présence, alors que, pour des raisons médicales, il ne peut travailler sur ordinateur; qu'il souligne qu'une proposition avait été faite de le mettre en disponibilité dans l'intérêt du service lorsqu'il était en position d'activité de service;

Considérant, sur la première branche, que la distinction qu'opère le requérant entre la justification de "sa demande de congé" et la justification de l'inutilité de "sa présence à l'Institut" n'est pas convaincante; qu'il appartenait à la seule autorité responsable de l'organisation et de la bonne marche du service de décider si la présence du requérant était, ou non, utile; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'évocation par la décision attaquée de la profession indépendante d'historien de l'art du requérant est surabondante; que le motif déterminant de la décision attaquée fut le besoin de personnel nécessité par l'intérêt du

service; que, dès lors, en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que les motifs de la décision attaquée n'impliquent pas que, lors de sa présence à l'Institut, le requérant se serait vu dans l'obligation de travailler sur ordinateur; que le moyen qui, en cette branche, prête cette portée à la décision attaquée, n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat, de l'illégalité de l'arrêté ministériel du 3 mars 1988 organisant les délégations de compétences aux directeurs de l'Administration des affaires communautaires et des établissements scientifiques de l'Etat, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir"; qu'il reproche à l'acte attaqué de se fonder "sur un refus de faire droit à la demande du requérant, décidé par un directeur d'administration agissant en exécution d'un arrêté de délégation du 3 mars 1988", alors que cet arrêté n'a pas été soumis, en projet, première branche, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et, seconde branche, à l'avis préalable de l'organe exerçant les compétences du conseil de direction;

Considérant que ce moyen qui, en ses deux branches, critique la légalité de la décision du 10 novembre 1993, n'est pas recevable, dès lors que cette décision a disparu de l'ordonnancement juridique et que s'y est substituée la décision attaquée de la commission de recours;

B. Quant au second recours.

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'inexactitude en fait, de la violation de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la disponibilité des agents de l'Etat, de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de l'article 6 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat, de l'illégalité de l'arrêté ministériel du 3 mars 1988 organisant les délégations de compétences du directeur d'administration des affaires communautaires et des établissements scientifiques de l'Etat, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir";

Considérant qu'en ses trois branches, ce premier moyen critique la légalité de la décision rendue le 8 mars 1994 par la commission de recours en matière de congés, de disponibilité et d'absences, décision sur laquelle se fonde manifestement l'arrêté attaqué du 4 juin 1994, comme le soutient d'ailleurs avec raison le requérant;

Considérant que, tous les moyens pris à l'encontre de cette décision du 8 mars 1994 ayant été rejetés lors de l'examen du premier recours ci-avant, il y a lieu, partant et pour identité de motifs, de déclarer que ce premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un second moyen "de la violation de l'article 112, 3°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de

l'arrêté royal du 16 juin 1970 fixant le statut du personnel administratif, du personnel technique et des gens de métier et de service des établissements scientifiques de l'Etat, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir"; qu'il reproche à l'acte attaqué de ne répondre en rien aux objections soulevées notamment par ses lettres des 20 avril et 11 mai 1994;

Considérant que, de la lettre ainsi vantée du 20 avril 1994, il appert que les "objections soulevées" consistent dans la critique de la légalité de la décision de la commission de recours du 8 mars 1994 et dans l'annonce de l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat, préfiguration sommaire de certains des moyens qui seraient pris dans le cadre du premier recours; que, par le courrier du 11 mai 1994, une copie de la requête en annulation de la décision de la commission de recours introduite par le requérant a été adressée à la partie adverse;

Considérant que les autorités administratives, comme rappelé ci-avant, ne doivent, pour motiver leurs décisions, y indiquer que les considérations de droit et de fait adéquates qui leur servent de fondement et ne répondre qu'aux moyens pertinents invoqués;

Considérant qu'en l'espèce, les critiques de légalité portées à l'encontre de la décision de la commission de recours du 8 mars 1994 ne constituaient pas des "moyens pertinents", dès lors que ladite décision existait, était exécutoire et nullement suspendue par l'introduction d'un recours en annulation au Conseil d'Etat; que ni ladite argumentation, ni l'introduction d'un tel recours au Conseil d'Etat n'étaient de nature à justifier le refus du requérant de reprendre ses fonctions conformément à l'invitation qui lui en avait été faite; que, partant, le ministre, pour motiver l'arrêté attaqué du 4 juin 1994,

n'avait pas l'obligation de prendre position sur les divers aspects du litige qui allait faire l'objet du premier recours; qu'à défaut pour le requérant de donner quelque autre justification à son refus de reprendre ses fonctions, le ministre pouvait statuer ainsi qu'il l'a fait et sur la base des motifs énoncés; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} A.57.930/VI-12.918 et A.59.293/VI-11.985 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le seize mars 1900 nonante-huit par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,

LEROY, conseiller d'Etat,
 HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.