

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 175.772 du 15 octobre 2007

A.120.096/VIII-3051

En cause : **DEGUELLE** Françoise,
Kerselarenlaan 2
1650 Beersel,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

VANCOPENOLLE Marie-Louise,
ayant élu domicile chez
Mes Roger LORENT, Brigitte DEBUISSON et
Philippe HERMAN, avocats,
rue T'Serclaes de Tilly
6061 Montignies-sur-Sambre.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 avril 2002 par Françoise DEGUELLE, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 30 novembre 2001 portant promotion de Marie-Louise VANCOPENOLLE au grade de médecin-directeur au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, administration centrale, à partir du 1^{er} décembre 2001;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu la requête introduite le 25 septembre 2002 par laquelle Marie-Louise VANCOPENOLLE, demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2002 accueillant cette intervention;

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

Vu l'ordonnance du 25 août 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 5 décembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 janvier 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me DRUEZ, loco Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et, Me HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Un avis au personnel du 25 juillet 2001 annonça la vacance d'un emploi de médecin-directeur (rang 13) à l'administration de l'Expertise médicale- Service de Santé administratif, à pourvoir par avancement de grade.

L'emploi était accessible aux titulaires du grade de médecin, ayant au moins neuf ans d'ancienneté de grade.

L'avis précisait notamment :

- " L'intéressé devra, d'une part, assumer des tâches médicales: contrôle des dossiers médicaux des différents centres francophones, examens et décisions finales en matière d'accidents du travail, pensions, aptitude à la conduite d'un véhicule, pilotes, admissions, ...
D'autre part, le médecin-directeur participera activement à la réorganisation du service dans le cadre du plan Copernic. L'utilisation de l'informatique est essentielle à ce niveau.

L'intéressé aura une très bonne connaissance des matières traitées par le SSA. Une formation complémentaire en évaluation du dommage corporel, une expérience en médecine de contrôle, d'excellentes connaissances juridiques surtout en ce qui concerne la législation des accidents du travail et des maladies professionnelles et une formation continue dans les domaines précités constituent des atouts importants.

L'intéressé doit être disposé à se rendre régulièrement dans les centres médicaux. Afin d'arriver à un fonctionnement uniforme de tous les centres, l'intéressé sera disposé à organiser des séminaires de formation, à participer à des travaux en groupe et fera preuve d'esprit d'équipe.

Il doit être capable de donner des directives aux membres du personnel et avoir des talents de négociateur. Il devra d'ailleurs également participer à des discussions avec des interlocuteurs externes au service pour lesquelles des qualités comme la diplomatie, la force de persuasion et les connaissances linguistiques sont requises.

Le médecin devra donc remplir les conditions suivantes :

- connaissance des matières spécifiques traitées par le SSA: accidents du travail, maladies professionnelles, contrôle médical des absences, examens d'admission, pensions, examen des conducteurs de véhicule et des pilotes...
- connaissances spécifiques en évaluation du dommage corporel et preuve d'une mise à jour régulière de ces connaissances,
- esprit analytique et de synthèse,
- talents d'organisation et de négociation,
- sens des responsabilités et autonomie de décision,
- esprit d'équipe,
- disponibilité pour des déplacements fréquents,
- connaissance de l'informatique,
- connaissances linguistiques".

2. Le 2 août 2001, la requérante a adressé sa candidature à la partie adverse.

3. Le 16 août 2001, la requérante a transmis à la partie adverse le rapport de ses activités à la Commission de régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, instaurée par la loi du 22 décembre 1999, rapport rédigé par l'administrateur de la Commission de régularisation.

4. Le procès-verbal de la séance du Conseil de direction du 31 août 2001 mentionne notamment que cinq candidatures ont été introduites dans les formes et délais requis, parmi lesquelles celles de la requérante et de l'intervenante.

Le procès-verbal indique :

" Examen des candidatures.

A la demande du président, les membres déclarent qu'ils ont pris connaissance de toutes les pièces constituant les candidatures. Il appartient aux membres de juger si les allégations des candidats sont véridiques. S'ils le souhaitent, ils peuvent commenter lesdites allégations et/ou y ajouter des éléments.

Le conseil passe ensuite à la discussion des candidatures individuelles.

VANCOPENOLLE Marie-Louise.

La candidate dispose d'une grande expérience dans le domaine. Par une formation continuée, elle détient la licence en évaluation du dommage corporel. Elle possède un esprit analytique et de synthèse. C'est le chef d'un centre médical très important. A ce titre, elle organise et rénove son service. Elle est véritablement le moteur de son équipe. Elle est déjà soumise à de fréquents déplacements. Elle dispose de bonnes connaissances en informatique.

DEGUELLE Françoise.

L'intéressée a une bonne connaissance des matières du SSA. Elle détient un certificat de formation à l'aide médicale urgente et a suivi des cours d'évaluation du dommage corporel. Elle dirige également un centre mais semble faire preuve de moins de dynamisme que la candidate précédente. Elle dirige correctement son équipe. Aucun problème ne se pose quant aux déplacements à effectuer. Elle dispose enfin d'une connaissance moyenne des outils informatiques.

(...)

Discussion générale.

Le Président ayant demandé au chef de l'administration de l'expertise médicale de classer les candidats, ce dernier précise son analyse des candidatures.

Le candidat idéal est quelqu'un pouvant bien gérer les contacts et pouvant défendre ses positions, qui puisse servir de référence pour l'ensemble des centres. Le membre pense que la meilleure candidate est VANCOPENOLLE, qui a une grande connaissance, beaucoup de sens de l'organisation, est très loyale et possède un esprit d'équipe. Le C.V. de VAN DEN WIJNGAERDEN est très étoffé. La candidature de DEGUELLE, moins forte que la première candidate, reste néanmoins très valable. Enfin, ce membre estime qu'il classerait ensuite VERHULST et VERHOEVEN.

Le Président propose de passer au vote. Il rappelle la procédure: chaque membre du conseil de direction accorde une cote de 1 à 10 aux candidats. Cette cote exprime l'appréciation de l'aptitude du candidat à exercer la fonction à conférer et n'est pas une évaluation de son fonctionnement actuel. Le Président propose de classer les candidats sur la base de la cote totale obtenue.

Le résultat du scrutin secret, auquel participent 17 membres, se présente comme suit:

VANCOPENOLLE Marie-Louise	141
VAN DEN WIJNGAERT Johan	126
DEGUELLE Françoise	104
(...)	

Sur la base de ce premier tour de scrutin, le président propose de voter sur le classement des candidats.

Il propose de classer VANCOPENOLLE Marie-Louise en première position.
Au scrutin secret, par 14 voix POUR, 2 voix CONTRE et 1 ABSTENTION, le conseil de direction décide de classer Madame VANCOPENOLLE Marie-Louise en première position, la motivation étant la suivante :

« La candidate dispose d'une grande expérience dans le domaine. Par une formation continuée, elle détient la licence en évaluation du dommage corporel. Elle possède un esprit analytique et de synthèse. C'est le chef d'un centre médical très important. A ce titre, elle organise et rénove son service. Elle est véritablement le moteur de son équipe. Elle est déjà soumise à de fréquents déplacements. Elle dispose de bonnes connaissances en informatique».

Il propose de classer VAN DEN WIJNGAERT Johan en seconde position.
Au scrutin secret, par 15 voix POUR, 1 voix CONTRE et 1 ABSTENTION, le conseil de direction décide de classer Monsieur VAN DEN WIJNGAERT Johan en seconde position.

Il propose de classer DEGUELLE Françoise en troisième position.
Au scrutin secret, par 15 voix POUR, 1 voix CONTRE et 1 ABSTENTION, le conseil de direction décide de classer Madame DEGUELLE Françoise en troisième position.

(...)"

5. Par un avis du 11 septembre 2001, le Président du conseil de direction a porté à la connaissance des candidats le classement établi par le conseil de direction, au scrutin secret :

1. VANCOPENOLLE Marie-Louise
2. VAN DEN WIJNGAERT Johan
3. DEGUELLE Françoise
4. VERHOEVEN André
5. VERHULST Michel.

Un extrait du procès-verbal de la séance du conseil de direction du 31 août 2001 était annexé à l'avis, qui indiquait la possibilité d'adresser une réclamation par lettre recommandée dans les dix jours ouvrables.

6. Le 21 septembre 2001, la requérante a adressé la réclamation suivante à la partie adverse :

" (...) b) Examen des candidatures :

Selon le Président, il s'agit ici pour le conseil de juger si les allégations des candidats sont véridiques. A ce stade de la délibération, cela signifie qu'on ne compare pas les qualités et mérites respectifs des candidats, les uns par rapport aux autres, mais uniquement qu'on juge si les allégations apportées par chaque candidat sur ses qualités et mérites propres sont «véridiques».

La délibération du conseil confirme la véracité de ces allégations, pour chacun des candidats, y compris le Dr DEGUELLE.

Mais le conseil prétend en même temps disqualifier la candidature du Dr DEGUELLE, en introduisant une connotation insidieuse qui n'a rien à voir avec

la “véracité” de cette candidature, mais qui serait induite d’une autre candidature : «[Mme DEGUELLE] semble faire preuve de moins de dynamisme que la candidate précédente [Mme VANCOPENOLLE]».

Ainsi dès le départ la candidature du Dr DEGUELLE n’a pas été traitée objectivement et sur pied d’égalité avec les autres candidats, et la connotation arbitraire faussera, sans être objectivement étayée à aucun moment, le classement final, ainsi lui-même invalidé au départ.

c) Discussion générale et premier vote.

A ce stade de la procédure, c’est le chef de l’Administration de l’expertise médicale qui est chargé de proposer un classement des candidats et de préciser sa propre analyse des candidatures.

Pour ce faire, il s’appuie sur le débat précédent du conseil, mais sans en effacer l’incorrection. Ainsi, pour définir «le candidat idéal (comme) quelqu’un pouvant bien gérer les contacts et pouvant défendre ses positions, qui puisse servir de référence pour l’ensemble des centres», ce membre du conseil pense qu’à compétences pourtant comparables, la candidature du Dr DEGUELLE devrait le céder à la connotation d’une «moindre force», d’un «moindre dynamisme», vis à vis de la candidature de Mme VANCOPENOLLE, surqualifiée de «loyale» (au détriment des autres candidats).

En résumé les lacunes de la discussion générale et donc du vote qui s’ensuit, faussent la comparaison et le classement de la candidature du Dr DEGUELLE.

La confusion est surtout aggravée par la consigne du Président aux membres du conseil de voter sur une cotation de 1 à 10 pour chaque candidat en n’exprimant que «l’appréciation de l’aptitude du candidat à exercer la fonction à conférer (et non pas) une évaluation de son fonctionnement actuel».

Mais comment juger réellement et objectivement de l’aptitude potentielle d’un candidat sans tenir compte précisément des éléments tangibles de l’expérience vécue et des certifications de réussite effectivement acquises en cours de carrière? Surtout lorsqu’il s’agit, comme dans le cas présent, d’une promotion par avancement de grade, réservée précisément à des «agents» déjà en fonction, avec une ancienneté déterminée.

d) Discussion et classement final.

C’est ici que se détermine le classement final des candidats par le Président sur base du premier tour de scrutin.

Le Président situe le choix déterminant dans la preuve de la capacité de diriger un «centre médical important» et il relègue le Dr DEGUELLE en troisième position. Ce positionnement est doublement immotivé. Premièrement, il n’est pas justifié par les pièces du dossier, notamment le nombre et la diligence de traitement des examens médicaux en rapport avec le personnel médical, paramédical et administratif disponible dans chacun des deux centres comparés.

Secondement, on ne voit nulle trace de prise en considération de toute la cellule importante d’innovation et d’organisation créée de toutes pièces par le Dr DEGUELLE dans le cadre de sa désignation, toujours actuelle, à la Commission de régularisation des “sans-papiers” suivant l’arrêté royal du 5 janvier 2000.

Or le rapport officiel de l’administrateur auprès de la Commission est en possession de l’Expertise médicale depuis le 14 août 2001 (il était annoncé dans la lettre de candidature du Dr DEGUELLE) : le Dr DEGUELLE a réussi, dans des délais très rapides, vu la nécessité politique, de créer de toutes pièces une cellule médicale tout à fait originale, constituée à partir de rien, «la procédure d’examen, les méthodes de travail, l’établissement des avis médicaux et expertises, toutes les réunions préliminaires avec les Ministres responsables (Intérieur et Santé publique), la recherche de médecins spécialistes, toutes les négociations en matière d’indemnités pour les médecins appelés à collaborer avec la Commission, procédure devant les chambres de la Commission nécessitant des examens médicaux complémentaires,

l'établissement des contacts extérieurs indispensables et liés à la matière traitée, notamment tout ce qui est relatif aux maladies qui peuvent être importées par des demandeurs en provenance de tous les pays du monde...». Il faut y ajouter «de très nombreuses réunions internes provoquées par la nécessité du service et des événements, de très nombreuses heures de présence au sein de la Commission et la reprise de travail à domicile ainsi que des rendez-vous professionnels quasi-quotidiens avec les collaborateurs de la Commission». Soit quelque 2000 dossiers traités avec diligence et rigueur. Tout cela bien entendu en supplément de la direction du centre médical de Bruxelles, où la productivité restait remarquable malgré les manques avérés de moyens logistiques suffisants.

Bref, le Dr DEGUELLE avait fourni largement toutes les preuves démontrant ses capacités et aptitudes exigées par la fonction mise en compétition, mais le conseil n'en a pas tenu compte le moins du monde: nulle trace d'une évaluation réellement et objectivement comparative : ni du centre médical du SSA ni de la Cellule érigée près la Commission au Ministère de l'Intérieur. (...)"

7. Lors de sa séance du 28 septembre 2001, le conseil de direction a examiné la réclamation de la requérante.

Le procès-verbal de la séance précitée mentionne :

" Le Président donne un bref aperçu de la réclamation de Mme DEGUELLE, dont les membres ont déjà pu prendre connaissance.

Un membre fait remarquer que, en comparaison avec l'examen de ce dossier au conseil de direction du 31/08/2001, on pourrait penser qu'à première vue, des éléments nouveaux pourraient être avancés, mais ces éléments sont basés sur une interprétation erronée du rapport : en effet, le Dr DEGUELLE n'y est pas présenté comme une candidate de moindre valeur; le rapport souligne cependant que l'autre candidate (le Dr VANCOPENOLLE) est meilleure. Aussi, le Président propose-t-il de voter sur la question de savoir si des éléments nouveaux sont présents dans la réclamation, qui justifieraient une modification de la position du conseil de direction.

Par vote secret, par 13 voix POUR et 2 CONTRE, le conseil de direction décide qu'aucun élément neuf n'est présent dans la réclamation et confirme le classement établi le 31/08/2001".

8. L'arrêté attaqué est motivé comme suit :

" (...) Vu l'avis motivé du conseil de direction du 31 août 2001;

Considérant que le conseil de direction a décidé au scrutin secret de classer Madame VANCOPENOLLE Marie-Louise en première position, pour la promotion au grade de médecin-directeur à l'Administration de l'Expertise médicale, la motivation étant la suivante :

« La candidate dispose d'une grande expérience dans le domaine. Par une formation continuée, elle détient la licence en évaluation du dommage corporel. Elle possède un esprit analytique et de synthèse. C'est le chef d'un centre médical très important. A ce titre, elle organise et rénove son service. Elle est véritablement le moteur de son équipe. Elle est déjà soumise à de fréquents déplacements. Elle dispose de bonnes connaissances en informatique».

Sur la proposition de Notre Ministre de la Santé publique,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}.- A partir du 1^{er} décembre 2001, Madame VANCOPENOLLE Marie-Louise, médecin, née le 22 septembre 1942, est nommée au grade de médecin-directeur au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement- Administration centrale- dans le cadre linguistique français. (...);

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose que l'arrêté attaqué "reprend comme seule motivation la référence à l'avis du conseil de direction du 31 août 2001 et à la motivation retenue par ledit conseil de direction à cette date"; qu'elle estime que la motivation par référence n'est admissible que si elle est exacte et complète; que, selon elle, tel n'est pas le cas en l'espèce dès lors qu'il n'est pas fait la moindre allusion ni à sa réclamation ni à la réunion du conseil de direction du 28 septembre 2001;

Considérant que l'arrêté attaqué se réfère à l'avis motivé du conseil de direction du 31 août 2001 qui contient une comparaison des candidatures et un classement des candidats; qu'il énonce ensuite les qualités reconnues à l'intervenante et justifiant sa promotion; que, pour satisfaire au prescrit de la loi du 29 juillet 1991, la partie adverse ne devait pas mentionner la réclamation de la requérante et les motifs pour lesquels le conseil de direction a confirmé son classement antérieur; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de l'absence ou de la fausse motivation, de la contradiction dans les motifs, de la violation de l'article 23 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, des articles 10 et 11 de la Constitution, et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une première branche, elle fait valoir que tant dans son acte de candidature que dans sa réclamation, elle avait fait état de nombreux éléments important par rapport à la fonction, que le conseil de direction a ignorés; qu'elle relève qu'il n'est nulle part question de l'évaluation des performances du centre qu'elle dirige par l'audit extérieur MEDEX, du développement des programmes informatiques de ce centre et du travail de mise en place et de gestion de la cellule médicale à la commission de régularisation; qu'elle en conclut que l'examen de sa candidature n'a pas été correct et impartial; qu'en une deuxième branche, elle souligne qu'il est absurde de considérer à la fois qu'elle n'est pas de moindre valeur et que l'intervenante est meilleure; qu'en une troisième branche, elle soutient que la motivation des choix de l'intervenante ne la distingue en rien d'elle-même et que les éléments retenus par le

conseil de direction peuvent tout aussi bien lui être appliqués; qu'enfin, elle souligne son expérience très importante de la Commission de régularisation;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que lors de la séance du 31 août 2001 du conseil de direction, les qualités requises pour occuper l'emploi ont été décrites et la liste des neuf critères mentionnés dans l'avis de vacance a été rappelée; que le conseil de direction a apprécié les candidatures au regard du profil de la fonction et des critères objectifs d'évaluation; que certains éléments relatifs à la carrière de la requérante apparaissent dans la discussion des candidatures; que le conseil de direction n'était pas tenu de commenter toutes et chacune des qualités dont les candidats se prévalaient; que rien ne permet de supposer que les mérites de la requérante auraient été arbitrairement minimisés; que la motivation concise mais claire et précise de l'avis du conseil de direction permet de comprendre la préférence accordée à l'intervenante sans que ce choix soit le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation; que, quant à la deuxième branche du moyen, la critique de la requérante porte sur la motivation du procès-verbal de la séance du 28 septembre 2001 du conseil de direction au cours de laquelle avait été examinée sa réclamation; que celle-ci ayant été rejetée faute d'éléments nouveaux, ce que la requérante ne conteste pas, sa critique manque totalement de pertinence; que, quant à la troisième branche du moyen, la requérante invite le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle portée par la partie adverse, ce qui ne se peut; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de l'absence ou fausse motivation, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 23 de l'arrêté royal précité du 7 août 1939, et de l'absence de comparaison des titres et mérites; qu'elle soutient que le conseil de direction s'est contenté d'entériner un projet de classement établi par le chef de l'administration de l'expertise médicale qui, après un résumé très court des candidatures, a établi son classement, et que le vote a eu lieu immédiatement sans la moindre discussion;

Considérant que la proposition formulée par le chef de l'administration de l'expertise médicale n'a pas été le seul élément d'appréciation; que les candidatures ont fait l'objet d'une discussion individuelle; que celles-ci ont fait l'objet d'un vote secret afin de classer les candidats; que celui-ci a donné lieu à des résultats chiffrés très différenciés; qu'un autre vote a confirmé ce classement; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie requérante, à concurrence de 175 euros et à charge de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.