CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 111.415 du 10 octobre 2002

A. 94.933/VIII-2617

En cause : **DEMOLIN** Maurice,

Neuve Voie 22
4460 Grâce-Hollogne,

contre :

la Ville de Liège,

ayant élu domicile chez
Mes Dominique WAGNER et
Vincent NEUPREZ, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège,

Partie intervenante :

MAHY Marie-France,
rue de Campine 392
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 août 2000 par Maurice DEMOLIN, qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de la ville de Liège qui a, en date du 27 juin 2000, confié à Marie-France MAHY le mandat de directeur président de la Haute Ecole de la ville de Liège;

Vu la requête introduite le 22 janvier 2001 par laquelle Marie-France MAHY demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 26 février 2001 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELINCK, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 21 août 2001 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 7 février 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mars 2002;

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

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

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, auditeur;

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 :

1. Le requérant est directeur du département économique de la Haute Ecole de la ville de Liège.

2. La commission paritaire locale "Instruction publique" se réunit le 15 avril 2000. Sous le titre "désignation du Directeur-président", le procès-verbal de cette réunion indique ce qui suit :

" - le Président signale que le Directeur-président sera admis à la retraite et qu'en outre son mandat de cinq ans arrive à expiration;
- le Président propose que Monsieur R. CHOUTERS "- le directeur-président en fonction -" soit chargé de l'organisation et de la présentation d'une liste de trois candidats au pouvoir organisateur, dans les meilleurs délais;
- les trois organisations syndicales marquent leur accord".

3. Le collège de direction de la Haute Ecole, composé du directeur-président, du requérant, de Marcel HAGUINET, Christian LOFFET et Marie-France MAHY, se réunit le 24 mai 2000. Le procès-verbal de cette réunion relate notamment ce qui suit :

" Succession du Directeur-président (vote).

Le Collège de direction établit les modalités du vote.

Les trois candidats proposés sont M. Marcel HAGUINET, M. Christian LOFFET et Mme Marie-France MAHY".

Le procès-verbal est approuvé le 6 juin 2000, en l'absence du requérant qui déclare, sans être contredit, qu'il était à cette date en mission à l'étranger.

Le procès-verbal de la réunion du collège de direction du 29 août 2000 mentionne : "Le directeur du département économique n'approuve pas l'entièreté du procès-verbal n° 55 du 24/05/00; aucune justification ne sera donnée".

Quant au procès-verbal de la réunion du 29 août 2000, il est approuvé le 7 septembre 2000 moyennant la correction suivante : "Le directeur du département économique n'approuve pas l'entièreté du procès-verbal n° 55 du 24/05/00; à ce stade aucune justification ne lui est permise puisque ce procès-verbal a été entériné".

Les propositions sont transmises le 25 mai 2000 à l'échevin de l'Instruction publique de la ville de Liège.

4. Le 21 juin 2000, les candidats proposés sont entendus par l'échevin de l'Instruction publique et par l'inspecteur général et un procès-verbal de l'audition, suivi d'une appréciation générale, est dressé pour chaque candidat.

5. Le 27 juin 2000, le conseil communal décide à l'unanimité de désigner Marie-France MAHY à la fonction de directrice-présidente pour la période du 1er août 2000 au 31 juillet 2005. Il s'agit de la décision attaquée, motivée comme suit :

" (...)

Attendu que les trois candidats proposés par le Collège de Direction remplissent les conditions fixées par les décrets précités;

Attendu que chacun d'eux a été invité à rédiger une note de motivation exposant ses objectifs et sa manière d'envisager la fonction;

Attendu que, sur base de cette note de motivation, les trois candidats ont été auditionnés par M. le Directeur de l'Enseignement et par M. l'Inspecteur général;

Attendu que les dossiers individuels complets des candidats ont été mis à la disposition des membres du Collège échevinal, de la Commission de l'Instruction publique et du Conseil communal jusqu'à la fin de la procédure, clôturée par le vote du Conseil communal;

Attendu que chacun de ces dossiers comprenait notamment : les diplômes, l'état de services détaillé, les actes de nomination antérieurs, la note de motivation susdite, ainsi que le rapport rédigé à l'issue de l'audition;

Attendu que les dossiers des candidats ont été soumis à une discussion ouverte devant chacune des instances concernées;

Considérant qu'ainsi, à chaque stade de la procédure, il a pu être procédé à l'examen approfondi et à la comparaison des titres et mérites respectifs des candidats;

Attendu qu'en ce qui concerne Mme Marie-France MAHY, M. l'Echevin de l'instruction publique fait remarquer que la conclusion du rapport d'audition évoqué plus haut est libellé de la manière suivante :

«Madame MAHY remplit ses fonctions actuelles à la satisfaction générale. Elle possède de solides notions en pédagogie, en psychologie sociale (management et conduite de réunions) et a manifestement fait sienne l'expression "gouverner c'est prévoir". Elle a une vision d'ensemble du pilotage de la Haute Ecole, axée sur la transparence de fonctionnement, sur la nécessité de la centralisation, sur la définition claire des critères objectifs dans la gestion et sur la recherche du consensus par la négociation».

(...)".

Le requérant est informé de la décision prise par une lettre du 29 juin 2000.

6. Par lettre du 17 juillet 2000, l'avocat du requérant demande au collège des bourgmestre et échevins de lui communiquer le dossier administratif ayant conduit à la décision du 27 juin 2000. Après un rappel, la partie adverse lui demande, le 10 août 2000, de formuler clairement les raisons pour lesquelles son client souhaite avoir accès au dossier. Le 20 août 2000, l'avocat du requérant répond en ces termes :

" (...)

Mon client étant manifestement concerné par la nomination à la fonction de Directeur-président, il me paraît qu'en vertu tant de la loi du 11.4.1994 sur la publication des actes d'administration que des décrets du 22.12.1994 de la Communauté française, et du 30.3.1995 du Conseil régional wallon, que je dois recevoir copie des actes de procédure produits à la désignation du Directeur-président.

Mon client pouvait lui-même prétendre à la nomination à cette fonction.

Cette copie est indispensable à Monsieur Maurice DEMOLIN pour déterminer l'opportunité d'introduire ou non un recours contre la décision du Conseil communal.

J'attends dès lors communication des pièces par retour du courrier.

(...)";

Considérant que la partie adverse soulève l'exception "obscuri libelli"; qu'elle fait valoir qu'en ce qui concerne les moyens, le requérant se borne à faire mention des lois et décret qu'il estime avoir été méconnus, sans préciser en quoi consisterait cette méconnaissance et qu'en ce qui concerne les faits, "il est malaisé de distinguer l'exposé des faits des critiques vagues et imprécises formulées par le requérant"; que la partie intervenante soulève la même exception, en ajoutant que les moyens ne sont pas davantage précisés dans le mémoire en réplique;

Considérant que la requête ne contient pas d'exposés distincts pour les faits et pour les moyens; que les faits relatés sont cependant suffisants pour identifier l'acte attaqué; que la requête indique les lois et le décret dont le requérant dénonce la violation

et, même si ce n'est pas de manière méthodique, les raisons dont il déduit cette violation; que la manière dont les faits et les moyens ont été exposés n'ont pas empêché les parties adverse et intervenante de répondre aux critiques formulées; que, sous réserve de l'examen de chacun des moyens, l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant au motif qu'il n'a pas attaqué la décision du collège de direction du 24 mai 2000 qui propose trois candidats parmi lesquels il ne figure pas, alors que c'est cette décision qui lui cause grief et qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, "il appartiendrait au conseil communal de prendre une décision de nommer comme Directeur-Président un des trois candidats proposés par le collège de direction";

Considérant que la décision du collège de direction du 24 mai 2000 constitue à l'égard du requérant un acte interlocutoire qu'il pouvait attaquer; qu'en cas d'opération complexe, celui qui n'a pas usé de sa faculté de recours contre l'acte interlocutoire peut l'attaquer en même temps que la décision finale; que la requête contient des critiques à l'égard de la décision du collège de direction du 24 mai 2000; que l'exception est liée au fond;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; que dans son mémoire en réplique, il déclare cependant renoncer à argumenter sur cette base; qu'il y a lieu de considérer que le requérant a ainsi renoncé à ce moyen;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, du décret "du 22 décembre 1994 du Conseil de la Communauté française" et du décret "du 30 mars 1995 du Conseil régional wallon"; que le requérant se plaint de n'avoir pas obtenu, malgré la demande de son conseil, la communication du dossier et soutient que "d'évidence, le Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Liège fait obstruction à la prise de connaissance du dossier dans un délai raisonnable, pour empêcher le requérant d'introduire un recours

dans le délai utile de 60 jours"; qu'en réplique, il rappelle la teneur de son échange de correspondance avec la partie adverse et fait valoir qu'il n'a pas introduit la demande de reconsidération prévue par la loi du 11 avril 1994 afin d'éviter d'être forclos dans le cadre de la procédure en annulation de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant n'indique pas en quoi les décrets qu'il vise auraient été violés; qu'en tant qu'il est pris de la violation de ces décrets, le moyen est irrecevable;

Considérant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration vise les autorités administratives fédérales; qu'elle n'est pas applicable à la partie adverse qui, en tant qu'administration communale, tombe dans le champ d'application de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes; que le moyen est dépourvu de pertinence et doit être rejeté;

Considérant qu'un troisième moyen est pris de la violation "du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles"; que le requérant reproche au conseil communal de la ville de Liège de n'avoir pas "clairement défini les modalités de la procédure de constitution de la liste de trois candidats à la fonction de Directeur-Président, au regard notamment des lois relatives à la consultation syndicale" et observe "qu'il n'apparaît pas que la Commission paritaire locale se soit prononcée sur les critères de sélection devant présider au choix du collège de Direction"; que sous l'intitulé "violation de la légalité externe de l'acte (motifs de droit)" il explique, dans son mémoire en réplique, que "la procédure pour l'établissement de la liste de trois candidats n'est pas prévue en temps (lire : tant) que telle dans le décret de 1995" et que, dès lors, "le pouvoir organisateur devait procéder à la détermination de ces règles"; qu'il en veut pour preuve le fait qu'un tel règlement a été prévu pour les hautes écoles organisées par la Communauté française et celles organisées par les provinces et ajoute dans son dernier mémoire que la partie adverse elle-même a prévu un projet de règlement; qu'il fait valoir que la fonction de directeur-président n'est pas réservée au personnel directeur, qu'il n'y a pas eu d'appel aux candidats et que la partie

adverse a ignoré le conseil pédagogique et l'organe de gestion et même son propre projet pédagogique; qu'il poursuit le développement du moyen sous le titre "violation de la légalité externe (motifs de fait)" et expose que le pouvoir organisateur a été induit en erreur quant à la date d'échéance du mandat de directeur-président et n'a donc pas désigné son successeur en connaissance de cause; que, dans son dernier mémoire, il insiste sur l'importance de cette erreur et sur son intérêt à la relever; que selon lui en effet, lorsque le mandat vient à échéance, il faut procéder à une nouvelle élection tandis que si le titulaire du mandat atteint l'âge de la retraite, il peut être remplacé jusqu'au terme du mandat par le directeur le plus ancien, en l'occurrence lui-même; qu'il fait aussi valoir qu'il a émis des objections sur la procédure lors de la réunion du collège de direction du 24 mai 2000 mais que ces objections ne sont pas reprises dans le procès-verbal de cette réunion qui a été approuvé alors qu'il était en mission à l'étranger;

Considérant que la partie adverse répond que "le requérant ne précise pas quelles sont les dispositions du décret [du 5 août 1994] qui seraient violées, ni pour quelles raisons"; qu'elle expose que le décret n'attribue pas au conseil communal la compétence de fixer les modalités de constitution de la liste de trois candidats; qu'elle fait valoir que les critiques formulées par le requérant semblent être dirigées contre la décision du collège de direction du 24 mai 2000 et non contre l'acte attaqué; qu'elle ajoute qu'"en tout état de cause, la commission paritaire locale a été associée à la procédure de désignation d'un Directeur-Président" et fait état à cet égard d'extraits des procès-verbaux des réunions de cette commission des 25 avril et 30 mai 2000;

Considérant que la partie intervenante relève que la candidature du requérant a été prise en considération et conteste son intérêt au moyen; qu'elle fait valoir que la procédure mise en oeuvre est la même que celle utilisée en 1996 lors de la première désignation du directeur-président; qu'elle souligne que le collège de direction a fixé les modalités du vote et que le requérant ne les a pas contestées; qu'à propos de l'erreur alléguée dans les motifs de fait, elle rappelle la nature de la compétence de la commission paritaire locale qui "n'avait pas à se prononcer sur la durée du mandat" du directeur-président; qu'elle en déduit que l'argument est dénué de pertinence;

Considérant que le dossier administratif n'établit pas qu'une candidature du requérant à la désignation comme directeur-président aurait été prise en considération; que le requérant a intérêt au moyen;

Considérant qu'il y a lieu de constater, avec la partie adverse, que la critique principale que contient le moyen est de n'avoir pas fixé les modalités de constitution de la liste des candidats à présenter et que cette critique est principalement dirigée contre la procédure préparatoire à l'acte attaqué, et spécialement contre la décision du collège de direction du 24 mai 2000;

Considérant que le décret visé au moyen ne définit pas les modalités de constitution de la liste des candidats à la fonction de directeur-président d'une haute école subventionnée par la Communauté française et n'impose pas au conseil communal de réglementer cette matière; que ce silence des textes ne dispense pas l'autorité de respecter les principes qui sont applicables à toute nomination ou désignation à une fonction publique; que pareille nomination ou désignation ne peut être arbitraire, ce qui implique que soient examinés et comparés, selon des critères objectifs et connus, les titres et mérites des candidats;

Considérant qu'en l'espèce, un premier examen et une première comparaison devaient être faits au stade de la sélection, par le collège de direction, des candidats à présenter; que le dossier administratif ne révèle pas que cet examen et cette comparaison auraient effectivement eu lieu; que le procès-verbal extrêmement laconique de la réunion du collège de direction du 24 mai 2000 mentionne seulement, avant les noms des trois candidats proposés, que les modalités du vote ont été établies, sans préciser en quoi elles consistaient; que l'on ignore si le vote a été précédé d'une discussion ; que l'on ignore de même si, à ce stade, il a été procédé à un examen et à une comparaison des titres et mérites des candidats et, le cas échéant, sur la base de quels critères; que ces lacunes sont d'autant plus graves que la composition du collège de direction - le directeur-président, les trois candidats proposés et le requérant - n'offrait pas, par elle-même, la garantie d'un examen et d'une comparaison sérieux, impartiaux, sereins et objectifs; que la circonstance que le procès-verbal a été approuvé comble d'autant moins

les lacunes constatées que le requérant était absent lors de cette approbation et qu'il a été mis dans l'impossibilité de faire acter ses observations à ce propos; que l'irrégularité de la procédure préparatoire vicie l'acte final; que dans cette mesure le moyen est fondé;

Considérant que le moyen pris du détournement de pouvoir est un moyen subsidiaire; que le troisième moyen étant considéré comme fondé, il n'y a pas lieu de l'examiner,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du conseil communal de la Ville de Liège du 27 juin 2000 désignant Marie-France MAHY à la fonction de directrice-présidente de la Haute Ecole pour la période du 1er août 2000 au 31 juillet 2005.

Article 2.

Les dépens sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 173,53 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 123,95 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix octobre deux mille deux par :

Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ. O. DAURMONT.