

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 105.385 du 5 avril 2002

A.106.748/VIII-2377

En cause : **DELSAUT** Harry,
ayant élu domicile chez
Me Pierre DEROY, avocat,
avenue Marie de Hongrie 18/7
1083 Bruxelles,

contre :

la Ville de Mons,
ayant élu domicile chez
Me Olivier LOUIS, avocat,
rue de la Grosse Pomme 12
7000 Mons.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 2001 par Harry DELSAUT qui demande l'annulation de :

- la délibération du conseil communal de la ville de Mons du 23 avril 2001, par laquelle Jacquy CARLIER est promu au grade de commissaire adjoint inspecteur à partir du 1^{er} mai 2001;
- l'avis motivé établi le 21 février 2001 par le commissaire de police en chef Luc DEMOL, chef de corps, qui est réservé quant à la promotion du requérant au grade de commissaire adjoint inspecteur;

Vu la demande introduite simultanément par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution des actes précités;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 93 et 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 8 mars 2002, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 29 mars 2001 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DEROY, avocat, comparaissant pour le requérant et Me LOUIS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M^{me} DEBUSSCHERE, premier 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 les éléments utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

Le requérant est commissaire adjoint de la police de Mons.

Le 6 janvier 2000, il a été victime d'un accident de travail à la suite duquel le médecin du travail a recommandé de lui confier un travail adapté, c'est-à-dire uniquement un travail de bureau. En mars 2000, la partie adverse a précisé, notamment par le truchement de son commissaire en chef, que l'emploi habituel du requérant - qui dirige le service d'accueil, de guidance et d'information - était adapté à cette recommandation car il s'agit d'un "travail administratif qui ne nécessite aucun effort violent". Le requérant a donc repris son travail au mois d'avril 2000.

Au mois de février 2001, un appel aux candidats a été diffusé au sein du corps de police de la Ville de Mons en vue d'une promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur.

Parmi les candidats à cette promotion figuraient notamment le requérant ainsi que le commissaire adjoint Jacquy CARLIER.

Le commissaire de police en chef a émis un avis motivé sur chacune des candidatures le 21 février 2001.

L'avis concernant Jacquy CARLIER était positif.

En ce qui concerne le requérant, le chef de corps a émis un avis réservé à sa promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur.

Il s'agit du deuxième acte attaqué, qui repose sur les motifs suivants :

" Monsieur DELSAUT est actuellement l'officier dirigeant le service d'Accueil, de Guidance et d'Information. Il comprend les difficultés de son personnel pour lequel il se fait le porte-parole.

Il éprouve quelques difficultés pour analyser et synthétiser certaines situations.

Il a obtenu une évaluation globalement positive.

Depuis le mois de janvier 2000, Monsieur DELSAUT est confronté à des difficultés personnelles qui l'empêchent d'assurer l'entièreté des missions d'un officier de police. Son travail doit être adapté à sa situation.

Pour cette raison, j'é mets actuellement un avis réservé à sa nomination au grade de commissaire adjoint inspecteur".

Le requérant a déclaré contester cet avis réservé en exposant que sa situation résulte d'un accident de travail survenu le 6 janvier 2000.

Dans la perspective de la promotion litigieuse, la partie adverse a procédé à une évaluation de tous les candidats, leur dernière évaluation datant de plus de deux ans.

Un premier projet d'évaluation du requérant a été établi sur sa fiche d'évaluation le 21 février 2001. L'évaluation globale proposée était "positive". Des mentions réservées étaient inscrites pour les sous-critères "esprit d'analyse et de synthèse", "condition physique" et "capacité à former". Le requérant a contesté le projet d'évaluation au motif que la procédure statutaire n'avait pas été respectée, il a demandé à être entendu par le secrétaire communal.

Le 26 février 2001, le commissaire de police en chef a adressé un courrier confidentiel au bourgmestre de Mons, pour signaler qu'il avait émis un avis favorable à la promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur en ce qui concerne trois candidats et un avis réservé en ce qui concerne deux candidats, dont le requérant.

Dans cette lettre, le commissaire en chef précisait en ces termes les raisons pour lesquelles il avait rendu un avis réservé à propos du requérant :

" Les compétences opérationnelles et de direction de Mr DELSAUT sont limitées. Il a été désigné par Mr le bourgmestre LAFOSSE en octobre 1999 à la direction du SAGI (Service d'accueil, de guidance et d'information: petite cellule chargée du courrier et des appels). Afin que ce service fonctionne, un agent (Mr Maton) lui a été adjoint. En janvier 2000, Mr DELSAUT a fait une chute dans l'escalier du commissariat. Depuis, il bénéficie d'une exemption médicale pour cet accident de travail. Le certificat médical l'autorise à prester "uniquement en service de bureau ". De ce fait, depuis lors, Mr DELSAUT ne participe à aucune garde, service d'ordre ou autres services dévolus aux officiers de police. La charge de travail est reportée sur les officiers encore valides (au nombre de 4)".

Le commissaire en chef ajoutait encore qu'en ce qui concerne les candidats ayant reçu un avis positif, l'ordre d'ancienneté est le suivant : Mrs CARLIER, TIS et PANQUIN. Au sujet de Jacquy CARLIER, il écrivait que ce dernier "est certainement un officier valable, disponible (malgré un ennui de santé cardiaque grave), responsable, répondant entièrement aux critères que l'on peut attendre d'un commissaire adjoint", tout en précisant que sa promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur serait admise par le personnel.

Le 26 février 2001 également, l'avocat du requérant à l'époque, a écrit au commissaire de police en chef et au secrétaire communal de Mons, d'une part, pour dénoncer des irrégularités entachant la procédure d'évaluation du requérant tout en contestant les mentions réservées apportées à propos des sous-critères "esprit d'analyse et de synthèse" et "condition physique" et, d'autre part, pour s'opposer à l'avis motivé réservé du chef de corps.

Le 6 mars 2001, une nouvelle fiche d'évaluation a été établie à propos du requérant. L'évaluation globale "positive" était à nouveau proposée. Une mention "positive" était inscrite en regard du sous-critère "assiduité, ponctualité". Des mentions réservées étaient apportées aux sous-critères "esprit d'analyse et de synthèse", "condition physique" et "capacité à former". En regard du sous-critère "condition physique" figurait l'annotation suivante: "cfr. accident de travail, voir rubrique observation". Le requérant a contesté le projet d'évaluation: en particulier, il a souligné son assiduité au travail et sa disponibilité qui lui avaient valu une mention "très positive" lors de sa précédente évaluation et il a demandé que le sous-critère "condition physique" ne soit pas apprécié compte tenu de l'accident de travail dont il a été victime le 6 janvier 2000 et qui lui cause un handicap temporaire. Il a demandé à être entendu par le secrétaire communal.

Le 13 mars 2001, le requérant a adressé au secrétaire communal et au collège des bourgmestre et échevins une note dans laquelle il contestait la proposition d'évaluation et l'avis motivé du chef de corps en vue de la promotion au grade de commissaire adjoint inspecteur. Il a demandé que cette note soit jointe au procès-verbal de l'entretien avec le secrétaire communal. A cette note était annexé un certificat médical suivant lequel les séquelles de l'accident de travail du requérant étaient consolidées et il était donc en état de reprendre l'ensemble de ses activités d'officier.

Le 13 mars 2001 également, le requérant a été entendu par le secrétaire communal à propos de son évaluation. Un procès-verbal a été dressé, auquel a été annexée la note déposée par le requérant à cet effet. Selon le procès-verbal, le secrétaire communal a estimé qu'il ne devait pas proposer au collège des bourgmestre et échevins de modifier l'évaluation positive proposée, dès lors que le collège ne se prononce pas sur les sous-critères et que même si le requérant obtenait la mention "positive" à tous les critères, son évaluation globale resterait "positive" et ne deviendrait pas "très positive".

Le procès-verbal établi par le secrétaire communal et la note du requérant y annexée ont été transmis au collège des bourgmestre et échevins pour qu'il se prononce sur l'évaluation finale du requérant. Le 29 mars 2001, le collège des bourgmestre et échevins de Mons a finalement attribué l'évaluation "positive" au requérant.

Le 20 avril 2001, le collège des bourgmestre et échevins de Mons a décidé de proposer au conseil communal de promouvoir Jacquy CARLIER au grade de commissaire adjoint inspecteur, après avoir pris connaissance du rapport du service du personnel annexé à sa délibération, des évaluations des candidats et des avis motivés du chef de corps.

Le 23 avril 2001, le conseil communal de Mons a décidé de promouvoir Jacquy CARLIER au grade de commissaire adjoint inspecteur.

Il s'agit du premier acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

" LE CONSEIL COMMUNAL
délibérant à huis clos;
(...)

Attendu que cinq Commissaires Adjointes ont posé leur candidature à cet emploi, à savoir Messieurs DELSAUT Harry, CARLIER Jacquy, BASTIEN Bernard, Edgard, TIS Claude et PANQUIN Yves;

Considérant que les cinq candidats ont obtenu une évaluation positive;

Vu l'avis motivé positif formulé par le Chef de Corps à l'égard de Messieurs CARLIER, TIS et PANQUIN;

Vu l'avis motivé réservé formulé par le Chef de Corps à l'égard de Messieurs DELSAUT et BASTIEN

Attendu que Messieurs CARLIER, TIS, PANQUIN et BASTIEN ont accepté l'avis émis à leur égard et n'ont formulé aucun commentaire à leur sujet;

Attendu que Monsieur DELSAUT a contesté l'avis motivé du chef de corps et formulé des commentaires;

Vu lesdits commentaires de Monsieur DELSAUT;

Considérant l'ancienneté des 3 candidats ayant obtenu un avis motivé positif;

Vu la Nouvelle Loi Communale;

Sur proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins et après avoir procédé par scrutin secret conformément à l'article 100 de la Loi Communale susvisée;

41 membres participent au vote;
41 bulletins sont trouvés dans l'urne et le dépouillement donne le résultat suivant:

0 voix pour Monsieur BASTIEN Bernard

35 voix pour Monsieur CARLIER Jacquy

4 voix pour Monsieur DELSAUT Harry

0 voix pour Monsieur PANQUIN Yves

0 voix pour Monsieur TIS Claude et 2 bulletins blancs

Le Conseil communal décide, par conséquent :

par 35 suffrages sur 39 votes valables et 2 bulletins blancs

Article 1 : Monsieur Jacquy CARLIER, commissaire adjoint, est promu au grade de commissaire adjoint inspecteur à dater du 1^{er} mai 2001.

(...)"

Considérant que la partie adverse soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité en relation avec le deuxième acte attaqué;

Considérant que le deuxième acte attaqué est l'avis motivé "réserve" émis par le commissaire de police en chef le 21 février 2001 à propos de la candidature du requérant; que cet avis ne lie pas l'autorité compétente pour nommer; qu'il constitue un acte purement préparatoire dont l'illégalité éventuelle peut être invoquée à l'encontre de l'acte final mais qui, comme tel, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours propre; qu'en tant qu'il est dirigé contre l'avis du 21 février 2001, le recours est manifestement irrecevable;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des articles 8, 9 et 10 du statut administratif du personnel non enseignant de la ville de Mons; qu'il expose que ni l'avis du chef de corps ni la décision du conseil communal du 23 avril 2001 ne sont adéquatement et correctement motivés; qu'à propos de l'avis du chef de corps, le requérant constate qu'il reprend les termes d'un avis émis trois ans plus tôt en y ajoutant, sans autre précision, qu'il est "confronté à des difficultés personnelles qui l'empêchent d'assurer l'entièreté des missions d'un officier de police" et que "son travail doit être adapté à sa situation" alors qu'il a été victime d'un accident sur les lieux du travail mais a, depuis lors, repris ses fonctions sans démeriter; que, selon le requérant, l'avis ainsi formulé est de nature à jeter la suspicion sur sa situation, sur son comportement et sur son aptitude à exercer la fonction à laquelle il s'est porté candidat et qu'il ne reflète pas la réalité; qu'il estime que cet avis est déraisonnable dès lors que, d'une part, l'avis rendu trois ans plus tôt était positif et que, d'autre part, les mentions de son évaluation en regard des sous-critères de condition physique, de disponibilité et d'assiduité doivent être mises en relation avec l'accident de travail dont il a été victime au mois de janvier 2000; qu'il reproche à la délibération du conseil communal d'être viciée par l'avis du chef de corps qui eût dû être écarté à la suite de ses observations; qu'il soutient que c'est à cause de cet avis que le conseil communal n'a pas tenu compte de son ancienneté alors que, selon les règles applicables au personnel de la ville de Mons, l'ancienneté est un critère déterminant; qu'il relève que l'acte attaqué n'indique pas pourquoi ses observations ont été écartées; qu'enfin, le requérant fait valoir que la décision ne contient pas les considérations de droit et de fait qui la fondent et "n'indique pas, dans le cadre des titres et mérites légalement admissibles et dûment vérifiés des candidats, pourquoi, au terme de la comparaison que l'autorité administrative a dû effectuer, son choix s'est porté sur le candidat retenu"; qu'il conclut "que la motivation de la délibération communale n'est donc ni adéquate, ni suffisante et complète, ni logique";

Considérant qu'après avoir cité le texte des articles 8, 9 et 10 du statut administratif du personnel non enseignant de la ville de Mons, la partie adverse expose que la décision du conseil communal du 23 avril 2001 vise les dispositions législatives et réglementaires applicables et est ainsi motivée en droit, conformément au prescrit des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle rappelle ensuite les éléments de fait repris dans la décision du conseil communal et reproduit l'avis motivé du chef de corps; qu'elle déduit des éléments ainsi relevés que l'une et l'autre sont assortis de motifs au sens formel; qu'elle s'attache ensuite à démontrer le caractère adéquat de ces motifs; qu'à propos de l'avis du chef de corps, elle fait valoir que si celui-ci reprend en partie les éléments d'un avis antérieur, c'est parce que, sur ces points, la manière de servir du requérant n'a pas changé et que, sur d'autres, elle a évolué; que, selon elle, le requérant a été parfaitement informé des raisons qui justifiaient l'avis réservé, ainsi qu'en témoigne la lettre de son conseil du 26 février 2001, et le but de l'obligation de motivation formelle est dès lors atteint; qu'elle expose que le requérant ne démontre pas en quoi son chef de corps aurait usé de son pouvoir d'avis de manière déraisonnable; qu'elle cite à ce propos la note adressée par le chef de corps au bourgmestre le 26 février 2001 et relève que cette note est plus accablante pour le requérant que la mention critiquée de "difficultés d'ordre personnel"; qu'à son estime, le requérant n'a aucun intérêt à voir apparaître dans un nouvel avis "des motifs qu'il était sans doute préférable de voiler"; que les développements consacrés à l'avis motivé du chef de corps l'amènent à contester l'affirmation selon laquelle la décision du conseil communal serait viciée par l'irrégularité de cet avis; qu'elle ajoute que l'avis du chef de corps ne liait pas le conseil communal et que celui-ci a pris en considération d'autres éléments que cet avis; qu'elle précise que, bien qu'il ne s'agisse pas d'un élément déterminant, l'ancienneté figure parmi les éléments pris en compte et que l'ancienneté du candidat nommé est incontestablement supérieure à celle du requérant; qu'elle soutient que les observations du requérant ont été prises en considération, comme en témoigne le rapport établi à l'issue de son audition du 13 mars 2001; qu'enfin, selon la partie adverse, les raisons du choix opéré par le conseil communal apparaissent clairement de la décision et il n'y avait pas lieu de comparer plus amplement les titres et mérites des candidats;

Considérant qu'après avoir pris connaissance du rapport concluant à l'annulation de l'acte attaqué sur la base de l'article 94 du règlement de procédure, le conseil de la partie adverse a exposé à l'audience que cette conclusion procédait d'un amalgame entre la motivation formelle et la motivation interne, qu'aucune règle n'interdit de tenir compte de motifs de santé pour ne pas retenir un candidat, que ce motif n'est pas le seul motif de l'acte ni son motif déterminant et que la solution

proposée amènerait le Conseil d'Etat à procéder à un contrôle d'opportunité, ce qui ne se peut;

Considérant que la décision du conseil communal du 23 avril 2001 - seule soumise en l'espèce à l'obligation de motivation formelle prescrite par la loi du 29 juillet 1991 - vise les dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles elle se fonde et mentionne la vacance d'un emploi de commissaire adjoint inspecteur, l'appel aux candidats, l'identité des candidats, le résultat de l'évaluation qu'ils ont obtenue, la conclusion de l'avis émis à leur sujet par le chef de corps, les commentaires du requérant quant à l'avis le concernant et l'ancienneté des candidats ayant obtenu un avis motivé positif; que cette décision est motivée en la forme;

Considérant que le contrôle juridictionnel de la motivation d'un acte qui doit être motivé en la forme ne porte pas seulement sur l'existence d'une motivation; que la motivation doit être adéquate et que le contrôle s'étend à cette adéquation, c'est-à-dire à l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs; que, dans l'exercice de ce contrôle, le Conseil d'Etat ne peut pas avoir égard à d'autres motifs que ceux exprimés dans l'acte;

Considérant que, selon ses termes, la décision du 23 avril 2001 repose sur l'évaluation des candidats, sur l'avis motivé du chef de corps à leur égard et sur l'ancienneté; qu'il ressort de la structure de la délibération que le premier de ces éléments n'a pas permis de départager les cinq candidats qui avaient tous obtenu une évaluation positive; que l'avis motivé du chef de corps était positif pour trois d'entre eux seulement et que c'est l'ancienneté qui a finalement départagé ces trois candidats; que l'on peut ainsi constater, sans se substituer à l'autorité, que le fait de n'avoir obtenu qu'un avis réservé du chef de corps a été pour deux candidats, dont le requérant, la cause de leur exclusion; que cet avis motivé est celui émis le 21 février 2001; que le Conseil d'Etat ne peut avoir égard au courrier confidentiel du 26 février 2001 qui accompagne les avis, puisque ce courrier n'est pas visé par la décision du conseil communal, qu'il est distinct des avis et ne peut s'y substituer;

Considérant que l'avis du 21 février 2001 est effectivement motivé; que son caractère réservé résulte probablement de la constatation selon laquelle "Depuis le mois de février 2000, Monsieur DELSAUT est confronté à des difficultés personnelles qui l'empêchent d'assurer l'entièreté des missions d'un officier de police. Son travail doit être adapté à sa situation"; qu'il est vraisemblable que le conseil communal a eu égard non seulement à la conclusion de l'avis, mais aussi à son contenu; que le requérant a eu

l'occasion de commenter cet avis et de contester l'existence de "difficultés personnelles", et que le conseil communal a pris connaissance de ses commentaires; qu'il s'avère que l'avis relève aussi "quelques difficultés pour analyser et synthétiser certaines situations"; que, certes, cette constatation déjà formulée trois ans plus tôt, n'a pas empêché le chef de corps d'émettre à l'époque un avis positif qui n'a cependant pas conduit à la promotion du requérant; qu'il n'apparaît pas à l'évidence que l'état de santé du requérant, peut-être mal apprécié et inexactement qualifié de "difficultés personnelles", a été la seule cause de l'exclusion du requérant et de la préférence donnée à un autre candidat; que le caractère adéquat de la motivation peut être discuté, ce qui ne permet pas de conclure au caractère manifestement fondé du moyen,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq avril deux mille deux par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.