

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 109.911 du 29 août 2002

A.75.256/VIII-390

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

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de
l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 août 1997 par André ROSSIGNON qui
demande l'annulation de l'arrêté royal du 18 avril 1997 portant nomination de Xavier
BOSSU en qualité de commissaire de l'arrondissement d'Arlon-Neufchâteau-Virton;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 30 janvier 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier
et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 30 mai 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 juin 2002;

Vu la lettre du 25 juin 2002 remettant l'affaire à l'audience du 9 août 2002 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me de JONGHE d'ARDOYE, loco Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les circonstances de la cause se présentent comme suit :

1. Le Moniteur belge du 27 juin 1996 annonce la vacance de plusieurs emplois de commissaire d'arrondissement, notamment pour les ressorts d'Arlon-Neufchâteau-Virton, de Charleroi-Thuin et de Mouscron. Cet avis mentionne les conditions de nomination, invite les candidats à déposer une note circonstanciée exposant les raisons pour lesquelles ils estiment être aptes à exercer la fonction et leurs "qualités en matière de gestion des services publics et dans les matières qui relèvent des compétences de la fonction", et précise que la commission de sélection, visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 7 août 1995 relatif aux commissaires d'arrondissement et aux commissaires d'arrondissement adjoints, peut les inviter à un entretien complémentaire.

2. André ROSSIGNON se porte candidat pour les trois emplois précités. Xavier BOSSU pose sa candidature à l'emploi de commissaire d'arrondissement d'Arlon-Neufchâteau-Virton.

3. Après avoir établi son règlement d'ordre intérieur, la commission de sélection examine la recevabilité des candidatures le 20 août 1996. Le procès-verbal de cette réunion porte notamment ce qui suit :

" Après discussion les membres décident que les fonctions d'enseignant seront considérées comme fonction scientifique de niveau 1 lorsque ces fonctions auront été exercées sur base d'un diplôme d'accès au niveau 1.

Les candidatures suivantes sont dès lors déclarées recevables :

Xavier BOSSU
Philippe DELBECQ
André ROSSIGNON".

4. Le 16 septembre 1996, la commission de sélection décide ce qui suit :

- " Les candidats choisissent une question tirée au hasard (...). Ils disposent d'environ 20 minutes pour préparer celle-ci et la présenter aux membres.
Le président rappelle aux membres de la commission de sélection qu'il ne s'agit en aucun cas d'un examen. Les candidats ne sont pas jugés sur une connaissance technique détaillée de la matière mais sur leur expérience, leur personnalité et la manière dont ils envisagent les différentes missions des commissaires d'arrondissement.
Les candidats sont interrogés successivement sur la question qu'ils ont préparée et sur d'autres questions susceptibles d'éclairer les membres de la commission quant aux qualités du candidat et son aptitude à exercer l'emploi de commissaire d'arrondissement".

5. Après tirage au sort des questions préétablies, le requérant répond à la question 7 et Xavier BOSSU à la question 4.

A la suite de cette audition, les membres de la commission délibèrent en ces termes :

- " Les membres de la commission procèdent à un examen approfondi et comparatif des diverses candidatures au vu des prestations des candidats et en se basant d'une part sur la note circonstanciée jointe à la candidature et d'autre part sur les auditions des candidats.

De ces auditions ressort ce qui suit :

Les membres estiment que les candidats dont les noms suivent ne conviendraient pas à la fonction pour laquelle ils postulent :

(...)

Les membres estiment que les candidats dont les noms suivent pourraient convenir à la profession pour laquelle ils postulent :

(...)

Monsieur ROSSIGNON, enseignant, est un candidat moyen. Son raisonnement est assez bon et il a une certaine ouverture d'esprit. Ses réponses étaient vagues et sa connaissance de la profession pour laquelle il postule assez faible.

Monsieur BOSSU est un excellent candidat. Quoique n'ayant pas eu de fonctions directement liées à celles de commissaire d'arrondissement, Monsieur BOSSU a une certaine expérience acquise, entre autres, comme conseiller communal.
La personnalité de Monsieur BOSSU a favorablement impressionné la commission. Il dispose d'une grande ouverture d'esprit, de nettes capacités intellectuelles qui laissent croire qu'il pourrait donner une forte impulsion à la fonction de commissaire

d'arrondissement s'il était nommé. Il a également une vision nette du rôle du commissaire d'arrondissement dans les organes provinciaux.

(...)

Procédure de vote.

Le rapporteur remet aux membres un bulletin vierge et anonyme reprenant le nom des candidats. Les membres votent conformément à l'art. 7.3 du règlement de procédure.

Le rapporteur établit la liste des 5 candidats qui ont obtenu le plus de points :

1. Xavier BOSSU (30 points)
2. Arille CORNET (24 points)
3. Roger LAURENT (15 points)
4. Richard LAMBERT (12 points)
5. Jean-Luc DABE (9 points).

Les membres de la commission établissent la motivation de ce classement :

Monsieur BOSSU est classé à la 1^{ère} place.

Quoique n'ayant pas eu de fonctions directement liées à celle de commissaire d'arrondissement, Monsieur BOSSU a une certaine expérience des rouages administratifs acquise, entre autres, comme conseiller communal. La personnalité de Monsieur BOSSU a très favorablement impressionné la commission. Il dispose d'une grande ouverture d'esprit, de nettes capacités intellectuelles qui laissent croire qu'il pourrait donner une forte impulsion à la fonction de commissaire d'arrondissement s'il était nommé. Il a également une vision nette du rôle du commissaire d'arrondissement dans les organes provinciaux. La polyvalence de ce candidat supplée largement son expérience quelque peu moins poussée que celle d'autres candidats.

Les membres de la commission estiment qu'il convient de placer Monsieur CORNET en 2^{ème} place. Celui-ci connaît bien les différents aspects de la fonction de commissaire d'arrondissement et possède un excellent esprit de synthèse. Il possède une expérience théorique excellente quoique un peu axée sur le domaine policier.

Monsieur LAURENT apparaît être un bon candidat dont la compétence en matière financière ne peut être mise en doute. Il apparaît cependant aux membres de la commission un peu «enfermé dans sa matière» et manquant de ce fait de polyvalence. Il est dès lors classé à la 3^{ème} place.

Les membres de la commission sont quelque peu partagés sur la personnalité de Monsieur LAMBERT. Ils conviennent qu'il s'agit d'un excellent candidat mais lui reprochent une tendance à privilégier la forme du langage par rapport au fond des idées. Ils estiment que sa connaissance des enjeux de la profession de commissaire d'arrondissement est fort approximative. Monsieur LAMBERT est classé 4^{ème}.

Monsieur DABE est un bon candidat. Il fait preuve d'une bonne connaissance du rôle du commissaire d'arrondissement même si se manifestent quelques lacunes dans sa connaissance des institutions provinciales.

Monsieur DABE est clair et montre des talents d'organisateur mais paraît parfois manquer de souplesse dans ses relations humaines.

Le profil de Monsieur DABE apparaît également fort spécialisé. Celui-ci est dès lors classé à la 5^{ème} place.

Le président soumet au vote secret le classement motivé obtenu.

Ce classement recueille l'unanimité (6 votes OUI, 0 vote NON)

Le classement motivé est approuvé à l'unanimité et sera notifié à tous les candidats dans les 15 jours de la délibération (art. 7 de l'A.R. du 7 août 1995)".

6. Cette proposition est notifiée au requérant le 27 septembre 1996. Le 7 octobre 1996 le requérant introduit une réclamation contre cette proposition. Il dénonce le fait que les propositions ont été publiées dans la presse avant d'être notifiées aux candidats ainsi que l'attitude du gouverneur de province qui lui aurait posé une question tendancieuse et aurait manipulé le jury. Il soutient en outre que les jugements sont subjectifs et les classements arbitraires. A preuve, il a été classé "bon" pour deux ressorts mais "assez bon" pour le ressort concerné; de même, il a été fait état de sa profession mais pas de celle du candidat proposé ; les estimations paraissent être des justifications et les valeurs des uns semblent être des défauts pour les autres.

7. Lors de la réunion de la commission de sélection du 18 octobre 1996, le président donne lecture des réclamations et les membres les examinent. En ce qui concerne la réclamation du requérant, ils se prononcent ainsi :

" La commission déplore que des informations relatives à la procédure aient pu être publiées par la presse. Elle constate que cela n'a toutefois pu avoir aucun effet sur la valeur de la procédure elle-même et sur l'appréciation des candidats. Les informations publiées ne sont pas confidentielles et ont été communiquées à chacun des candidats.

Monsieur ROSSIGNON met en doute l'impartialité du Gouverneur du Luxembourg.

Lors de la réunion du 16 septembre 1996, le Gouverneur du Luxembourg a posé deux questions au candidat.

La première question visait à connaître l'attitude du candidat, s'il était nommé commissaire d'arrondissement et s'il entrait en possession de renseignements à caractère confidentiel.

Le candidat a répondu que le commissaire d'arrondissement était tenu à un certain devoir de réserve, ce qui est apparu comme une réponse correcte par les membres de la commission.

La deuxième question visait à connaître les motivations profondes de la candidature du candidat. Cette question a été posée à plusieurs candidats et ne peut avoir influencé défavorablement les membres de la commission.

Monsieur ROSSIGNON ne démontre pas le caractère "tendancieux" des interventions du Gouverneur du Luxembourg.

Le candidat évoque également une erreur de classement qui verrait des candidats classés différemment selon l'arrondissement. La commission insiste sur le fait qu'il n'est pas relevant de comparer deux classements issus de la comparaison de candidats différents dans des arrondissements différents.

Les membres constatent, pour le reste, que le candidat n'invoque aucun élément susceptible de modifier la proposition émise lors de leur réunion du 16 septembre 1996.

La réclamation de Monsieur ROSSIGNON est rejetée à l'unanimité.

Les membres déplorent vivement, par ailleurs, la mise en cause, par le candidat, de l'impartialité de la commission de sélection".

A l'issue de sa réunion la commission confirme le classement précédent et propose à l'unanimité la nomination du tiers intéressé.

8. Par arrêté royal du 18 avril 1997, le tiers intéressé est nommé en qualité de commissaire de l'arrondissement d'Arlon-Neufchâteau-Virton.

Il s'agit de l'acte attaqué, ainsi motivé :

" Vu l'article 107, alinéa 2, de la Constitution coordonnée;

Vu la loi provinciale du 30 avril 1836, en particulier l'article 132, remplacé par la loi du 16 juillet 1993;

Vu l'arrêté royal du 7 août 1995 relatif aux commissaires d'arrondissement et aux commissaires d'arrondissement adjoints;

Vu l'avis officiel publié au Moniteur belge du 27 juin 1996, annonçant la vacance d'un emploi de commissaire pour l'arrondissement d'Arlon-Neufchâteau-Virton;

Considérant que l'avis officiel de vacance d'emploi de commissaire d'arrondissement mentionne que les candidatures doivent être adressées à Monsieur le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, dans un délai de trente jours à dater de la publication de l'avis au Moniteur belge;

Considérant que trente-trois candidatures ont été adressées à Monsieur le Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur pour l'emploi vacant de commissaire pour l'arrondissement d'Arlon-Neufchâteau-Virton;

Considérant que la commission de sélection dont la mission est de présenter des candidats pour la nomination de commissaire d'arrondissement s'est réunie le 20 août 1996 afin d'adopter un règlement d'ordre intérieur organisant la procédure de sélection;

Considérant que ce règlement d'ordre intérieur prévoit que la commission de sélection, après avoir écarté les candidatures irrecevables, peut décider de convoquer l'ensemble des candidats recevables à un entretien complémentaire;

Considérant qu'il résulte du procès-verbal de la réunion du 20 août 1996 que les membres de la commission de sélection ont écarté dix candidatures pour irrecevabilité par une décision motivée et notifiée aux intéressés par lettre recommandée du 29 août 1996 et ont décidé d'entendre l'ensemble des candidats recevables;

Considérant que trois candidats ont renoncé, par courrier, à leur candidature;

Considérant que vingt candidats ont été entendus le 16 septembre 1996 par la commission de sélection;

Considérant que chaque candidat a été entendu par les membres de la commission, notamment à l'effet d'exposer une question relative aux matières relevant de la compétence des commissaires d'arrondissement, tirée au sort et ayant pu faire l'objet d'un temps de préparation, ainsi que sur d'autres questions susceptibles d'éclairer la commission quant aux qualités du candidat et sur son aptitude à exercer l'emploi à conférer;

Considérant qu'il ressort du procès-verbal de la réunion de la commission de sélection du 16 septembre 1996 que les membres de celle-ci ont comparé de manière approfondie les titres et mérites des candidats sur base de l'acte écrit de candidature et en particulier de la note circonstanciée exposant les motivations de leur candidature ainsi que sur base de l'entretien;

Considérant que les membres de la commission ont établi à l'unanimité une proposition motivée de classement de cinq candidats dans l'ordre de préférence s'établissant comme suit :

1. M. Xavier BOSSU.
2. M. Arille CORNET.
3. M. Roger LAURENT.
4. M. Richard LAMBERT.
5. M. Jean-Luc DABE.

Considérant que le procès-verbal de la réunion de la commission de sélection mentionne les motifs de ce classement;

Considérant que cette proposition motivée a été notifiée le 27 septembre 1996 aux candidats par lettre recommandée à la poste;

Considérant que quatre réclamations ont été introduites dans le délai légal contre la proposition motivée;

Considérant qu'il résulte du procès-verbal de la réunion du 18 octobre 1996 de la commission de sélection que les membres de celle-ci ont examiné de manière approfondie l'ensemble des réclamations avant de décider à l'unanimité qu'elles ne contenaient aucun élément susceptible d'influencer leur appréciation sur les candidats;

Considérant que les membres de la commission de sélection ont confirmé leur proposition provisoire adoptée le 16 septembre 1996 à l'unanimité;

Considérant que cette proposition définitive a été adressée à Monsieur le Ministre de l'Intérieur le 30 octobre 1996;

Considérant qu'il ressort des procès-verbaux des réunions de la commission de sélection que celle-ci a examiné les candidatures de manière approfondie, a entendu les candidats et a comparé leurs titres et mérites;

Considérant que Monsieur Xavier BOSSU a été classé premier de la proposition définitive et proposé à l'unanimité par la commission de sélection;

Considérant que le procès-verbal de la réunion du 16 septembre 1996 mentionne également les qualités de Monsieur Xavier BOSSU et les raisons pour lesquelles il a obtenu ce classement;

Considérant qu'il y a lieu de se rallier à l'avis unanime de la commission de sélection";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "du défaut de comparaison des titres et mérites des candidats, du défaut de motivation et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir"; qu'il considère que l'autorité investie du pouvoir de nomination n'a en aucune manière procédé à un examen et une comparaison des titres et mérites des candidats puisque l'acte attaqué est exclusivement motivé par référence au classement opéré par la commission de sélection auquel la partie adverse a estimé qu'il y avait lieu de se rallier; qu'il estime que cette considération ne repose sur aucun motif exact, pertinent et juridiquement admissible et qu'à tout le moins de tels motifs ne sont pas explicitement formulés dans l'arrêté attaqué; qu'il fait valoir que la proposition de la commission de sélection n'est pas de nature à éclairer l'autorité investie du pouvoir de nomination de manière exacte et suffisante, si bien qu'elle n'a pu se prononcer en parfaite connaissance de cause; qu'il reproche à la commission de n'avoir pas suffisamment examiné et comparé les titres, diplômes et expériences professionnelles des candidats; qu'il observe que le dossier administratif ne contient aucune trace tangible de la teneur des entretiens, ni des diverses questions posées; qu'il soutient que l'appréciation portée sur sa candidature est sommaire et contradictoire, rien ne permettant d'étayer l'analyse de la commission de sélection d'autant que, sur la base du même entretien, son raisonnement a été jugé "assez bon" pour l'emploi d'Arlon-Neufchâteau-Virton et "bon" pour les deux autres emplois qu'il briguait; qu'enfin, il estime que l'appréciation portée sur le candidat classé premier n'est en rien étayée;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que "c'est manifestement exclusivement sur base de (sa) prestation à l'occasion de l'audition que la qualité de son raisonnement et la pertinence de ses réponses ont pu être appréciées par la commission de sélection"; que, se fondant sur les principes applicables en matière disciplinaire, il soutient que l'absence de procès-verbal de l'audition reporté sur l'autorité la charge de la preuve; qu'il estime que le Conseil d'Etat doit être en mesure de vérifier, fût-ce de manière marginale, s'il existe un rapport raisonnable entre les faits révélés par l'entretien et l'appréciation qu'en a faite l'organe d'avis, ce qui suppose que soit déposé au dossier administratif un compte-rendu, fût-il succinct, de l'entretien; que, par ailleurs, le requérant conteste la recevabilité de la candidature de Xavier BOSSU qui, selon lui, ne justifierait pas d'une expérience de dix ans de fonctions au niveau 1 et bénéficierait à cet égard d'une attestation de complaisance; qu'il

voit dans la publication dans la presse, avant même que les propositions de la commission de sélection soient notifiées aux candidats, de la première place accordée à Xavier BOSSU, "une complicité évidente entre des membres de la commission et le candidat qui jouit d'un régime préférentiel, jetant ici encore le discrédit sur toute la procédure de recrutement déjà entachée de favoritisme à son égard"; que le requérant critique encore l'attitude du gouverneur CAPRASSE lors de son audition; qu'enfin, il doute de l'absence de politisation de la procédure alors qu'elle a été conduite par un groupe de personnes qui ont été nommées politiquement;

Considérant que l'article 8 de l'arrêté royal du 7 août 1995 relatif aux commissaires d'arrondissement et aux commissaires d'arrondissement adjoints est rédigé ainsi qu'il suit :

" La nomination des commissaires d'arrondissement et des commissaires d'arrondissement adjoints est faite par Nous.

La priorité est donnée à celui des candidats qui a été proposé à l'unanimité par la commission de sélection.

Si le Ministre de l'Intérieur estime ne pas pouvoir se rallier à la proposition unanime de la commission et s'il Nous propose un autre des candidats proposés, cette proposition doit être spécialement motivée";

qu'il ne peut être reproché à la partie adverse d'avoir respecté la règle portée par l'alinéa 2 de la disposition précitée; qu'en outre, l'alinéa 3 de celle-ci limite son choix aux candidats proposés, ce qui exclut le requérant;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, alinéa 2, 2°, du même arrêté, les candidats doivent impérativement déposer "une note circonstanciée dans laquelle ils exposent les raisons pour lesquelles ils estiment être aptes à exercer la fonction et dans laquelle ils font également valoir leurs qualités en matière de gestion des services publics et dans les matières qui relèvent des compétences de la fonction"; qu'il s'agit du document de base au vu duquel la commission de sélection doit apprécier les candidatures, l'entretien complémentaire prévu par l'article 6 du même arrêté ne constituant qu'une simple possibilité; que, dans sa note de candidature, le requérant a exposé la conception qui est la sienne du rôle du commissaire d'arrondissement et les qualités dont il se prévaut, étant notamment "une très bonne connaissance (...) de la gestion des services publics et administrations" sans toutefois pouvoir faire état d'une quelconque expérience concrète en la matière; qu'en revanche, Xavier BOSSU a pu faire valoir son expérience de conseiller communal, d'échevin des finances et de secrétaire particulier d'un vice-premier ministre; que la commission de sélection avait à se prononcer sur l'aptitude à exercer la fonction de commissaire d'arrondissement et

non à comparer des éléments dépourvus de pertinence; qu'à cet égard, le requérant ne démontre pas que sa licence en sciences religieuses constituerait une formation plus adéquate pour la fonction que la licence en philologie romane acquise par Xavier BOSSU;

Considérant que l'arrêté royal du 7 août 1995 ne prévoit pas que l'entretien complémentaire auquel peuvent être conviés les candidats fasse l'objet d'un procès-verbal ou d'un compte-rendu; qu'un tel document n'est pas nécessairement significatif de toutes les qualités qui peuvent être reconnues à un candidat, pas plus d'ailleurs que de tous les reproches qui peuvent lui être adressés, si bien qu'il ne constitue pas dans tous les cas une base indispensable pour étayer les appréciations de la commission de sélection, laquelle doit d'ailleurs également, sinon principalement, forger son opinion sur la note circonstanciée déposée par les candidats; que la procédure de sélection ne peut en rien être assimilée à une procédure disciplinaire; qu'au demeurant, les critiques formulées par le requérant reviennent, pour l'essentiel, à inviter le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle de la commission de sélection, ce qu'il ne peut faire; que la tâche de celle-ci consiste à établir un classement comparatif des candidats, si bien qu'il n'y a pas de contradiction à juger que le raisonnement du requérant est "bon" par rapport à certains candidats et "assez bon" par rapport à d'autres;

Considérant que le premier moyen, tel qu'il est énoncé dans la requête et le mémoire en réplique, n'est pas fondé; que les griefs formulés dans le dernier mémoire constituent autant de moyens nouveaux qui, faute de l'avoir été en temps utile, sont irrecevables;

Considérant que le requérant prend le deuxième moyen de la requête "du défaut de comparaison des titres et mérites des candidats, de l'erreur dans les motifs et du défaut de motivation, de la violation des principes constitutionnels de l'égalité et de la non discrimination, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir"; qu'il allègue que la commission de sélection a estimé que le requérant "enseignant, est un candidat moyen" alors qu'elle a classé Xavier BOSSU, également enseignant, en première place; qu'il estime qu'une telle appréciation est d'autant plus déraisonnable qu'il exerce dans le niveau secondaire supérieur alors que le candidat nommé a, pour une grande partie, exercé ses fonctions dans l'enseignement secondaire inférieur; qu'il soutient que "les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, rapportés à la situation de droit public du fonctionnaire, impliquent que les critères d'appréciation soient les mêmes

pour tous les candidats et soient appliqués de manière objective et motivée à chacun d'eux";

Considérant que la commission de sélection n'avait pas pour mission de comparer les carrières des candidats dans l'enseignement mais leurs aptitudes respectives à exercer la fonction de commissaire d'arrondissement; que le moyen est dépourvu de toute pertinence,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-neuf août deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	BLANJEAN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Th. BLANJEAN.

J.-Cl. GEUS.