

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 144.618 du 19 mai 2005

A. 80.381/V-1545

En cause : **DE BREMME** Paul,
Merelputstraat 18
9420 Erpe-Mere,

contre:

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

Partie intervenante :

LENS Gustave,
rue de Mons 101
7380 Quiévrain.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 septembre 1998 par Paul DE BREMME qui demande l'annulation des arrêtés ministériels du 25 mai 1998 par lesquels Marc MULLIE, Gustave LENS, Jos DELEN, Philippe ROSSEEL, José VERHEGGEN et Annie MISTLER sont promus dans l'échelle de traitement 13B;

Vu la requête introduite le 2 mars 1999 par laquelle Gustave LENS demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 31 mai 1999 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire de la partie intervenante;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 21 mai 2001 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 27 décembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 janvier 2005 à 14.30 heures.

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et Mme Malerika BUSHU, attachée, comparaissant pour la partie défenderesse;

Entendu, en son avis conforme, M. M. LEFEVER, premier auditeur;

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

1. Des éléments de la cause.

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Par une note de service du 16 décembre 1997, six emplois de conseiller 13B sont déclarés vacants.

Dix-neuf agents, dont le requérant et la partie intervenante, introduisent leur candidature.

En termes d'ancienneté, le requérant est le troisième candidat néerlandophone.

1.2. Lors de sa réunion du 23 janvier 1998, le conseil de direction du Ministère de l'Intérieur examine les candidatures. Le rapport concernant cet examen indique notamment ce qui suit :

" Les membres du conseil de direction procèdent à un large examen comparatif des candidatures. Ils estiment que dans la philosophie des nouveaux cadres, il faut également attacher une certaine importance à l'ancienneté des candidats. Les candidats ayant une plus grande ancienneté disposent en effet d'une expérience utile étant donné que leur promotion éventuelle ne s'accompagne pas d'une autre affectation. (...)

Un membre estime que Madame MISTLER, licenciée en droit, mérite d'être classée à la première place. Elle dirige le service compétent pour les Réfugiés où sont occupés une centaine de membres du personnel. La problématique des Réfugiés est par nature une source de conflits, tant avec les intéressés et leurs avocats que pour le personnel. Madame MISTLER a démontré son aptitude à diriger et à résoudre les conflits de manière appropriée. Elle a la plus grande ancienneté de grade.

Monsieur LENS dispose des qualités qui sont attendues d'un chef; dans l'exécution de ses tâches, il garde toujours à l'esprit les intérêts supérieurs de l'Etat. Il a reçu des félicitations tant de la Députation permanente que du secteur privé pour la qualité professionnelle élevée de son travail. Monsieur LENS a également été chargé temporairement de l'exercice de la fonction de commissaire d'arrondissement dans l'attente de la nomination du nouveau titulaire.

(...)

Un membre déclare que Monsieur DELEN, licencié en physique, est un candidat très valable. Ce fonctionnaire a réalisé seul l'introduction de la nouvelle comptabilité communale. En assumant cette tâche entièrement nouvelle, il a prouvé qu'il dispose non seulement d'un talent d'organisation mais qu'il est également un bon négociateur. Affecté récemment aux Services généraux, il a rapidement assimilé la nouvelle matière et a su dynamiser ses collaborateurs.

(...)

Le membre présente ensuite Monsieur ROSSEEL, licencié en droit, qui mérite également d'être classé. C'est un fonctionnaire consciencieux qui possède une expérience administrative étendue et qui dirige un service d'une quarantaine d'agents, dont la moitié sont des universitaires. C'est un fonctionnaire loyal sur qui on peut toujours compter.

(...)

Un membre estime opportun de reconnaître également les mérites de Monsieur VERHEGGEN. Il est à la tête de la direction logistique où il dirige vingt-cinq agents. C'est un fonctionnaire très loyal et correct.

Le membre estime que Monsieur MULLIE peut également être retenu dans le classement. Il dirige le service compétent pour le contentieux, plus spécialement le contentieux de la gendarmerie. Cette division est au service de toutes les administrations du département et traite tous les dossiers contentieux de manière correcte en un minimum de temps.

(...)

Un membre confirme que Monsieur VERHEGGEN a effectivement toujours accompli de manière correcte les travaux préparatoires du budget.

(...)

Messieurs DE BREMME et (...) semblent également moins aptes que certains autres candidats pour entrer en ligne de compte pour un classement.

(...)

Après une discussion générale au cours de laquelle les titres de tous les candidats ont été comparés, le président résume les propositions formulées comme suit:

pour le classement à la première place : Messieurs VANRUSSELT, LENS, DELEN, VERHEGGEN, ROSSEEL et MULLIE et Mesdames MISTLER, VERLAINE et VANDERSTEEN-DE KONINCK.

pour le classement à la deuxième place : (...)

pour le classement à la troisième place : (...)

Les autres candidats à ces emplois, à savoir Messieurs (...) et DE BREMME (...) semblent pouvoir moins prétendre à l'avancement barémique au vu de leurs qualifications et de leur expérience".

Il ressort du vote secret auquel procède ensuite le conseil de direction que le requérant n'est pas présenté.

Il introduit une réclamation contre cette présentation.

Dans sa réclamation, le requérant déclare qu'un membre du conseil de direction aurait dit qu'il travaille plutôt lentement et qu'il fait preuve de peu de créativité et d'enthousiasme. Il conteste ces allégations avec force et signale qu'un tel reproche ne lui a jamais été fait. Il déclare ensuite que sa non-présentation se fonde uniquement sur des considérations générales sans fondement et que le seul critère objectif, à savoir l'ancienneté de grade, n'est pas pris en considération.

Lors de sa réunion du 4 mai 1998, le conseil de direction examine les réclamations, décide ensuite, à l'unanimité des voix, de rejeter les réclamations introduites et confirme, également à l'unanimité des voix, les présentations du 23 janvier 1998.

Par arrêtés ministériels du 25 mai 1998, Marc MULLIE, Gustave LENS, Jos DELEN, Philippe ROSSEEL, José VERHEGGEN et Annie MISTLER sont promus dans l'échelle de traitement 13B.

Par arrêté royal du 4 juillet 2001, Philippe ROSSEEL est promu, avec effet au 1^{er} juillet 2001, au grade de conseiller général au Ministère de l'Intérieur, Services centraux, cadre linguistique néerlandais.

Par arrêté royal du 20 juillet 2001, la partie intervenante Gustave LENS est admise à la pension anticipée, avec effet au 1^{er} décembre 2001.

Par arrêté royal du 28 janvier 2002, Jozef DELEN est admis à la pension anticipée, avec effet au 1^{er} octobre 2002.

2. De la recevabilité.

2.1. Considérant que la partie défenderesse estime que le requérant demande également l'annulation du refus implicite de le promouvoir et que cette demande est irrecevable au motif qu'elle dispose à l'égard des promotions attaquées d'un pouvoir discrétionnaire;

2.2. Considérant que le requérant rétorque qu'il n'entre pas dans ses intentions d'introduire une requête en annulation distincte contre le refus de le promouvoir; que l'exception est par conséquent sans objet;

2.3. Considérant que dès lors que Gustave LENS et Jozef DELEN ont été admis à la pension anticipée, le requérant n'a plus d'intérêt à attaquer leur promotion; qu'il en est de même pour Philippe ROSSEEL, promu entre-temps conseiller général, puisque cette promotion ne se fonde pas sur sa promotion dans l'échelle de traitement 13B; que la demande doit, dès lors, être rejetée dans la mesure où elle poursuit l'annulation des promotions de Gustave LENS, Jozef DELEN et Philippe ROSSEEL; qu'en conséquence, le requérant ne peut plus contester de manière recevable que les promotions de Marc MULLIE, José VERHEGGEN et Annie MISTLER.

3. Du bien-fondé du recours.

3.1. Considérant que, dans un premier moyen, le requérant allègue qu'en violation des dispositions des articles 23 et 26, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, l'avis du conseil de direction n'est pas adéquatement motivé; qu'il déclare à cet égard que le conseil de direction n'a pas mis en balance les titres et mérites des différents candidats avec suffisamment de sérieux et que la présentation ne mentionne pas les motifs précis pour lesquels l'un des candidats est préféré aux autres; que, par contre, sa candidature est écartée sur la base d'une "considération générale et informelle, à savoir «une expérience et une aptitude moindres»"; qu'il soutient ensuite que malgré une ancienneté supérieure et une plus longue expérience qui va de pair, dont le conseil de direction a reconnu l'importance, sa

candidature n'a pas été prise en considération; que le conseil de direction a classé favorablement un candidat sur la base de son ancienneté et que cet élément a néanmoins "été jugé sans intérêt" pour le requérant; que le requérant avait pourtant été jugé apte à diriger une section et pour cette raison a effectivement été assimilé au grade de "premier conseiller", alors qu'il n'a pas été jugé apte à obtenir une promotion par avancement barémique; que "l'importance que le conseil de direction attache aux critères diffère d'un candidat à l'autre";

3.2. Considérant que la partie défenderesse rétorque qu'une promotion par avancement barémique n'entraîne aucune modification de l'affectation et que la description de la fonction doit donc nécessairement être plus générale parce qu'elle doit pouvoir valoir pour des promotions dans différents services; que l'avis émis a informé adéquatement l'autorité investie du pouvoir de nomination quant aux mérites des candidats et qu'il repose sur des critères objectifs, comparables et préalablement publiés; que l'ancienneté a effectivement été reconnue comme un critère mais pas comme l'unique critère; que les mérites que le conseil de direction estimait importants ont toujours été énumérés pour les différents candidats proposés et que le conseil de direction a estimé que, par rapport à tous les mérites énumérés des candidats, les aptitudes et l'expérience du requérant étaient moindres; qu'enfin, le Conseil d'Etat ne peut substituer son appréciation des candidats à celle de l'autorité investie du pouvoir de nomination et qu'il ne peut annuler une appréciation que si elle est manifestement erronée;

3.3. Considérant que le requérant réplique que le raisonnement de la partie défenderesse concernant la différence dans la description de la fonction, selon qu'il s'agit d'une promotion par avancement de grade ou d'une promotion par avancement barémique, est sans pertinence; que le fait qu'une description de fonction doive rester générale ne signifie pas qu'un candidat ne puisse pas établir qu'il satisfait aux conditions sur la base de son expérience concrète; que les procès-verbaux du conseil de direction n'indiquent pas clairement et sans équivoque que ce dernier a comparé les mérites avec suffisamment de sérieux et qu'ils n'indiquent pas les motifs précis pour lesquels un candidat a été préféré à d'autres; qu'il n'est pas question de comparaison objective des titres et mérites, puisque que les critères d'appréciation n'étaient pas identiques pour tous les candidats; qu'ils n'ont pas été appliqués de manière objective et motivée, aucun argument concret, entre autres, n'ayant été invoqué en ce qui concerne les aptitudes prétendument moindres du requérant; qu'en outre, certains éléments ont été retenus positivement pour un candidat et pas pour les autres; qu'ainsi, des éléments de la description de la fonction ont été utilisés comme motifs pour certains alors que pour d'autres, il n'en a pas été fait mention;

3.4. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie défenderesse souligne que le conseil de direction n'a pas retenu comme seul critère l'ancienneté et le fait d'avoir assumé des responsabilités et que les différents mérites des candidats ont été pris en compte;

3.5. Considérant qu'au moment des promotions attaquées, les articles 23, 26, § 1^{er}, et 27bis de l'arrêté royal précité du 7 août 1939 s'énonçaient comme suit :

" Art. 23. La promotion par avancement de grade aux grades énumérés à l'article 22, § 2, est attribuée après avis motivé du conseil de direction.

(...)

Art. 26. § 1^{er}. Avant toute nomination par changement de grade ainsi que pour toute promotion par avancement de grade ou par avancement barémique, il est établi une proposition.

La proposition est faite par le conseil de direction dans les cas où ce collège est chargé de donner un avis motivé en application des articles 23 ou 67; dans ce cas, la proposition comprend au maximum cinq candidats par emploi vacant.

(...)

Art. 27bis. Dans le niveau 1, pour la promotion par avancement de grade ainsi que pour la promotion par avancement barémique dans le rang 13, la priorité est donnée à celui des candidats visés à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, qui a été proposé à l'unanimité par le conseil de direction.

Si le Ministre estime ne pas pouvoir se rallier à la proposition unanime du conseil de direction et s'il propose un autre des cinq candidats, sa proposition doit être dûment motivée";

qu'il ressort de la combinaison de ces dispositions qu'en ce qui concerne la promotion par avancement barémique dans le rang 13, la proposition doit être faite par le conseil de direction; que bien qu'il ne soit plus requis que le conseil de direction donne un avis motivé relativement à ces promotions par avancement barémique, cela ne signifie pas que ces propositions ne doivent pas se fonder sur une comparaison des candidats; qu'en effet, les promotions par avancement barémique sont des promotions au choix accordées par l'autorité en vertu de son pouvoir discrétionnaire; que ce pouvoir ne peut toutefois s'exercer de façon arbitraire et doit donc reposer sur des motifs admissibles en droit et selon la raison; que, puisqu'il s'agit, en l'espèce, de promotions au choix, le conseil de direction devait indiquer les motifs précis pour lesquels un candidat était préféré à d'autres et que cette comparaison des titres et mérites devait consister en un examen approfondi, précis et comparatif des titres, des mérites et des aptitudes de chacun des candidats et recourir à des critères objectifs en rapport avec la fonction à conférer; qu'il ressort de la discussion au conseil de direction que, outre les critères énumérés dans le

profil, une certaine importance peut également être attachée à l'ancienneté au motif que la promotion qui ne va pas de pair avec un changement d'affectation correspond également à une expérience utile; que le conseil de direction a mis en lumière les différentes capacités des candidats qui devraient justifier une promotion; que, toutefois, il est uniquement dit à propos du requérant qu'il semble moins apte que d'autres candidats; qu'il s'impose, à cet égard, que le conseil de direction mentionne les motifs précis pour lesquels il préfère un candidat aux autres, étant donné que l'autorité investie du pouvoir de nomination doit pouvoir clairement distinguer les éléments qui font que le candidat présenté est meilleur que les autres; qu'ainsi, il est non seulement requis d'indiquer les qualités des candidats présentés ainsi que les motifs pour lesquels ces qualités font en sorte que ces candidats sont les meilleurs, mais également de les comparer d'une manière adéquate avec les qualités des autres candidats; qu'il doit donc apparaître pourquoi les qualités des candidats non présentés sont moins grandes que celles des candidats qui l'ont été; que la discussion précitée au conseil de direction ne permet pas d'établir pourquoi les candidats présentés et nommés seraient meilleurs que le requérant; qu'en effet, aucune comparaison n'a été faite avec le requérant et que les critères mentionnés ne peuvent non plus justifier les présentations opérées; qu'à propos du requérant, il est seulement dit qu'il "(peut) moins prétendre à l'avancement barémique au vu de (ses) qualifications et de (son) expérience"; qu'à cet égard, il n'est pas précisé par rapport à quels autres candidats, il peut moins prétendre à cet avancement ni les critères pour lesquels il a obtenu de moins bons résultats que les autres candidats; qu'il n'apparaît pas non plus pourquoi ses capacités sont moins appréciées ou pourquoi son expérience a moins de poids; que cela était nécessaire dès lors que le requérant était mieux classé en termes d'ancienneté que la plupart des candidats nommés, alors que le conseil de direction estimait lui-même que, dans le cas d'une promotion par avancement barémique, l'ancienneté était directement proportionnelle à une expérience utile; qu'il y a lieu de conclure de ce qui précède que les promotions de Marc MULLIE, José VERHEGGEN et Annie MISTLER ont eu lieu sur la base d'une comparaison inadéquate des titres et mérites de chacun des candidats; que le moyen est, dès lors, fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés les arrêtés ministériels du 25 mai 1998 par lesquels Marc MULLIE, José VERHEGGEN et Annie MISTLER sont promus dans l'échelle de traitement 13B.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

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

Les dépens de l'intervention, liquidés à la somme de 123,95 euros, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre, le dix-neuf mai deux mille cinq, par :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	L. HELLIN,	conseiller d'Etat,
Mme	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

J. DE BRABANDERE.