

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 162.641 du 22 septembre 2006

A.85.173/VIII-1436

En cause : **REYNIERS** Hugues,
rue du Try 54
6110 Montigny-le-Tilleul,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement.

Partie intervenante :

DUGAUQUIER Brigitte,
ayant élu domicile chez
Me Christian EVERAERTS, avocat,
rue Henri Wafelaerts 36
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 2 juillet 1999 par Hugues REYNIERS qui demande l'annulation de "la décision du Gouvernement de la Région wallonne, vraisemblablement prise le 29 avril 1999, de promouvoir Brigitte DUGAUQUIER, par avancement de grade au grade de premier attaché (rang A5) à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Pool des services centraux";

Vu la requête introduite le 18 janvier 2000 par laquelle Brigitte DUGAUQUIER demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 20 janvier 2000 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 mai 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 30 juin 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me WINAND, loco Me EVERAERTS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} JOTTRAND, 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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant, titulaire d'un diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchement et d'une licence en hygiène et hygiène sociale, a été nommé en 1989 inspecteur-hygiéniste à la Communauté française.

Depuis son transfert à la Région wallonne le 1^{er} juin 1995, il est attaché (rang A6) et affecté à la direction générale de la médecine curative.

2. A la suite de la décision du Gouvernement wallon du 25 juin 1998, de déclarer vacants différents emplois de premier attaché, un appel à candidature pour une promotion par avancement de grade au grade de premier attaché (rang A5) pour 50 emplois déclarés vacants et non pourvus par mutation est adressé au requérant.

Parmi ces emplois, est proposé un emploi n° C4280 à la direction générale de l'action sociale et de la santé, division de la santé et des infrastructures, direction de

la santé curative. En ce qui concerne cet emploi, la fiche des qualifications et des capacités ne mentionne aucune qualification ou capacité particulière.

3. Quarante fonctionnaires, dont le requérant et la partie intervenante, font acte de candidature à la promotion par avancement de grade pour l'emploi précité.

4. Lors de sa séance du 29 janvier 1999, le Conseil de direction examine ces candidatures et décide à la majorité des voix le classement suivant pour l'emploi précité :

1. Ex-aequo : NICK Laurence
REYNIERS Hugues
3. DUGAUQUIER Brigitte
4. Ex-aequo : 4 autres candidats
8. Ex-aequo : 2 autres candidats
- et 10. Ex-aequo : tous les autres candidats.

Cette décision repose notamment sur la motivation suivante :

" Après avoir décrit les caractéristiques relatives à l'emploi concerné, un membre formule sa proposition de promotion et développe ses arguments.

Le Conseil se rallie à cette proposition qui est reprise intégralement dans la décision ci-dessous.

DECISION :

- Considérant que le premier attaché de la Direction de la Santé curative devra secondar le Directeur dans la gestion des dossiers :
 - des hôpitaux généraux (programmation autorisation spécifique d'ouverture agrément des services, fonctions section programmes, associations, fusions et groupements) et hôpitaux psychiatriques;
 - des maisons de repos et de soins et des maisons de soins psychiatriques;
 - des habitations protégées;
 - du secrétariat des organes d'avis, commissions d'agrément des centres de coordination de soins et services à domicile et Conseil wallon des établissements de soins;
- . Considérant que Madame Laurence NICK possède le diplôme de Docteur en médecine, chirurgie et accouchement, ce qui constitue un plus pour assurer les tâches traitées par la Direction de la Santé curative;
- considérant son curriculum vitae, dont son expérience administrative;
- . Considérant que Monsieur Hugues REYNIERS est Docteur en médecine et possède une licence en hygiène et hygiène sociale, ce qui constitue un plus pour assurer les tâches traitées par la Direction de la Santé curative;
- considérant qu'il possède la plus grande ancienneté de service dans une direction ayant trait directement à la santé;
- considérant qu'il a déjà assumé les fonctions supérieures de "chef de service" à la Communauté française pendant plus de trois ans;
- considérant qu'on apprécie tant sa polyvalence que la qualité de ses rapports "scientifiques" ainsi que ses contacts avec les interlocuteurs extérieurs;

- considérant qu'il s'est particulièrement investi dans la Commission d'agrément des centres de coordination de soins et services à domicile, notamment dans le premier rapport d'évaluation qui sera transmis au Ministre sous peu;
- Considérant dès lors que les deux candidats précités méritent d'être classés en 1ère position ex aequo;
- Considérant que Madame Brigitte DUGAUQUIER licenciée en philosophie romane, a assumé sur le plan administratif les tâches du secrétariat du Conseil communautaire des établissements de soins, puis du Conseil wallon des établissements de soins;
- considérant que ses qualités de rédaction et son esprit de synthèse ont pu être appréciés;
- considérant qu'elle mérite dès lors d'être classée en 3ème position";

5. A la suite de la communication de ce classement aux candidats, la partie intervenante a introduit une réclamation auprès du Conseil de Direction qui, lors de sa séance du 18 mars 1999, a décidé à la majorité des voix de ne pas donner suite à cette réclamation et de confirmer le classement établi en sa séance du 29 janvier 1999 pour l'emploi litigieux.

Cette décision est motivée comme suit :

- " Un membre présente la réclamation. Dans celle-ci,
- Madame DUGAUQUIER réclame les motivations du classement à cette demande, il oppose la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt GARCET);
 - Elle rappelle sa carrière et son expérience acquise au sein de l'Administration et de cabinets ministériels : à cet égard, il constate que ce sont des éléments connus du Conseil et ajoute que ces qualités ont été appréciées à leur juste valeur puisqu'elle a été classée troisième pour l'emploi incriminé;
 - L'intéressée fait part de son étonnement face au classement en première position ex-aequo de deux médecins qui ne font pas partie de la direction : à cela, il répond que la motivation du classement de ces deux médecins figure au procès-verbal de la séance du 29 janvier 1999.

Il propose en conséquence au Conseil de confirmer le classement pour l'emploi C4280 à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Pool des Services centraux.

Le Conseil se rallie à cette proposition.

DECISION :

- . Considérant la réclamation de Madame Brigitte DUGAUQUIER;
- considérant que selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, notamment l'arrêt GARCET c/Etat belge du 19 juillet 1996, seule la proposition de classement doit être notifiée, à l'exception des motifs de celle-ci;
- considérant en effet qu'une position différente amènerait une rupture d'égalité entre ceux qui réclament et ceux qui ne le font pas et amènerait par ailleurs à dévoiler à d'autres des éléments destinés à l'autorité qui nomme;
- considérant que la proposition de classement ne constitue qu'un acte préparatoire à une décision définitive du Gouvernement wallon;
- considérant dès lors que cette proposition n'est pas soumise à la loi sur la motivation formelle des actes administratifs;

- considérant que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat précitée, la réclamation vise uniquement à permettre à un candidat de faire valoir des arguments en faveur d'un meilleur classement et à permettre au Conseil de Direction de revoir, le cas échéant, son classement à la lumière desdits arguments;
- considérant que Madame DUGAUQUIER n'apporte pas, au travers de sa réclamation, des arguments nouveaux qui n'étaient pas connus du Conseil lorsqu'il a établi son classement;
- considérant en effet que sa carrière et l'expérience acquise par elle au sein de l'Administration et de cabinets ministériels étaient connues du Conseil et ont été reconnues par celui-ci à leur juste valeur puisque l'intéressée a été classée troisième pour l'emploi incriminé".

6. Par un arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999, l'intervenante est promue, à la date du 1^{er} mai 1999, par avancement de grade au grade de premier attaché à l'emploi de premier attaché C4280 à la Direction générale de l'action sociale et de la santé, Pool des Services centraux.

Cette décision est motivée comme suit:

" (...)

Considérant que l'emploi susvisé n'a pas été pourvu par mutation;

Considérant qu'en date du 13 novembre 1998, l'appel aux candidats a été transmis aux fonctionnaires réunissant les conditions statutaires pour être promus par avancement de grade au grade de premier attaché;

Considérant le procès-verbal n° 178 du Conseil de direction du 29 janvier 1999 et le procès-verbal n° 182 du Conseil de direction du 18 mars 1999;

Considérant que le Conseil de direction a décidé, à la majorité des voix (31 accords, 2 abstentions), de retenir le classement suivant pour l'emploi de premier attaché 04280 à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Pool des Services centraux (Division de la Santé et des Infrastructures, Direction de la Santé curative):

1. Ex-aequo : NICK Laurence
REYNIERS Hugues
 3. DUGAUQUIER Brigitte
- (...)

Considérant que le Gouvernement, en sa séance du 22 avril 1999, a décidé de promouvoir M^{me} Laurence NICK par avancement de grade au grade de directeur à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de la Santé et des Infrastructures, Direction de l'Hygiène (04272);

- considérant que le Gouvernement a pris en considération l'intégralité du dossier relatif à la procédure de promotion;
- considérant qu'il a procédé à une comparaison des titres et des mérites respectifs des différents candidats et qu'il ne peut, au regard du contenu de ceux-ci, se rallier à la proposition du Conseil de direction;

- considérant que M^{me} Brigitte DUGAUQUIER est la seule candidate à prouver une formation et une expérience continue depuis 1980 dans le secteur des hôpitaux et des structures alternatives de soins;
- considérant que, dès 1980, au Secrétariat général du Ministère de la Santé publique, elle a participé à la mise en chantier de la réforme institutionnelle arrêtée par la loi du 8 août 1980 en ce qui concerne la politique de santé;
- considérant qu'en 1989, par arrêté de la Communauté Française, elle a été désignée secrétaire du Conseil communautaire des établissements de soins, poste qu'elle a continué à assumer en plus de celui de secrétaire du Conseil wallon des établissements de soins, organe d'avis du Ministre wallon de la Santé, installé en 1995;
- considérant qu'elle a suivi de près la réforme du secteur psychiatrique et la reconversion de lits hospitaliers en maisons de soins psychiatriques et habitations protégées, réforme qu'elle a présentée dans un ouvrage de référence en 1992 : "Le Conseil communautaire des établissements de soins et son rôle dans la constitution des huit plates-formes de concertation psychiatrique en Communauté Française";
- considérant que son détachement dans un Cabinet ministériel wallon avait pour but la préparation d'un cadre législatif pour les matières personnalisables transférées par décret de la Communauté Française : les hôpitaux, les maisons de repos et de soins, les maisons de soins psychiatriques et les habitations protégées, les services de soins à domicile, entre autres;
- considérant qu'en raison de son actuel détachement dans un Cabinet ministériel fédéral, elle traite ces matières pour lesquelles la législation organique et une part du financement sont restées de la compétence fédérale;
- considérant, en conséquence, que sa connaissance globale et approfondie de toute la problématique du secteur des soins la désigne comme la personne la plus apte dans la gestion des dossiers traités par la Direction de la Santé curative, relatifs aux institutions de soins relevant de la loi sur les hôpitaux et aux autres formes de soins relevant de la loi du 27 juin 1978, en ce compris les services de soins à domicile pour lesquels un projet de normes fédérales est en préparation".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, a été publiée par mention au Moniteur belge du 14 septembre 1999.

Le requérant ayant eu connaissance de cette décision dans le courant du mois de mai 1999, a demandé, le 26 mai 1999, à la partie adverse d'obtenir copie des différentes pièces du dossier administratif. Il a été satisfait à cette demande par un courrier daté du 28 juin 1999;

Considérant que la partie intervenante conteste l'actualité de l'intérêt du requérant; qu'elle expose que, selon les dispositions du Code de la fonction publique wallonne, elle-même et le requérant ne figurent plus dans le même cadre organique ni dans le même métier, que le requérant bénéficie désormais d'une échelle barémique distincte et supérieure à la sienne et que les promotions s'effectuent désormais périodiquement sur la base de l'ancienneté, sans passerelle entre le cadre organique scientifique et le cadre organique non scientifique;

Considérant que selon l'article 310, § 1^{er}, du Code de la fonction publique wallonne, "Les procédures de promotion aux emplois déclarés vacants avant l'entrée en vigueur du présent arrêté et en cours à l'entrée en vigueur du présent arrêté sont poursuivies sur la base des dispositions qui leur étaient applicables avant l'entrée en vigueur du présent arrêté"; qu'en cas d'annulation, il appartiendrait à la partie adverse de prendre attitude en tenant compte de cette disposition; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'erreur manifeste d'appréciation dans la comparaison des titres et mérites, de l'erreur dans les motifs et du caractère manifestement déraisonnable de la décision attaquée; qu'il soutient que ses titres et mérites sont manifestement supérieurs à ceux de la partie intervenante, unanimement reconnus et plus en rapport avec la fonction à pourvoir, en sorte qu'il n'existait aucun motif admissible de lui préférer la partie intervenante;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'en termes de requête, il se déclare persuadé "que, s'il a justifié son choix de M^{me} DUGAUQUIER, le Gouvernement n'a pu utiliser que des éléments de fait dont la réalité, voire la véracité sont contestables" et se réserve de développer le moyen après avoir pris connaissance de la motivation de l'acte attaqué et du dossier administratif;

Considérant que la partie adverse examine les deux moyens ensemble; qu'elle émet d'abord un certain nombre de considérations de principe sur l'obligation de motivation formelle; qu'elle observe ensuite que le requérant a eu connaissance de certaines pièces du dossier administratif et de l'acte attaqué avant l'introduction de son recours, en sorte qu'il a eu la possibilité de développer ses moyens dans la requête introductive d'instance et qu'il faudrait rejeter comme irrecevable pour tardiveté tout argument qu'il viendrait à développer dans son mémoire en réplique; que, quant au fond, elle expose que l'acte attaqué indique les motifs du choix opéré par le Gouvernement wallon; qu'elle précise que, lorsqu'elle indique les motifs de son choix, l'autorité qui nomme peut s'écarter de la proposition du conseil de direction et peut utiliser des critères différents de ceux de ce conseil; qu'elle relève que les motifs qui fondent l'acte attaqué ne sont pas, comme tels, critiqués par le requérant; qu'elle estime que ces motifs sont pertinents, suffisants et légalement admissibles; qu'elle souligne que l'avis de vacance d'emploi ne mentionnait aucune qualification ou capacité particulière "et donc notamment pas le titre de docteur en médecine" et qu'au contraire, la description de l'emploi mettait l'accent "plus sur une fonction de type administratif que médical", ce que

confirme, selon elle, l'avis du conseil de direction; qu'elle résume les éléments retenus par l'acte attaqué pour nommer la partie intervenante, constate qu'ils sont en rapport avec la fonction et estime a contrario que "l'examen du curriculum vitae du requérant (...) démontre que ce dernier, s'il peut faire valoir des titres importants, ceux-ci ne sont pas en rapport avec la fonction querellée"; qu'elle compare enfin l'ancienneté de requérant et celle de la partie intervenante, tout en rappelant qu'il ne s'agit pas d'un critère déterminant;

Considérant, quant à la recevabilité des moyens, que le requérant précise dans son mémoire en réplique que ce n'est que par une lettre du 28 juin 1999 qu'il a reçu, à sa demande, différentes pièces du dossier administratif; qu'il expose que, si de nouveaux moyens ne peuvent pas être soulevés dans le mémoire en réplique, il est permis d'apporter des développements à ceux invoqués dans la requête introductive; que, quant au fond, il soutient que la plupart des motifs de l'acte attaqué sont erronés, voire fallacieux et s'attache à en faire systématiquement la démonstration en critiquant les différents considérants de l'acte attaqué;

Considérant que la date à laquelle le requérant a reçu les documents qui lui ont été envoyés par une lettre du 28 juin 1999 n'est pas établie et qu'il n'est donc pas certain qu'il a été en possession de ces documents à un moment qui lui permettait encore d'en inclure le commentaire dans sa requête introductive d'instance tout en respectant le délai prescrit pour l'introduction de celle-ci; que les développements donnés au moyen dans le mémoire en réplique, après consultation du dossier administratif, sont recevables;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité investie du pouvoir de nomination de faire apparaître dans l'acte de nomination qu'une comparaison effective des titres et mérites des candidats a été faite et d'énoncer les motifs pour lesquels le candidat promu est préféré à ses concurrents; que ces motifs doivent être exacts, pertinents et légalement admissibles et trouver appui dans le dossier administratif; que ce dossier doit étayer les motifs énoncés mais ne peut pas pallier leur absence ou leur insuffisance; qu'en l'espèce, les motifs que se donne l'acte attaqué permettent de comprendre pourquoi la partie adverse a jugé l'intervenante digne d'une promotion, mais n'indique ni les raisons pour lesquelles ses titres et mérites ont été jugés supérieurs à ceux du requérant, ni pourquoi elle s'est écartée de l'avis du conseil de direction; que, certes, l'avis du conseil de direction ne lie pas l'autorité qui nomme; qu'il est cependant de jurisprudence constante que, lorsqu'elle s'en écarte, elle doit indiquer pourquoi; qu'en l'espèce, le conseil de direction, après avoir décrit la mission du premier attaché de la direction de la santé

curative, a estimé que le diplôme de docteur en médecine, chirurgie et accouchements et la licence en hygiène et hygiène sociale constituaient un plus pour l'accomplissement de cette mission; que l'acte attaqué ne donne aucune indication sur les motifs qui ont conduit la partie adverse à s'écarter de ce point de vue sur une question qui n'est pas de détail; que les explications fournies dans des écrits de procédure postérieurs à l'acte attaqué et mettant l'accent sur l'aspect plus administratif que médical de la fonction n'apparaissent pas dans l'acte attaqué et ne peuvent a posteriori combler les lacunes de celui-ci; que le deuxième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du Gouvernement de la Région wallonne du 29 avril 1999, de promouvoir Brigitte DUGAUQUIER, par avancement de grade au grade de premier attaché (rang A5) à la direction générale de l'action sociale et de la santé, pool des services centraux.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, 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 vingt-deux septembre deux mille six par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.