

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° 79.562 du 30 mars 1999
A. 41.507/XII-988**

En cause : la ville de Courtrai,
 ayant élu domicile chez
 Me B. VAN DORPE, avocat,
 ayant son cabinet à COURTRAI,
 Beverlaai 10

contre :

 l'État belge, représenté par
 le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 novembre 1989 par laquelle la ville de Courtrai demande l'annulation de l'arrêté royal du 4 août 1989 qui remplace les mots "1^{er} janvier 1973" par les mots "1^{er} avril 1974" à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 1973 accordant à Marcel VERCOUTERE démission de ses fonctions de commissaire de police de la ville de Courtrai;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. F. DE BUEL, auditeur;

Vu l'ordonnance du 1^{er} février 1993 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 18 février 1999, fixant l'affaire à l'audience du 23 mars 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. VAN DORPE, avocat, qui comparaît pour le requérant, et G. ENGELS, conseiller adjoint, qui comparaît pour la partie défenderesse;

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

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

1. Des éléments de la cause

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

1.1. Le 28 septembre 1972, le Service de santé administratif du Ministère de la Santé publique et de la Famille (SSA), requis à cette fin par l'administration communale de Courtrai le 5 juillet 1972, décide que Marcel VERCOUTERE, né le 18 février 1914, commissaire de police de la ville de Courtrai, est "définitivement inapte à assurer régulièrement soit son propre service, soit un autre service par voie de réaffectation ou de réutilisation dans un autre emploi", que "du point de vue médical, rien ne s'oppose à ce qu'il soit admis définitivement à la retraite" et que "l'affection dont il est atteint ne fait pas partie de celles qui sont visées à l'article 15 de l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la position de disponibilité des agents de l'État ou à l'article 163 de l'arrêté royal du 29 août 1966 relatif au statut de certaines catégories de membres du personnel de l'enseignement de l'État". Cette décision est notifiée à M. VERCOUTERE le 9 octobre 1972.

1.2. Marcel VERCOUTERE n'introduit pas de recours contre la décision du SSA. Il demande au Roi, par courrier du 14 décembre 1972, de lui

"accorder l'autorisation d'être admis à la retraite anticipée pour cause de maladie grave".

1.3. Le 21 décembre 1972, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Courtrai communique entre autres à Marcel VERCOUTERE qu'il infère "de l'ensemble des éléments de sa réponse et de la lettre de démission adressée au Roi" qu'il "souhaite effectivement démissionner à partir du 1^{er} janvier 1973".

1.4. Le 30 décembre 1972, Marcel VERCOUTERE écrit au collège des bourgmestre et échevins qu'il "ne souhaite nullement démissionner à partir du 1^{er} janvier 1973", qu'il "n'a jamais admis le mot 'démission'", mais qu'il a "en revanche accueilli la proposition de demander sa retraite anticipée (...)". Il conclut par ces mots : "L'arrêté royal déterminera si je suis admis ou non à la retraite anticipée". Il "fixera éventuellement la date de prise de cours".

1.5. Le conseil communal de Courtrai décide, le 12 janvier 1973, "d'émettre un avis favorable concernant la demande d'admission à la retraite anticipée de M. Marcel Vercoutere, commissaire de police en chef à Courtrai, pour raisons de santé".

1.6.1. Par arrêté royal du 26 juin 1973, Marcel VERCOUTERE "est démis, à sa demande, de ses fonctions de commissaire de police de la ville de Courtrai à partir du 1^{er} janvier 1973 pour raisons de santé".

1.6.2. Marcel VERCOUTERE n'a pas formé de recours en annulation contre cet arrêté. Par contre, il présente une copie d'une lettre qu'il aurait adressée au Roi le 1^{er} août 1973 demandant de lui "accorder l'autorisation d'être admis à la retraite anticipée pour cause de maladie grave à partir du 1^{er} avril 1974".

1.7. L'affaire reste en suspens pendant plus de 14 ans. Marcel VERCOUTERE s'accommode donc du fait qu'il est à la retraite depuis le 1^{er} janvier 1973 et accepte le montant de la pension qui lui est attribué en conséquence.

1.8. Le 29 février 1988, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Courtrai, accueillant manifestement une "demande de révision de la date de

prise de cours de (son) admission à la retraite", écrit à Marcel VERCOUTERE que cette demande doit être adressée au Ministère de l'Intérieur, dès lors que c'est "cet organe qui est légalement compétent pour fixer et éventuellement revoir, par arrêté royal, la date de prise de cours de la démission ou de l'admission à la retraite des commissaires de police". Il ressort d'une attestation du 25 février 1988 jointe au courrier précité à la requête de l'intéressé, qu'il avait encore droit à 525 jours de congé de maladie le 1^{er} janvier 1973.

1.9.1. Le 21 mars 1988, l'Administration des Pensions du Ministère des Finances écrit au collège des bourgmestre et échevins de Courtrai que Marcel VERCOUTERE avait encore droit, le 1^{er} janvier 1973, à 525 jours de congé de maladie, que, dès lors que "la pension de retraite ne peut prendre cours qu'à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel le congé de maladie précité est épuisé", il s'impose d'examiner "si la pension de retraite de M. VERCOUTERE ne doit pas prendre cours le 1^{er} avril 1974 au lieu du 1^{er} janvier 1973 (5.10.1972 + 525 jours)" et que "dans l'affirmative, je vous prierais de m'envoyer un nouvel arrêté de démission (...)".

1.9.2. Le 28 mars 1988, le collège des bourgmestre et échevins répond qu'il ne peut pas accueillir la demande concernant un nouvel arrêté de démission dès lors que "conformément à l'article 126 de la loi communale, le commissaire de police est nommé et révoqué par le Roi".

L'Administration des Pensions adresse alors le même courrier au Ministère de l'Intérieur le 5 avril 1988.

1.10. Le 18 octobre 1988, Marcel VERCOUTERE écrit au Ministre de l'Intérieur que "depuis quelques mois, il se rend compte qu'il est victime d'une grande injustice due à une irrégularité entachant l'arrêté relatif à (sa) mise à la retraite" dès lors que, pour fixer la date de prise de cours de sa démission, il n'a pas été tenu compte du fait "qu'à ce moment-là il disposait de 525 jours de congé légal de maladie".

1.11.1. Par courrier du 17 mars 1989, la Police générale du Royaume du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique demande au bourgmestre de Courtrai de lui faire savoir si la ville "serait disposée à supporter le surcoût résultant

de la modification éventuelle de la date de prise de cours de la démission de l'intéressé".

1.11.2. Le 12 mai 1989, le collège des bourgmestre et échevins répond, entre autres, que "par sa démission volontaire à l'époque, l'intéressé a provoqué sa démission au 1^{er} janvier 1973", qu'"il n'a pas appliqué les dispositions de l'A.R. du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État", qu'il n'a pas formé de recours contre la décision du Service de santé administratif du 9 octobre 1972 et qu'"en aucun cas l'administration communale ne peut encore accepter une modification concernant cette démission".

1.11.3. Invité à fournir la "preuve écrite" de la démission volontaire de Marcel VERCOUTERE, le collège des bourgmestre et échevins informe le ministère le 17 juin 1989 que Marcel VERCOUTERE "a donné sa démission par courrier adressé à S.M. le Roi".

1.12. Par arrêté royal du 4 août 1989, la date de prise de cours de la démission de Marcel VERCOUTERE, fixée par l'arrêté royal du 26 juin 1973, est revue. L'arrêté dispose : "À l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 1973, qui accorde à M. VERCOUTERE Marcel la démission de ses fonctions de commissaire de police de la ville de Courtrai, les mots "1^{er} janvier 1973" sont remplacés par les mots "1^{er} avril 1974". Il s'agit de l'arrêté attaqué;

2. Du bien-fondé du recours

2.1. Considérant que la requérante prend un moyen unique de "la violation de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 1973, du principe juridique général '*patere legem quam ipse fecisti*', du principe juridique général de l'interdiction de rapporter ou de modifier un acte administratif régulier ou définitif ainsi que du principe juridique général de la non-rétroactivité des actes administratifs", en ce que "l'arrêté attaqué fait courir la démission à partir du 1^{er} avril 1974 (...) au lieu du 1^{er} janvier 1973 comme il était prévu par l'arrêté royal du 26 juin 1973";

2.1.1. Considérant que, dans une première branche, la requérante soutient que l'arrêté attaqué du 4 août 1989 ne peut pas rapporter l'arrêté royal du 26 juin 1973 qui est parfaitement régulier et accorde des droits, ni le modifier de manière à

renforcer les obligations de la requérante; qu'elle estime que l'arrêté du 26 juin 1973 est parfaitement régulier dès lors que la démission à la demande d'un agent n'est pas soumise au régime légal qui prévoit que l'agent peut uniquement être démis d'office pour cause d'invalidité prématurée après qu'il a épuisé la somme de congés à laquelle lui donne droit l'article 14 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État et aux absences pour convenance personnelle;

2.1.2. Considérant que la requérante soutient subsidiairement dans la seconde branche du moyen qu'à supposer même que la date de prise de cours de la démission - à savoir le 1^{er} janvier 1973 - eût été irrégulière, l'arrêté royal du 26 juin 1973 revêt néanmoins un caractère définitif et intangible, si bien qu'il ne pouvait plus être révoqué ni modifié ultérieurement; qu'elle soutient à cet égard que l'arrêté royal du 26 juin 1973 constitue une décision individuelle qui a créé des droits et des obligations tant pour la ville de Courtrai que pour Marcel VERCOUTERE, que cet arrêté n'a été attaqué par aucun intéressé dans les délais légaux et qu'il n'était pas davantage entaché d'une irrégularité à ce point grave qu'il eût fallu le tenir pour non avenu, pas plus qu'il ne procédait d'une intention frauduleuse;

2.2.1. Considérant que la partie défenderesse répond que la question se pose de savoir si, en 1973, l'administration communale a fait preuve de bonne administration; qu'elle estime que tel n'est pas le cas dès lors que dans ses rapports avec Marcel VERCOUTERE, l'administration communale "a montré un empressement excessif", "ce qui a entravé l'exercice d'un droit, à savoir l'obtention d'un traitement d'activité de 525 jours de congé de maladie"; qu'elle explique que l'intéressé tire ce droit de l'article 1^{er} de la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal, aux termes duquel les agents des communes "sont mis à la retraite, pour cause de maladie ou d'infirmité, dans les mêmes conditions que les membres du personnel de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur", laquelle disposition est toujours interprétée en ce sens que la date de mise à la retraite est toujours reportée au premier mois suivant celui au cours duquel le congé de maladie est épuisé, et ce quelle que soit la date à laquelle le Service de santé administratif a jugé l'agent inapte;

2.2.2. Considérant que la partie défenderesse soutient en outre que l'arrêté royal du 26 juin 1973 était irrégulier dès lors que la requérante a injustement

interprété la lettre de Marcel VERCOUTERE du 14 décembre 1972, dans laquelle il demandait à être admis à la retraite anticipée, comme une "démission sur demande" et qu'elle a donc décidé à tort que l'intéressé aurait renoncé définitivement aux droits que lui conférait l'article 18 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État et aux absences pour convenance personnelle;

2.3. Considérant que la requérante soutient dans son mémoire en réplique qu'elle a fait preuve de l'ouverture, de la correction et de la loyauté requises; qu'elle souligne que, le 12 janvier 1973, le conseil communal de Courtrai a uniquement donné un avis concernant la demande de pension anticipée, sans se prononcer sur la date d'entrée en vigueur, alors que la partie défenderesse a apprécié indépendamment la portée de la demande de pension et a fixé la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1973 par arrêté royal du 26 juin 1973, sans que Marcel VERCOUTERE ait attaqué cet arrêté royal; qu'elle reste d'avis que l'épuisement du solde de jours de congé de maladie n'est pas un droit pour le fonctionnaire, mais procède plutôt d'une pratique des agents des administrations de l'État et que l'intéressé a déclaré se conformer, en ce qui concerne la date de prise de cours de la pension anticipée, à la date fixée par l'arrêté royal;

2.4. Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante fait tout d'abord valoir que Marcel VERCOUTERE a demandé à pouvoir être admis à la retraite anticipée "pour éviter une mesure (disciplinaire) éventuelle, quelques années à peine avant l'âge de la pension et après avoir eu un entretien à ce propos avec le bourgmestre"; qu'en ce qui concerne la question de savoir si des dispositions de l'arrêté royal du 26 juin 1973 pouvaient être régulièrement rapportées, elle répète que l'irrégularité doit pouvoir être constatée par "quiconque est un tant soit peu instruit", ce qui n'est pas le cas en l'occurrence dès lors que cette irrégularité n'apparaît pas à la lecture de l'arrêté, que Marcel VERCOUTERE, lui-même, n'a pas introduit de recours en annulation contre cet arrêté et que la partie défenderesse n'a pas rapporté celui-ci dans les 60 jours;

2.5. Considérant que la partie défenderesse fait valoir dans son dernier mémoire qu'"il relève de l'obligation de prudence de l'administration communale de communiquer spontanément tous les éléments dont le Roi doit nécessairement disposer pour prendre son arrêté", que le ministère peut difficilement tenir compte

d'éléments dont il n'a pas connaissance, comme par exemple le nombre de jours de maladie auxquels l'intéressé pourrait encore prétendre, qu'elle n'a pas été informée du problème avant le 5 avril 1988 et que ce n'est que le 18 octobre 1988 que Marcel VERCOUTERE lui a envoyé un pli recommandé la priant de modifier la date de prise de cours de sa pension;

2.6.1. Considérant que l'arrêté royal du 26 juin 1973 dispose ce qui suit : "M. Marcel VERCOUTERE est démis, à sa demande, de ses fonctions de commissaire de police (...) à partir du 1^{er} janvier 1973 pour raisons de santé";

 Considérant que ni Marcel VERCOUTERE lui-même ni un autre intéressé n'a introduit de recours en annulation contre cet arrêté qui a modifié sa situation juridique individuelle; qu'ainsi, il s'est avéré que Marcel VERCOUTERE, faisant appel à un règlement qui permet aux agents de quitter le service à leur propre demande et avec les droits à la pension correspondants, a été démis de ses fonctions "à sa demande"; que cette mention formelle dans l'arrêté concorde au demeurant avec les éléments ressortant du dossier administratif, tels qu'ils sont exposés aux points 1.2. et 1.4.; que, dès lors, la constatation suivant laquelle le SSA avait déclaré Marcel VERCOUTERE physiquement inapte, ce que la partie défenderesse aurait pu considérer comme un motif pour le mettre d'office à la retraite pour cause de maladie conformément à l'article 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 25 avril 1933, est sans pertinence;

2.6.2. Considérant que, par l'arrêté attaqué, la partie défenderesse est intervenue dans cette situation juridique devenue définitive en modifiant la date de prise de cours de la démission, plus particulièrement en reportant cette date jusqu'à l'épuisement du crédit de jours de congé de maladie que Marcel VERCOUTERE avait accumulé au cours de sa carrière conformément à l'article 14 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964; que l'arrêté attaqué n'a rien changé à la constatation que le requérant a obtenu sa démission "à sa demande";

2.6.3. Considérant qu'une décision administrative constitutive de droits, telle que l'arrêté royal du 26 juin 1973 par lequel Marcel VERCOUTERE a obtenu sa démission à sa demande au 1^{er} janvier 1973, ne peut être rapportée ou modifiée sur la base d'un grief d'irrégularité que si elle est irrégulière - et encore uniquement dans le délai au cours duquel le Conseil d'État peut l'annuler - à moins qu'elle ne soit

entachée d'une irrégularité telle qu'il faille la tenir pour inexistante, qu'elle ne résulte d'une manoeuvre frauduleuse ou qu'une disposition législative n'en autorise le retrait;

Considérant que, s'agissant du cas présent, il s'impose de constater qu'aucune loi n'autorise la modification contestée apportée à l'arrêté royal du 26 juin 1973 et que la partie défenderesse ne prouve ni n'invoque aucune intention frauduleuse d'aucune des parties en cause; qu'elle soutient uniquement, d'une part, que lors de la transmission des informations, la partie requérante a adopté un comportement inadéquat, en agissant avec une promptitude telle que Marcel VERCOUTERE n'a pas pu faire valoir son droit à l'imputation de son crédit de congés, alors qu'il s'agit pourtant d'une pratique courante chez les agents de l'État qui se trouvent dans la même situation et, d'autre part, que l'arrêté royal du 26 juin 1973 était de toute façon irrégulier parce que, d'emblée, la partie requérante a mal interprété la demande de Marcel VERCOUTERE, la considérant comme une démission sur demande, assortie d'une renonciation aux droits que lui octroyait l'article 18 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964; que, dès lors, la partie défenderesse ne pouvait prendre l'arrêté attaqué que pour autant que puisse être accueillie sa thèse selon laquelle l'arrêté royal du 26 juin 1973 était effectivement irrégulier et que cette irrégularité fût de nature telle qu'elle rendait l'arrêté à ce point irrégulier qu'il s'imposait de le tenir pour non avenu;

2.6.4. Considérant qu'on ne peut se ranger à la thèse de la partie défenderesse qui estime que l'irrégularité de l'arrêté royal du 26 juin 1973 réside dans le fait que la demande de Marcel VERCOUTERE a d'emblée été interprétée erronément, à savoir comme une demande d'admission à la retraite, d'abord par l'administration communale et ensuite par elle-même; qu'effectivement l'arrêté attaqué a uniquement modifié la date de prise de cours de la pension de Marcel VERCOUTERE et non la mention selon laquelle la démission lui a été accordée "à sa demande"; que, dès lors, la question de la portée de la demande adressée par Marcel VERCOUTERE à l'administration communale excède le présent litige; que la partie défenderesse ne peut recourir à cette prétendue irrégularité pour rectifier une autre illégalité alléguée;

2.6.5. Considérant que le régime légal des pensions ne permet pas à l'autorité compétente de mettre un agent communal à la retraite pour cause d'inaptitude physique sans tenir compte, pour déterminer la date à laquelle la

démission et la pension prendraient cours, du crédit de jours de congé de maladie accumulé par l'agent; que cela ressort de la combinaison des dispositions suivantes, telles qu'elles s'énonçaient au moment où les décisions en cause ont été prises :

- l'article 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 25 avril 1933 relative à la pension du personnel communal - inscrit actuellement sous l'article 159 de la nouvelle loi communale, après adaptations formelles - rédigé comme suit :

"Les agents des communes sont mis à la retraite, pour cause de maladie ou d'infirmité, dans les mêmes conditions que les membres du personnel de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique";

- l'article 112, 9/, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, qui dispose :

"Sont d'office et sans préavis démis de leurs fonctions :
(...)

9/ ceux qui sont atteints d'une invalidité prématurée dûment constatée, dans les conditions fixées par la loi, et les mettant hors d'état de remplir leurs fonctions d'une manière complète, régulière et continue";

- l'article 18 de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État et aux absences pour convenance personnelle, aux termes duquel :

"Par dérogation à l'article 112, 9/ (...), l'agent de l'État ne peut être déclaré définitivement inapte pour cause de maladie ou d'infirmité avant qu'il n'ait épuisé la somme de congés à laquelle lui donne droit l'article 14 du présent arrêté";

- l'article 14, § 1^{er}, du même arrêté royal du 1^{er} juin 1964, qui s'énonce comme suit :

"Pour l'ensemble de sa carrière, l'agent de l'État qui, par suite de maladie ou d'infirmité, est empêché (...) peut obtenir des congés pour cause de maladie ou d'infirmité à concurrence de vingt et un jours par douze mois d'ancienneté de service. (...)"

2.6.6. Considérant que, toutefois, l'obligation qui est faite à l'administration par ces dispositions, de prendre en considération le crédit de jours de congé de maladie dont l'agent dispose encore avant de le mettre à la retraite, vaut uniquement si l'agent est mis à la retraite pour cause d'incapacité physique; que le

Conseil d'État ne connaît pas de règle - et la partie défenderesse ne lui en présente pas non plus - qui étendrait l'obligation précitée aux cas dans lesquels la démission est accordée à la demande de l'agent; que par contre, la partie défenderesse soutient elle-même qu'il s'agit de l'application d'une "jurisprudence établie";

2.6.7. Considérant que le raisonnement de la partie défenderesse revient à avancer que, faute d'avoir obtenu des informations de l'administration communale, elle n'a pas accordé à Marcel VERCOUTERE, le 26 juin 1973, l'avantage qu'elle accordait normalement aux agents de l'État dans les mêmes circonstances; que, vue sous cet angle, l'irrégularité qu'elle a commise tient en ce qu'en prenant l'arrêté du 26 juin 1973 elle a omis d'accorder à Marcel VERCOUTERE un avantage auquel il n'avait pas droit en vertu de la réglementation applicable; qu'abstraction faite de la question même de savoir si cette irrégularité entache effectivement de quelque manière que ce soit la décision originale de la partie défenderesse, la gravité de cette irrégularité n'est en tout cas pas telle qu'il faille tenir l'arrêté royal pour non avenu;

2.6.8. Considérant que la partie requérante soutient à bon droit que, lorsqu'elle a pris l'arrêté attaqué, la partie défenderesse ne se trouvait pas dans des circonstances l'autorisant à rapporter ou modifier un arrêté individuel devenu définitif qui a fait naître des droits; que le moyen est fondé,

DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 4 août 1989 qui remplace les mots "1^{er} janvier 1973" par les mots "1^{er} avril 1974" à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 1973 accordant à Marcel VERCOUTERE démission de ses fonctions de commissaire de police de la ville de Courtrai.

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 trente mars
1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM. J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme S. DOMS,	greffier.

Le greffier

Le président

S. DOMS

J. DE BRABANDERE

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