

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.482 du 28 décembre 1999

A.88.582/VIII-1619

En cause : **TOCH** Albert,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LEGROS, avocat,
rue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 22 décembre 1999 par Albert TOCH, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision prise par le Ministre de la Justice, datée du 15 décembre 1999 et reçue le 20 décembre 1999, par laquelle il oppose son refus d'accorder au requérant un congé pour mission internationale";

Vu l'ordonnance du 23 décembre 1999, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 27 décembre 1999 à 15 heures;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me P. LEGROS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me A.-M. SERON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant est commissaire divisionnaire à la police judiciaire de Bruxelles; qu'en 1996, il a effectué deux séjours de quelques semaines au Rwanda en qualité d'expert pour l'A.G.C.D. en vue de la formation de policiers; qu'à la demande du gouvernement rwandais, tendant à bénéficier des services du requérant sous le couvert d'une mission de l'O.N.U., un arrêté ministériel du 23 septembre 1996 a accordé à l'intéressé un congé pour mission pour un an, qui a été prolongé jusqu'au 31 décembre 1998; qu'après son retour à la brigade de Bruxelles, le requérant a reçu, le 25 juin 1999, une offre d'emploi pour une durée d'un an, en vue d'exercer la fonction d' "associate investigator" auprès du Tribunal pénal international pour le Rwanda, le terme de ce mandat prenant cours le jour du départ de l'intéressé pour Kigali; que, le 5 juillet 1999, le requérant a fait savoir audit Tribunal qu'il était disposé à accepter l'emploi;

Considérant que, le 16 juillet 1999, le requérant a sollicité du ministre de la Justice une "mise en disponibilité pour un terme initial d'une année, sur base des arrêtés royaux du 20 juillet 1967 et du 3 mai 1999 concernant les congés pour mission accordés aux officiers et agents judiciaires près les Parquets"; qu'à la même date, le commissaire général adjoint de la police judiciaire a transmis au procureur du Roi de Bruxelles son avis favorable à la demande, précisant que "le congé sollicité

pourrait débiter dès que le requérant aura la possibilité sur le plan professionnel de se libérer, c'est-à-dire dans un avenir immédiat"; que, le 27 juillet 1999, le procureur du Roi de Bruxelles s'est rallié à cet avis, ce qu'a également fait, le 2 août 1999, le procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles;

Considérant que, le 20 octobre 1999, le requérant a adressé une lettre de rappel au ministre de la Justice, insistant sur sa "situation professionnelle, familiale et sociale devenue difficile face à cette incertitude"; que, le 12 novembre 1999, constatant que sa demande est restée sans réponse, le requérant a demandé audience au ministre, faisant valoir qu'il devait donner une réponse dans les plus brefs délais aux Nations-Unies; qu'en l'absence de toute réponse à ses démarches réitérées, le requérant s'est adressé au ministre le 25 novembre 1999, écrivant notamment ce qui suit :

" Comme il semble se déduire de votre silence que je ne peux obtenir ce congé que j'ai sollicité depuis plus de quatre mois, je vous prie dès lors de m'accorder sur base de l'article 27, chapitre XII, de l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux congés et absences accordés aux officiers judiciaires près les parquets, une mise en disponibilité de 6 mois pour convenance personnelle";

que, toujours en l'absence de la moindre réponse, l'avocat du requérant a écrit, le 6 décembre 1999, au ministre de la Justice, en attirant son attention sur l'extrême urgence de la demande formée par l'intéressé "puisque'il s'avère que l'engagement auprès du tribunal pénal international est conditionné par une entrée en service de l'intéressé au plus tard le 31 décembre 1999, l'autorisation d'engagement ne pouvant pas être reportée sur l'année suivante"; qu'il s'est exprimé en ces termes :

" Dans ces conditions, je vous prie, et au besoin vous mets en demeure, de statuer, dans les délais les plus brefs, sur la demande de congé ou, à titre subsidiaire, sur la demande de mise en disponibilité qui a été introduite par mon client. A défaut de réponse de votre part cette semaine encore, je ne pourrai faire autrement, vu l'urgence, que de procéder en justice";

Considérant que, par une lettre datée du 15 décembre 1999, mais communiquée au requérant et à son avocat à une date incertaine, le ministre de la Justice a fait part de la décision contestée dans les termes suivants :

" En réponse à votre courrier du 16 juillet 1999, concernant votre demande de congé pour mission internationale, j'ai le regret de ne pouvoir accéder à votre demande.

En effet, les effectifs de la brigade de Bruxelles étant insuffisants, il me paraît difficile de justifier l'absence d'un de ses commissaires judiciaires divisionnaires durant une si longue période";

que, le 16 décembre 1999, le requérant a cité la partie adverse à comparaître le 21 décembre 1999 devant le président du tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé, "invoquant une voie de fait et une attitude contraire aux principes généraux de bonne administration, d'impartialité et de motivation formelle des actes administratifs"; que ledit magistrat a d'abord considéré que la partie adverse a soutenu à bon droit que la demande était devenue sans objet "dans la mesure où (elle) était fondée sur une voie de fait résultant de l'abstention de l'administration à prendre une décision sur la requête introduite par le demandeur le 16 juillet 1999" puisque la partie défenderesse avait produit "la décision portant la date du 15 décembre 1999, veille de l'audience d'introduction", non sans observer "qu'il est en effet pour le moins curieux que cette décision n'ait été reçue par le demandeur et par son conseil le 21 décembre 1999 dans une enveloppe ne portant aucun cachet postal"; que le juge des référés a ensuite considéré que le fondement du motif de la décision attaquée n'était pas contesté et ne pouvait être considéré *prima facie* inexact; qu'en conséquence, il a jugé, le 24 décembre 1999, que cette décision n'était pas manifestement illégale et a débouté le requérant de sa demande;

Considérant que la partie adverse ne craint pas de plaider l'irrecevabilité de la demande de suspension

formée selon la procédure d'extrême urgence, et cela, pour pas moins de trois motifs; qu'elle soutient d'abord, se fondant sur l'article 28 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux congés et absences accordés aux officiers et agents judiciaires près les parquets, que cette disposition "précise que le ministre de la Justice notifie la décision aux membres du personnel dans un délai d'un mois qui suit la réception de la demande, que dès lors de mettre la lettre de mise en demeure du 6 décembre 1999 en sa page 2, la demande subsidiaire de mise en disponibilité pour convenances personnelles a été adressée le 25 novembre 1999; ce qui impliquerait à cet égard que le délai de réponse venait à expiration le 25 décembre 1999; (...) Attendu que manifestement la partie requérante devait introduire cette demande qualifiée par elle-même de subsidiaire de mise en disponibilité pour convenances personnelles plus rapidement, et, est ainsi amenée actuellement à supporter les conséquences de l'urgence toute relative qu'elle a créée elle-même par son fait" (sic); que la partie adverse allègue ensuite que :

" la partie requérante entendait se prévaloir - ce qu'elle ne fait pas de manière explicite - de l'article 14, alinéa 2, de la loi, et aurait fait courir en date du 6 décembre 1999 un délai de quatre mois pour que la partie adverse puisse prendre position;

Attendu que la partie requérante estime ne pas se prévaloir de l'application de cet article, qui implique mise en demeure et non pas simple négociation par voie de rappel adressé par la partie requérante à la partie adverse, il y a lieu de considérer que le fait pour la partie requérante d'avoir voulu à tout prix négocier avec la partie adverse en adressant différents courriers, ou encore en introduisant un recours devant les juridictions ordinaires, s'est exposée "au risque d'être privée de la possibilité d'encore agir d'extrême urgence" (voy. LEROY Michel in op. cit. p. 614 et référence citée), devant la haute juridiction de céans" (sic);

Considérant que la partie adverse fait enfin valoir que "c'est par le fait de la partie requérante elle-même, que cette affaire est devenue urgente, la cause de l'urgence étant imputable à la seule partie requérante";

Considérant que l'argumentation de la partie adverse, pour autant qu'elle ne se heurte pas à l'exceptio obscuri libelli, ne peut être qualifiée que d'abstruse; qu'il est en effet reproché au requérant de n'avoir pas mis en oeuvre des voies de droit - dont il n'est au demeurant pas démontré qu'elles auraient eu quelque efficacité, l'article 28 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 n'étant de toute manière pas applicable aux congés pour mission - qui auraient permis à l'autorité compétente de retarder plus avant sa prise de décision, en sorte que, à supposer même que celle-ci fût positive, le requérant n'eût pu en bénéficier compte tenu de la date limite à laquelle il devait faire connaître sa réponse aux Nations-Unies;

Considérant toutefois qu'il appartient au Conseil d'Etat, le cas échéant d'office, d'examiner s'il est justifié de recourir à la procédure d'extrême urgence, dont la partie adverse rappelle à juste titre qu'elle réduit à son strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction du dossier; qu'à cet égard, il y a lieu de constater que la décision contestée est datée du 15 décembre 1999, qu'elle n'a été portée à la connaissance du requérant que le 21 décembre 1999, ainsi que l'a relevé le juge des référés, que la présente demande de suspension a été introduite deux jours plus tard et que le délai de fixation à l'audience a permis à la partie adverse de déposer un dossier complet ainsi qu'une note d'observations de treize pages; qu'en outre, il ne saurait être contesté qu'il est impératif de statuer dans les plus brefs délais sur la présente cause faute de priver le requérant de tout recours efficace; qu'au demeurant, le juge des référés avait relevé "que l'urgence n'est pas contestée", ce dont il avait déduit "que cette condition du fondement de l'action en référé est manifestement remplie en l'espèce";

Considérant qu'en ce qui concerne le risque de préjudice grave que risque de lui causer l'exécution

immédiate de l'acte contesté, le requérant expose qu'il est empêché, "de manière irréversible, de profiter de la possibilité d'exercer une mission internationale auprès du TPIR au Rwanda et de répondre ainsi à ses aspirations professionnelles tout à fait légitimes, et pour lesquelles tous ses supérieurs hiérarchiques ont avisé favorablement par rapport au critère du bon fonctionnement du service", et que "l'attitude incompréhensiblement hostile de la partie adverse à l'égard du requérant - en s'abstenant de toute réponse à sa demande, puis en prenant une décision de refus incorrectement motivée dans le seul but de faire échec à sa citation en référé -, est de nature à renforcer ce préjudice grave difficilement réparable, en faisant peser sur l'intéressé une "suspicion", sans lui donner aucun moyen de défense à ce propos";

Considérant que la partie adverse répond que "le risque de préjudice grave a été créé par l'attitude de la partie requérante qui a négligé de faire valoir ses droits suffisamment tôt et d'introduire les procédures qui s'imposaient en temps opportun, pensant peut-être forcer la partie adverse de rendre en dernière minute nécessairement une décision favorable à la partie requérante" (sic);

Considérant, outre qu'une telle argumentation est totalement dépourvue de pertinence s'agissant du risque de préjudice grave difficilement réparable qui est allégué, celui-ci n'étant en rien lié au moment où a été prise la décision litigieuse, que la partie adverse tente, sans vergogne, de se prévaloir de l'impéritie de ses propres services qui n'ont pas daigné adresser le moindre accusé de réception aux courriers du requérant et ont mis plus de quatre mois pour statuer sur une demande banale; que l'existence du risque vanté n'est en rien démentie;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la

motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'erreur dans les motifs, de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, et de l'excès de pouvoir; qu'en substance, il se fonde sur les avis favorables émis sur sa demande pour constater que la décision contestée n'indique pas les motifs pour lesquels la partie adverse ne s'est pas ralliée à ces avis; qu'il conteste que l'insuffisance des effectifs de la police judiciaire soit telle qu'elle puisse conduire au rejet de sa demande;

Considérant que la partie adverse se réfère à l'ordonnance du juge des référés qui a rejeté le moyen; qu'elle fait également valoir que l'acte attaqué, s'il ne fait pas état des avis favorables émis par les autorités compétentes, n'est pas contraire à ceux-ci et ne conteste pas les qualités professionnelles du requérant, mais indique qu'elle s'écarte desdits avis en raison de "l'insuffisance des effectifs de la brigade de Bruxelles"; qu'elle fait valoir que l'exactitude de ce motif est notoire et n'a pas été démentie par les chefs de corps du requérant et les autorités judiciaires, qui ne se sont pas prononcés sur ce point; qu'en ce qui concerne l'excès de pouvoir, elle fait valoir ce qui suit :

" Attendu qu'il incombe en tout état de cause à la partie requérante de faire la preuve de l'illégalité comme but reproché à la partie adverse, et de prouver notamment que l'acte de refus aurait été inspiré de considérations étrangères à celles qui sont compatibles avec les dispositions législatives ou réglementaires qui lui servent de fondement";

Considérant que l'acte attaqué n'énonce pas les raisons pour lesquelles la partie adverse a cru devoir s'écarter des avis donnés sur la demande du requérant; qu'il serait inconcevable que des autorités consultées sur l'éventuel octroi d'un congé pour mission n'aient pas eu en vue l'intérêt du service; que, d'ailleurs, en précisant que "le congé sollicité pourrait débiter dès que le requérant aura la possibilité sur le plan professionnel de

se libérer, c'est-à-dire dans un avenir immédiat", lesdites autorités ont nécessairement pris en compte les nécessités du service; qu'en l'espèce, pour être adéquate, la motivation de la décision litigieuse eût dû révéler en quoi la situation de la police judiciaire avait été sensiblement modifiée en six mois puisqu'il n'est pas allégué que l'absence du requérant jusqu'au 31 décembre 1998 aurait été la source de quelque perturbation que ce soit; que la motivation formelle de l'acte attaqué est insuffisante;

Considérant que le dossier ne contient pas le moindre élément relatif à la prétendue insuffisance des effectifs de la police judiciaire, si bien que l'exactitude de l'unique motif sur lequel se fonde la décision contestée n'est pas établie; que, pour le surplus, la partie adverse confond excès et détournement de pouvoir; que le moyen est sérieux;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de "la décision prise par le Ministre de la Justice, datée du 15 décembre 1999 et reçue le 20 décembre 1999, par laquelle il oppose son refus d'accorder au requérant un congé pour mission internationale".

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit décembre 1900 nonante-neuf par :

M. GEUS,	président de chambre,
M. SCOHY,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

G. SCOHY.

J.-Cl. GEUS.