

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 177.859 du 13 décembre 2007

A.184.201/VIII-6000

En cause : **DELATTRE** Vinciane,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Ann Lawrence DURVIAUX, avocat,
rue Docteur Haibe 10
5002 Namur.

--

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 28 juin 2007 par Vinciane DELATTRE en ce qu'elle tend à l'annulation et à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mars 2007 portant décision de promouvoir par avancement de grade Madame Martine PINGAUT, Premier attaché, au grade de Directeur à l'emploi de Directeur C08623 à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons (Mons), à la date du 1^{er} avril 2007";

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 22 novembre 2007 fixant l'affaire à l'audience publique du 11 décembre 2007;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me DOYEN, loco Me DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. La requérante est actuellement premier attaché à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, pool des Services extérieurs, du Ministère de la Région wallonne.

Elle y a assuré, depuis 1999, la responsabilité de la direction de la Division de l'Action sociale et des Immigrés, Service extérieur, Province de Hainaut, en l'absence de son directeur. Elle a été désignée par un arrêté du 12 janvier 2006, produisant ses effets le 20 juillet 2005, pour exercer les fonctions supérieures de Directeur à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons.

2. En date du 20 juillet 2005, le Gouvernement wallon déclare vacants 59 emplois de Directeur (rang A4), dont l'emploi de Directeur à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons.

3. La requérante ainsi que onze autres agents se portent candidats à cet emploi.

4. En séance des 20 et 27 avril 2006, le Comité de Direction, élargi au fonctionnaire général de rang A3 dont relève l'emploi à pourvoir, établit une proposition provisoire motivée de classement des candidats à la promotion à l'emploi litigieux.

Cette proposition dispose comme suit, s'agissant spécialement de la requérante et de la candidate finalement promue :

- " Considérant l'emploi déclaré vacant à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, division de l'Action sociale et des Immigrés, direction de Mons (Mons);
- considérant que cet emploi consiste à exercer la tutelle sur les 69 CPAS du Hainaut;
 - considérant les missions qui incombent aux Services extérieurs de la Division :
- instruction des dossiers relatifs à l'exercice de la tutelle sur les C.P.A.S. en matière comptable, patrimoniale, de personnel... ainsi qu'en matière d'administration des C.P.A.S. et de tutelle «résiduaire »
 - missions de conseil et d'information dans le cadre des matières traitées relativement à l'application des règles de tutelle, aux problématiques de fonctionnement interne des C.P.A.S., aux législations nouvelles sur la nouvelle comptabilité des C.P.A.S., aux marchés publics, à la fonction publique locale...;
 - mission dans le domaine social :
 - médiation en matière d'aide sociale urgente visant à déterminer le C.P.A.S. compétent pour l'octroi de cette aide,
 - instruction des dossiers relatifs aux conflits de compétence liés à l'application de la loi du 2 avril 1965 relative aux secours accordés par les C.P.A.S.
 - courrier social;
 - contribution à la politique sociale du Ministre;
 - considérant que l'occupation de cet emploi requiert une bonne connaissance des institutions et services gérés par les C.P.A.S. en terme de contenu de travail et de législations, qu'ils concernent les maisons de repos, les maisons de repos et de soins, les services de médiation de dettes, les crèches, les maisons communautaires;
 - considérant que le Directeur doit présenter une aptitude à répondre aux questionnements des C.P.A.S. et à leur donner des conseils notamment en matière d'application de la nouvelle comptabilité communale;
 - considérant que la volonté ministérielle d'un rapprochement des tutelles sur les communes et les C.P.A.S. nécessite une connaissance approfondie assortie d'une expérience avérée du secteur en vue de mener à bien les opérations;
 - considérant que dans un emploi en services extérieurs à la Direction générale de l'Action sociale et de la santé, où il est "seul à la barre", le Directeur se doit d'être performant dès le départ;
 - considérant que les candidatures doivent donc s'examiner sur base des critères suivants, selon un ordre décroissant
 - l'aptitude à diriger un service;
 - le degré de connaissance des législations citées ci-dessus;
 - la proximité avec les pouvoirs locaux, et singulièrement les C.P.A.S., acquise dans le parcours professionnel;
 - le souci d'information et l'esprit d'analyse qui permettent de remplir la fonction d'appui et de conseil évoquée supra;
 - l'intérêt porté dans le cadre de la formation et des activités professionnelles et autres au domaine social;

Après avoir examiné les candidatures introduites par les agents suivants :

DELATTRE Vinciane

(...)
PINGAUT Martine
(...)

- (...)
- Considérant que Madame Martine PINGAUT, licenciée en sociologie et disposant d'une agrégation en sciences économiques, politiques et sociales, a, en 1988, réussi l'épreuve de vérification, organisée par le Ministère de la Région wallonne, des capacités requises pour être promue à l'emploi de responsable d'un service extérieur à la DGASS;
 - considérant qu'elle peut faire état d'une expérience de près de 30 ans dans le secteur de l'aide sociale, dont plus de 15 ans à l'inspection des CPAS et, en particulier, des CPAS de la province de Hainaut, de 1989 à 1995;
 - considérant qu'elle a assumé, de manière satisfaisante, pendant 2 ans, la direction du service de l'inspection de la Division de l'Action sociale et des Immigrés;
 - considérant que depuis 1998, en tant que première attachée, elle dirige le service extérieur de Wavre, chargé de la tutelle sur les CPAS de la province du Brabant wallon;
 - considérant que de ce fait, et en outre par sa participation régulière à des journées d'études et de formation et à divers jurys et commissions, elle a acquis une bonne connaissance des législations pratiquées par les CPAS et des problèmes rencontrés par ceux-ci dans deux provinces couvrant une population égale à près de la moitié de la Région wallonne;
 - considérant qu'elle a démontré, tant au service d'inspection de la Division de l'Action sociale et des Immigrés qu'au service extérieur de Wavre, son aptitude à diriger un service;
-
- Considérant que Madame Vinciane DELATTRE, licenciée en sciences économiques appliquées, oeuvre, depuis mai 1990, au service chargé de la tutelle sur les CPAS de la province de Hainaut, tout d'abord au Ministère de la Communauté française et, ensuite, au Ministère de la Région wallonne;
 - considérant que, depuis le départ à la retraite du Directeur en avril 2000, elle a, en sa qualité de la plus élevée en grade (première attachée), assumé la direction de fait du service et fut désignée, en juillet 2005, comme directrice faisant fonction;
 - considérant que reconnaissance fut ainsi accordée à sa disponibilité et à son souci de répondre au mieux aux nécessités du service;
 - considérant que sa volonté de parfaire ses connaissances se manifeste notamment par la participation à divers séminaires et formations;
 - considérant que l'expérience acquise dans le domaine de l'action sociale et dans la direction d'un service est nettement plus brève et moins diversifiée dans son chef que dans celui de la candidate citée supra;

(...)

Le Comité de Direction, à l'unanimité;

(...)

2) établit, pour l'emploi précité, la proposition provisoire de classement suivante (les ex-aequo sont classés par ordre alphabétique)

1. PINGAUT Martine
 2. DELATTRE Vinciane
- (...)"

5. Le 4 août 2006, la requérante a introduit une réclamation à l'encontre de la proposition de classement précitée.

6. Lors de ses séances des 21 septembre, 22 septembre, 3 octobre et 5 octobre 2006, le Comité de Direction, élargi au fonctionnaire général de rang A 3 dont relève l'emploi à pourvoir, a examiné notamment la réclamation de la requérante et a décidé de confirmer sa proposition provisoire de classement.

Cette décision est motivée comme suit :

- " Considérant que l'intéressée n'a pas demandé à être entendue par le Comité;
- considérant que, s'il est vrai que l'intéressée a assuré le remplacement de Monsieur MAHIEU lorsque celui-ci était malade, il s'agissait d'un remplacement temporaire car rien, a priori, ne permettait d'exclure une reprise du travail de Monsieur MAHIEU avant sa mise à la retraite en avril 2000;
 - considérant par ailleurs que la responsabilité de la Direction ne lui a été confiée officiellement par le Gouvernement que le 20 juillet 2005;
 - considérant que s'il est exact que les provinces du Brabant wallon et du Hainaut connaissent des situations socio-économiques différentes et que la province du Hainaut compte plus de CPAS et d'habitants que la province du Brabant, il serait cependant erroné de croire que cette dernière n'est composée que de communes riches et prospères, aux CPAS à activités réduites;
 - considérant par ailleurs que, quel que soit le nombre de communes, et donc de CPAS, que compte une province et quel que soit l'effectif du personnel de chaque service extérieur, les candidatures doivent être examinées sur base des critères déterminés par le Comité de Direction;
 - considérant à cet égard que le parcours professionnel de Madame PINGAUT, qui l'a conduite notamment au contact journalier avec les CPAS du Hainaut, en tant qu'inspectrice et à la direction du service d'inspection des CPAS dont l'effectif s'élève à 10 personnes, justifie particulièrement son classement en 1ère position;
 - considérant dès lors que Madame DELATTRE n'a pas apporté, au travers de sa réclamation, d'éléments nouveaux susceptibles de justifier une modification de la proposition provisoire de classement";

7. Par un arrêté du 29 mars 2007, le Gouvernement wallon décide de promouvoir Martine PINGAUT, Premier attaché, par avancement de grade au grade de Directeur à l'emploi de Directeur C08623 à la Direction générale de l'Action sociale et de la santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons (Mons), à la date du 1^{er} avril 2007.

Cet arrêté qui constitue l'acte attaqué est motivé comme suit :

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

Considérant qu'en date des 18 août 2005 (francophones) et 24 août 2005 (germanophones), l'appel aux candidats a été envoyé par pli recommandé à la poste aux fonctionnaires réunissant les conditions statutaires pour être promus par avancement de grade au grade de directeur;

considérant les motivations suivantes, reprises au procès-verbal n/28 du comité de direction du 27 avril 2006 ayant à l'ordre du jour l'examen des candidatures : (... - voir supra)

Considérant qu'en date du 27 juillet 2006, la proposition provisoire de classement, dûment motivée, a été notifiée aux candidats, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception;

Considérant que les motivations suivantes, reprises au procès-verbal n/ 34 du Comité de direction du 22 septembre 2006 ayant à l'ordre du jour l'examen des observations ou des réclamations:

(... - voir supra)

Considérant qu'en date du 22 décembre 2006, la décision motivée du Comité de direction sur les observations et les réclamations a été notifiée, par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, à ceux qui ont introduit une réclamation ou qui ont fait valoir une observation;

Faisant siennes les motivations du Comité de Direction reprises ci-avant";

Cette décision a fait l'objet d'une publication par extrait au Moniteur belge du 4 mai 2007.

8. Par un arrêté du 22 mai 2007, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 2006 par lequel la désignation de la requérante pour exercer les fonctions supérieures de directeur à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons, à l'emploi de directeur déclaré vacant fut renouvelée pour une période de douze mois à partir du 20 juillet 2006. Cet arrêté est notifié à la requérante le 12 juin 2007;

Considérant qu'au titre du préjudice grave difficilement réparable que lui ferait subir l'exécution de l'acte attaqué, la requérante fait état des nombreuses illégalités qui entacheraient l'arrêté litigieux, dont, notamment, le détournement de pouvoir;

Considérant que l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat impose que deux conditions distinctes soient remplies pour que l'exécution d'un acte administratif puisse être suspendue; que la simple affirmation que cet acte est illégal ne suffit pas; qu'en ce qui concerne le détournement de pouvoir, qui n'est invoqué qu'à titre subsidiaire dans la troisième branche du second moyen, la requérante se borne à affirmer qu' "une décision de promotion ne peut être adoptée dans l'intention exclusive de favoriser son bénéficiaire, sans égard aucun pour les intérêts publics", sans étayer en quoi que ce soit cette allégation;

Considérant que, pour le reste, la requérante invoque un préjudice moral; qu'elle expose qu'elle a exercé pendant plus de huit ans, à la satisfaction générale, la plénitude des attributions attachées à l'emploi de directeur à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, direction de Mons, auquel il a été pourvu par l'acte contesté; qu'elle estime que la circonstance que ses titres et mérites ont été jugés inférieurs à ceux de Martine PINGAUT est de nature à entraîner une perte de confiance, à affecter son image et sa réputation professionnelle auprès de l'ensemble des personnes et administrations avec lesquelles elle était en contact, et à apparaître comme un désaveu et une rétrogradation de fait; qu'elle soutient que la vacance de l'emploi litigieux lui donnait une chance de valoriser son investissement professionnel et souligne que c'est le seul et unique emploi auquel elle s'est fait porter candidate ce qui atteste de son attachement et de son intérêt exclusif pour ce poste; qu'elle fait état du caractère humiliant et dégradant que représente son éviction d'autant qu'elle est amenée à exercer quotidiennement ses fonctions sous l'autorité hiérarchique de la bénéficiaire de l'acte attaqué;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que la perte d'une chance d'être nommé est inhérente à toute compétition et ne constitue pas en soi un risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'il peut toutefois en aller différemment en raison de circonstances particulières; que faisant application de ces principes, le Conseil d'Etat, à de nombreuses reprises, a fait la distinction parmi les professeurs ayant échoué aux épreuves pour l'octroi du brevet de préfet entre ceux qui exerçaient de fait la fonction de préfet et ceux qui ne l'exerçaient pas, admettant que seuls les premiers subissaient un préjudice grave difficilement réparable en raison de leur échec; que la requérante se trouve dans une situation comparable dès lors qu'elle a exercé la fonction mise en compétition pendant près de huit ans; que, dans ces conditions spécifiques, le préjudice moral subi dépasse largement le sentiment d'amertume et de frustration que ressent tout agent évincé de la promotion qu'il brigue;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le deuxième de la requête, du défaut de comparaison sérieuse, concrète et objective des titres et mérites des candidats, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du défaut de motivation, de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en une première branche, elle relève que parmi les cinq critères arrêtés pour l'examen des candidatures et fixés selon un ordre décroissant, le comité de direction a retenu comme premier critère l'aptitude à diriger un service; qu'à ce sujet, elle expose ce qui suit :

" Qu'à cet égard, la proposition provisoire motivée de classement des candidats arrêtée par le Comité de Direction, dont l'acte attaqué fait siennes les motivations, met

l'accent sur le fait que la candidate première classée et promue a assumé, de manière satisfaisante, pendant deux ans, la direction du service de l'inspection de la Division de l'Action sociale et des Immigrés et depuis 1998, en tant que Première attachée, la direction du service extérieur de Wavre, chargé de la tutelle sur les CPAS de la province du Brabant wallon; qu'il est estimé qu'elle a démontré, tant au service d'inspection de la Division de l'Action sociale et des Immigrés qu'au service extérieur de Wavre, son aptitude à diriger un service;

Qu'en ce qui concerne la requérante, pour le même critère, il est relevé que, depuis le départ à la retraite du Directeur en avril 2000, elle a, en sa qualité de la plus élevée en grade (Première attachée), assumé la direction de fait du service et fut désignée, en juillet 2005, comme Directrice faisant fonction, «reconnaissance (étant) ainsi accordée à sa disponibilité et à son souci de répondre au mieux aux nécessités du service»;

Que la proposition provisoire motivée de classement et à sa suite l'acte attaqué concluent que l'expérience acquise dans la direction d'un service est nettement plus brève et moins diversifiée dans le chef de la requérante que dans celui de la candidate classée première et promue;

Que la motivation de la «décision motivée» du Comité de Direction sur la réclamation de la requérante à laquelle l'acte attaqué se rallie également fait apparaître que s'il est admis que la requérante a assuré le remplacement du titulaire de l'emploi à pourvoir dès avril 1999, alors que celui-ci était malade, il est estimé qu'« il s'agissait d'un remplacement temporaire car rien, a priori, ne permettait d'exclure une reprise du travail de Monsieur MAHIEU avant sa mise à la retraite en avril 2000 », tandis qu'il est, par ailleurs, relevé que la responsabilité de la direction n'a été confiée officiellement à la requérante par le Gouvernement que le 20 juillet 2005;

Qu'il ressort par ailleurs de la motivation de la «décision motivée » précitée que le Comité de Direction et à sa suite l'autorité investie du pouvoir de nomination se sont refusés de tenir compte, pour apprécier les titres et mérites respectifs de la requérante et de la candidate classée première et promue sous l'angle de leur aptitude à diriger un service, du nombre de CPAS relevant du service extérieur dont elles ont, chacune, assuré la direction et de l'effectif du personnel que, dans ce cadre, elles ont été amenées à diriger; qu'est cependant retenue à l'actif de la bénéficiaire de l'acte attaqué, pour «justifie(r) particulièrement son classement en première position » et par la suite sa promotion, la circonstance que son parcours professionnel l'ait «conduite notamment au contact journalier avec les CPAS du Hainaut, en tant qu'inspectrice et à la direction du service d'inspection des CPAS dont l'effectif s'élève à 10 personnes »»;

Considérant que la partie adverse fait valoir que les deux candidates répondaient de manière "tout à fait honorable" aux différents critères retenus mais que Martine PINGAUT avait acquis, par son parcours professionnel, une proximité plus grande avec les pouvoirs locaux et plus particulièrement avec les C.P.A.S.; qu'elle soutient qu' "il est logique au regard des CV déposés par les deux candidates que la candidature de Mme PINGAUT (a) été jugée meilleure, pour des motifs précis, énoncés dans l'acte, et en lien direct avec les critères énoncés"; qu'elle estime que "même à considérer qu'il eût fallu tenir compte de la période de remplacement temporaire, les quelques mois supplémentaires n'étaient pas de nature à renverser le classement,

compte tenu, comme l'acte attaqué l'indique, du parcours professionnel de Madame PINGAUT (3^{ème} critère)"; qu'enfin, elle souligne que le comité de direction n'a pas classé Martine PINGAUT en première position sur la base du premier critère mais sur la base "singulièrement (de son) parcours professionnel";

Considérant que le comité de direction a clairement décidé d'examiner les candidatures sur la base de cinq critères, selon un ordre décroissant, le premier d'entre eux, et donc le critère primordial, étant l'aptitude à diriger un service; que, de ce point de vue, les candidatures se distinguent nettement en ce que la requérante était la seule à avoir exercé les fonctions correspondant à l'emploi à attribuer, non pas pendant quelques mois, ainsi qu'il est allégué dans la note d'observations, mais pendant environ huit ans; que si elle n'avait pas exercé de manière satisfaisante les fonctions supérieures de directeur, la partie adverse eût pu - et eût du - la remplacer par un autre fonctionnaire par voie de mutation; que tel n'a pas été le cas; qu'au contraire, lorsque, en 2006, l'allocation pour exercice des fonctions supérieures lui a été attribuée en toute connaissance de cause, le Gouvernement wallon a motivé sa décision par le fait que la requérante "connaît bien le service dont elle assume déjà la responsabilité et fait preuve de l'esprit de précision indispensable à l'exercice de la tutelle et du sens des relations humaines utile à la fonction de conseil des CPAS", le ministre de tutelle lui précisant que "par ce geste, le Gouvernement témoigne de la confiance qu'il vous porte dans l'accomplissement de votre mission"; qu'ainsi, la requérante a fait concrètement la preuve qu'elle était apte à diriger un service de trente personnes en qualité de directeur alors que le comité de direction a passé sous silence le fait que si Martine PINGAUT avait dirigé le service de l'inspection des C.P.A.S. de la province de Hainaut de 1989 à 1995, ce ne l'était pas en qualité de directeur; que la motivation de l'avis du comité de direction, examinant la réclamation formulée par la requérante, est entachée de contradiction dès lors qu'elle met en exergue le fait que la candidate classée première a dirigé un service de dix personnes pendant six ans, alors que la requérante a dirigé un service de trente personnes pendant une période supérieure, ce qui est passé sous silence, de même qu'est passée sous silence la circonstance que le service de Martine PINGAUT au service extérieur de Wavre, où elle était en fonction depuis 1998, ne compte que trois agents; qu'il s'ensuit qu'en ce qui concerne le critère primordial retenu comme tel par le comité de direction, les deux candidates ne pouvaient pas raisonnablement être classées ex-aequo, de sorte qu'il n'est pas pertinent de les départager sur la base du troisième critère; qu'en sa première branche, le moyen est sérieux;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 mars 2007 portant décision de promouvoir par avancement de grade Martine PINGAUT, Premier attaché, au grade de Directeur à l'emploi de Directeur C08623 à la Direction générale de l'Action sociale et de la Santé, Division de l'Action sociale et des Immigrés, Direction de Mons (Mons), à la date du 1^{er} avril 2007.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté suspendu.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le treize décembre deux mille sept par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.