

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 105.230 du 27 mars 2002

A. 91.551/XI-15.374

En cause :

JASSOGNE Danielle,
ayant élu domicile chez
Me Ph. LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/21
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des **Affaires étrangères**,
ayant élu domicile chez
Me A. VERRIEST, avocat,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 mai 2000 par Danielle JASSOGNE, qui demande l'annulation "de la décision de date inconnue du Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, communiquée à la requérante par note de service du 14 mars 2000 de Monsieur le Secrétaire général de ce ministère selon laquelle "jusqu'à nouvel ordre et dans l'attente de la désignation d'un titulaire pour cette direction générale (lire direction générale des Affaires juridiques), Monsieur le Ministre a décidé que la coordination des activités de celle-ci serait assurée par M. Guy Genot, conseiller général"";

Vu l'arrêt n° 89.432 du 31 août 2000 ordonnant la suspension de l'exécution de la même décision;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 19 février 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 25 janvier 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1er mars 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me JASPAR, loco Me Ph. LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me M. VASTMANS, loco Me A. VERRIEST, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme DEBUSSCHERE, premier 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 de la requête en annulation se présentent comme suit :

1. La requérante est fonctionnaire dirigeant au Ministère des Affaires étrangères; par un arrêté royal du 14 mars 1989, elle a été promue au grade de directeur d'administration (rang 15) dans le cadre linguistique français à la date du 1^{er} janvier 1989.

2. Les antécédents nécessaires à la compréhension de l'affaire peuvent être résumés de la manière suivante :

2.1 Le 23 septembre 1991, un appel aux candidats à l'emploi de directeur général de la chancellerie et du contentieux est lancé. Guy GENOT est promu à cet emploi par un arrêté royal du 28 juillet 1992.

- 2.2. Un arrêt n° 57.595 du 19 janvier 1996 annule, sur recours de la requérante, l'arrêté royal du 28 juillet 1992.
- 2.3. Un ordre de service n° 96/05 du 1^{er} février 1996 porte qu'à la suite de l'arrêt n° 57.595, "le ministre a décidé que jusqu'à nouvel ordre, M. Guy GENOT, conseiller général, assurera la bonne marche de la direction générale de la chancellerie et du contentieux et en coordonnera les activités jusqu'à la désignation d'un titulaire" et que "la correspondance émanant de cette direction générale sera soumise à Guy GENOT, à l'exception des matières pour lesquelles une délégation a été accordée". Cette désignation n'a fait l'objet d'aucun recours.
- 2.4. Suite à la demande du ministre de revoir la procédure, notamment en raison du départ de certains fonctionnaires à la pension, un nouvel appel aux candidats a été lancé par un ordre de service du 23 septembre 1996, n°96/31, afin de pourvoir à l'emploi de directeur général de la chancellerie et du contentieux, déclaré vacant au 6 septembre 1996.

Guy Genot est promu par arrêté royal du 29 mai 1997 à la date du 1^{er} mai 1997.

- 2.5. Par son arrêt n°82.286 du 16 septembre 1999, le Conseil d'Etat, toujours sur recours de la requérante, annule cette promotion.

3. Les faits propres à la présente cause peuvent être résumés ainsi :

- 3.1. Par un ordre de service n° 99/44, du 14 octobre 1999, la partie adverse prend acte de l'arrêt n° 82.286 précité et annonce que le ministre a décidé de charger jusqu'à nouvel ordre Jan Van de Velde de la coordination des activités de la direction générale des affaires consulaires (anciennement direction générale de la chancellerie et du contentieux).
- 3.2. Le 16 novembre 1999, Guy Genot est affecté à la direction générale des relations politiques multilatérales et des questions thématiques.
- 3.3. Après modification du règlement d'ordre intérieur du conseil de direction pour la carrière de l'administration centrale, la partie adverse reprend la procédure de promotion à l'emploi de directeur général des affaires consulaires.

- 3.4. Par arrêté ministériel du 3 mars 2000, Guy Genot est affecté à la direction générale des affaires juridiques, direction d'administration des questions juridiques relatives à la coopération internationale.
- 3.5. Par arrêté ministériel du même jour, le ministre maintient l'affectation de Raymonde Foucart, directeur général, à la direction générale des affaires juridiques mais l'adjoint en même temps à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne à partir du 13 mars 2000.
- 3.6. Le même jour encore, le ministre affecte Paul Rietjens, nommé le 19 avril 1999 directeur général en surnombre et désigné comme adjoint bilingue de Raymonde Foucart, à la direction générale des affaires consulaires, tandis que Jan De Vadder, également conseiller général, passe de la direction générale des affaires consulaires à la direction générale des affaires juridiques, direction droit interne, affaires juridiques nationales et internationales.
- 3.7. Un ordre de service n° 00/07, du 14 mars 2000, annonce au personnel que Raymonde Foucart est adjointe à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne à dater du 13 mars 2000 et que "jusqu'à nouvel ordre et dans l'attente de la désignation d'un titulaire pour (la direction générale des affaires juridiques), Monsieur le Ministre a décidé que la coordination des activités de celle-ci serait assurée par Monsieur Guy Genot, conseiller général." "Aussi, poursuit cet ordre de service, les dossiers émanant de cette Direction générale et destinés à Monsieur le Ministre, à Messieurs les Secrétaires d'Etat, à Monsieur le Secrétaire général et à Messieurs les Directeurs généraux seront soumis à l'intéressé".

Il s'agit de l'acte attaqué, en ce qu'il désigne Guy Genot pour la coordination des activités de la direction générale des affaires juridiques.

- 3.8. Le 31 mars 2000, le ministre prend un arrêté abrogeant l'arrêté ministériel du 3 mars 2000 affectant Raymonde Foucart à la représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne et l'affecte à nouveau auprès de cette représentation mais du 13 mars 2000 jusqu'au 30 avril 2004.

Cet arrêté fait l'objet du recours A.92.393/XIII-1.727 introduit par la requérante et actuellement pendant.

- 3.9. Par arrêté royal du 12 août 2000 Guy Genot est promu au grade de directeur général des affaires consulaires à la date du 1^{er} mai 1997.

Cet arrêté fait l'objet du recours A.96.585/XII-1915.

A la demande de la requérante l'exécution de cet arrêté a été suspendue par l'arrêt n° 97.847 du 13 juillet 2001; il a ensuite été annulé par l'arrêt 103.431 du 8 février 2002.

- 3.10. Un ordre de service n° 00/28, daté du 21 août 2000, porte ce qui suit :

“ Objet : Promotion de M. G. Genot en qualité de Directeur général des Affaires consulaires.

J'ai l'honneur de porter à la connaissance des membres du personnel que par A.R du 12 août 2000, M. Guy Genot, Conseiller général a été promu au grade de Directeur général des Affaires consulaires dans le cadre linguistique français à la date du 1^{er} août 2000.

L'intéressé ayant immédiatement pris ses fonctions, M. Jan Van de Velde a dès lors été déchargé de la coordination des activités de cette direction générale.

La question de la coordination des activités de la Direction générale des Affaires juridiques, mission précédemment confiée à M. G. Genot mais que sa promotion ne lui permet plus d'assurer, fait l'objet d'un ordre de service spécifique”.

- 3.11. Le procès-verbal de la réunion du conseil de direction de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale du 24 août 2000, porte ce qui suit :

“ (...) point 1 de l'ordre du jour : promotion au grade de directeur général Affaires juridiques.

(...)

Les candidats suivants ont posé leur candidature dans les délais requis : Mme Jassogne et MM. Devadder, Genot, Rietjens et Van Der Veken. Les candidats quittent la réunion à l'exception de M. GENOT, qui retire sa candidature étant donné qu'il a été promu, au 1^{er} août dernier, au grade de Directeur général des Affaires consulaires. (...);

- 3.12. Par arrêté ministériel du 2 octobre 2000, Jan Devadder a été chargé, pour une période de 6 mois, d'exercer les fonctions de directeur général des Affaires

juridiques; cet arrêté a fait l'objet d'une demande de suspension par la requérante rejetée par l'arrêt 96.957 du 26 juin 2001 parce que Jan Devadder a été nommé à cet emploi par arrêté royal du 22 décembre 2000, arrêté lui-même attaqué par la requérante (affaire n° 102.000/V-1601- toujours pendante).

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la requérante au recours en faisant valoir que Guy GENOT a été promu directeur général des affaires consulaires et n'exerce donc plus les fonctions de coordination des services de la direction générale des affaires juridiques; qu'elle en déduit que la requérante n'a plus d'intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle souligne que la requête introductive d'instance montre que la requérante a délimité elle-même de manière claire et expresse l'intérêt qu'elle a au recours : le fait que l'expérience acquise par Guy GENOT au cours de l'exercice de ces fonctions pourrait être prise en compte dans le cadre d'une procédure de promotion au grade de directeur général des affaires juridiques ainsi qu'au grade de directeur général des affaires consulaires; qu'en ce qui concerne la procédure de promotion à la direction générale des affaires juridiques, la partie adverse précise que Guy GENOT a retiré sa candidature à cet emploi puisqu'il a été promu à la direction générale des affaires consulaires par un arrêté royal du 12 août 2000 et qu'il ne découle pas de la motivation de cet arrêté qu'il aurait été tenu compte de l'expérience acquise par Guy GENOT en sa qualité de coordinateur des services de la direction générale des affaires juridiques entre le 14 mars 2000 et le 21 août 2000, date de sa nomination; que la partie adverse déduit de ces considérations que la requérante ne justifie pas de l'intérêt légalement requis pour obtenir l'annulation de l'acte attaqué, cet intérêt étant fondé sur deux hypothèses qui ne sont pas vérifiées matériellement;

Considérant que la requérante réplique qu'on ne peut avoir égard au fait que l'acte attaqué a cessé de produire ses effets le 21 août 2000; qu'elle s'en réfère sur ce point à l'arrêt rendu dans le cadre de la demande de suspension; qu'elle ajoute que Jan DE VADDER n'a été désigné en qualité de directeur général faisant fonction de la direction générale des affaires juridiques que le 2 octobre 2000 en sorte que, compte tenu des termes de l'ordre de service annonçant la promotion de Guy GENOT, il faut admettre que ce dernier est resté en charge de la coordination de la direction des affaires juridiques jusqu'à cette date; qu'en ce qui concerne la promotion de Guy GENOT au grade de directeur général des affaires consulaires et l'expérience acquise dans le cadre de la désignation attaquée, elle note qu'elle a introduit un recours en suspension et une requête en annulation contre l'arrêté royal du 12 août 2000; que sauf à influencer

l'instruction de ces procédures, on ne peut pas admettre que le Conseil d'Etat se prononce dès à présent sur l'incidence ou non sur cette promotion de l'expérience acquise par Guy GENOT dans le cadre de sa fonction de coordinateur; que la requérante estime, sur le vu de l'arrêté royal du 12 août 2000, particulièrement du deuxième considérant, qu'il a bien été tenu compte de cette expérience; qu'elle rappelle enfin les termes de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n°117/99, du 10 novembre 1999 selon lequel un requérant admis à la retraite peut conserver un intérêt matériel ou moral à l'annulation d'une nomination dont il a été évincé et selon lequel un arrêt peut faciliter l'établissement de la faute de l'administration devant le juge civil;

Considérant que la requérante justifie, à juste titre, son intérêt à agir dans le cadre de la présente procédure par la circonstance que l'acte attaqué permet à Guy Genot d'acquérir une expérience qui, si elle n'était pas censurée par le Conseil d'Etat, lui permettrait dans l'avenir de postuler à l'emploi de directeur général des affaires juridiques du Ministère des affaires étrangères, voire à l'emploi de directeur général des affaires consulaires, lorsqu'ils seront déclarés vacants, en se prévalant de l'expérience acquise grâce à l'acte attaqué; qu'en effet, contrairement à ce que soutient la partie adverse, la circonstance que Guy Genot n'exerce plus les fonctions de coordination des services de la direction générale des affaires juridiques à la suite de sa promotion au grade de directeur général des affaires consulaires et qu'il a renoncé à sa candidature au poste de directeur général des Affaires juridiques, n'a pas pour effet de faire disparaître cet intérêt; que, l'arrêté royal du 12 août 2000 portant nomination de Guy Genot au grade de directeur général des affaires consulaires a été annulé par un arrêt n° 103.431 du 8 février 2002, de sorte qu'il est prématuré de conclure que la requérante et Guy Genot n'entreront, à l'avenir, plus en concurrence pour une nomination à un emploi de directeur général;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 34 de l'arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale et de l'erreur dans les motifs de l'acte attaqué, en ce qu'il n'y a pas eu de comparaison des titres et mérites des agents qui auraient pu être affectés à la fonction de coordonnateur des activités de la direction générale des affaires juridiques; qu'elle expose que les autorités sont tenues par le principe d'égal accès des citoyens aux charges publiques, ce qui implique l'organisation d'épreuves de recrutement et l'obligation de comparer les titres et mérites des candidats à une promotion; que cette règle vaut également en matière d'exercice de fonctions supérieures et en matière

de désignation d'un agent à titre intérimaire et qu'elle est consacrée par l'article 34, § 4, de l'arrêté royal du 3 juin 1999;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 34 de l'arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; que, dans une première branche, elle soutient que l'acte attaqué n'est pas motivé formellement; qu'à sa connaissance, il ne mentionne pas les considérants de droit et de fait qui justifient la désignation de Guy Genot; que, dans une deuxième branche, invoquée à titre subsidiaire, elle estime que même s'il devait exister une motivation formelle, l'acte ne repose pas sur des motifs pertinents, suffisants et légalement admissibles, étant entaché d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle rappelle que Guy Genot ne peut légalement se prévaloir que d'une expérience très limitée dans un emploi de rang 15, alors que ses titres et mérites à elle ont été mis en exergue par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 81.601, du 2 juillet 1999 relatif à la nomination de Raymonde Foucart au grade de directeur général des affaires juridiques; qu'elle ajoute qu'elle est le conseiller général le plus ancien en grade et docteur en droit en sorte qu'elle aurait logiquement dû être désignée pour assurer l'intérim de Raymonde Foucart; qu'elle demande encore pourquoi il fallait muter Paul Rietjens au moment où il aurait pu remplacer Raymonde Foucart et pourquoi le conseiller général le plus ancien en grade au sein de cette direction n'a pas été désigné;

Considérant que la partie adverse répond que le premier moyen repose sur une prémisse erronée, en ce que la requérante se réfère aux dispositions légales et réglementaires en matière de recrutement et de promotion, à l'arrêté royal relatif à l'exercice d'une fonction supérieure ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'agents de l'enseignement communal désignés à titre intérimaire, alors que la décision par laquelle Guy Genot a été chargé de coordonner les activités de la direction générale des affaires juridiques ne peut être assimilée, en droit, à une promotion ou à la désignation d'un agent chargé de l'exercice de fonctions supérieures; que la mesure prise est une mesure d'ordre intérieur fondée sur l'intérêt du service et plus particulièrement de sa continuité, ce qui interdit le recours à la procédure de promotion et que pareil formalisme n'est pas prévu sur le plan normatif et réglementaire et ne rencontre pas l'objet même de la décision incriminée au sens où il n'y a pas eu d'attribution d'une fonction de directeur général;

Considérant que la requérante réplique que le respect du principe d'égalité s'applique en matière de fonction publique et qu'en l'espèce, il n'y a eu ni appel aux candidats, ni comparaison des titres et mérites;

Considérant, qu'en ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, la partie adverse soutient que la décision attaquée est une décision verbale fondée sur la pratique selon laquelle le conseiller général le plus ancien en grade affecté à la direction générale concernée est désigné dans l'attente de l'affectation d'un agent à l'emploi; que, s'agissant de la seconde branche, la partie adverse considère que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur et que le critère pris en considération est celui de l'ancienneté en qualité de conseiller général au sein de la direction générale concernée; qu'elle estime dès lors que les considérations de la requérante au sujet de ses titres et mérites ne sont pas pertinentes et qu'il en est de même de celles relatives à son ancienneté de grade puisqu'elle n'est pas affectée à la direction des affaires juridiques; que la partie adverse dépose encore un document montrant que Guy Genot est le plus ancien conseiller en grade au sein de cette direction générale;

Considérant que la requérante réplique, sur les deux branches réunies, que même si l'acte attaqué est une décision verbale, elle a été transcrite dans l'ordre de service qui lui a été notifié sans qu'aucune motivation n'apparaisse et qu'il ne peut être fait état d'un usage dès lors que l'existence d'un tel usage est contestable au regard de l'article 34, § 4, de l'arrêté royal du 3 juin 1999 précité et que le dossier administratif ne révèle pas qu'il aurait été fait application de ce critère;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'acte attaqué, nonobstant son intitulé ne peut être interprété que comme la décision d'attribuer, ne fut ce qu'à titre temporaire, l'exercice des fonctions de directeur général des affaires juridiques, et ce dans un emploi vacant depuis plusieurs années, vacance à laquelle la partie adverse a, à plusieurs reprises et de diverses manières, tenté de remédier; que dès lors lui est applicable l'article 34, §4, de l'arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale qui dispose comme suit :

" Les fonctions de secrétaire général et de directeur général sont attribuées soit à des agents de la carrière du Service extérieur de la première et de la deuxième classe administrative, soit à des agents de l'Etat de rang 15, soit à des agents de la première classe administrative de la carrière des attachés de coopération internationale au moins, suivant les aptitudes dont ces agents ont fait preuve";

Considérant, qu'il ne ressort pas du dossier administratif et encore moins de la motivation, inexistante, de l'ordre de service attaqué, que la partie adverse a tenu compte, comme le requiert l'article 34, §4, de l'arrêté précité, des aptitudes des agents susceptibles d'exercer les fonctions attribuées par cet acte; que dans cette mesure les deux premiers moyens de la requête sont fondés;

Considérant, qu'il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen pris du détournement de pouvoir, ce moyen ayant un caractère subsidiaire,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de date inconnue du Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, communiquée à la requérante par la note de service du 14 mars 2000 qui précise que "jusqu'à nouvel ordre et dans l'attente de la désignation d'un titulaire pour cette direction générale (lire direction générale des Affaires juridiques), Monsieur le Ministre a décidé que la coordination des activités de celle-ci serait assurée par M. Guy Genot, conseiller général".

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept mars deux mille deux par :

M. MESSINNE,	président de chambre,
M. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
M. JAUMOTTE,	conseiller d'Etat,
M. REINSON,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. REINSON.

J. MESSINNE.