

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 184.964 du 30 juin 2008

A.158.069/V-1705

En cause :

DRICOT Yves,

ayant élu domicile chez
Me Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,

ayant élu domicile chez
Mes Nicole CAHEN et
David D'HOOGHE, avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 6
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

BUYS Marc,

ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de La Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 décembre 2004 par Yves DRICOT qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 10 août 2004 par lequel Marc BUYS est promu au grade de conseiller général à la direction des programmes de sensibilisation (D5) du Service public fédéral Affaires étrangères, et de la décision implicite de ne pas le promouvoir à cet emploi;

Vu la requête introduite le 22 mars 2005 par laquelle Marc BUYS demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 juillet 2007 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 21 mai 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 juin 2008 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. LAURENT, avocat, comparaissant pour le requérant, Me P.-O. de BROUX, loco Me N. CAHEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Th. VANTOMME, loco Me V. DE WOLF, 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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le Moniteur belge du 13 février 2004 a publié un appel aux candidats pour l'emploi de conseiller général (rang 15) vacant à l'administration centrale du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, auprès de la direction générale de la coopération au développement (D.G.C.D.), pour la direction des programmes de sensibilisation; cet appel décrit le contenu de la fonction et les tâches spécifiques qui lui sont propres.

2. Au cours de sa réunion du 5 mars 2004, le comité de direction du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement a examiné les candidatures reçues pour les six emplois vacants de conseiller général.

Le procès-verbal de la réunion précitée mentionne notamment ce qui suit :

" (...)

Le président déclare que les candidats seront évalués sur la base de trois critères génériques :

- connaissance des dossiers
- disponibilité (et ce, tant en termes d'heures de travail prestées qu'en termes de disponibilité vis-à-vis des collègues et des collaborateurs)
- capacité de diriger et connaissance du fonctionnement de la Direction.

Pour certains postes, un certain nombre d'aptitudes supplémentaires sont requises; elles seront exposées au cours des discussions relatives à la fonction concernée.

(...)

Les membres ont pris connaissance des lettres de candidatures et des CV des intéressés.

Les documents sont joints en annexe à ce procès-verbal et font partie intégrante de celui-ci.

Les membres ont également tenu compte de ce qui fut dit des candidats lors des réunions antérieures du Comité (ou Conseil) de direction.

(...)

Marc BUYS

Marc BUYS travaille depuis très longtemps à l'AGCD; c'est un travailleur acharné, très rigoureux et faisant preuve d'une grande disponibilité. Il connaît bien l'administration (et ce, tant sur le plan des procédures administratives que de la gestion budgétaire), sait diriger et motiver une équipe. Un candidat brillant.

Le Ministre VERWILGHEN est très satisfait du travail de Marc BUYS (il a très bien préparé les missions au Vietnam et en Amérique latine, une région qu'il connaît pourtant moins bien, ce qui révèle une grande faculté d'adaptation). C'est un agent de très grande valeur : pas quelqu'un qui cherche à se mettre en avant, mais un travailleur acharné, qui sait motiver son équipe. C'est un agent qui peut également assimiler des dossiers plus difficiles. Il postule notamment pour le service Sensibilisation. Il a une bonne vision de cette matière : il a par exemple joué un rôle actif et important dans le contexte du plan de communication de Monsieur le Ministre VERWILGHEN.

(...)

Yves DRICOT

Monsieur DRICOT dirige D5 (informe nos compatriotes concernant la coopération au développement et subventionne des activités culturelles); il connaît bien ses dossiers et dispose de bonnes connaissances administratives. A fait des efforts considérables, ces derniers temps, pour organiser son service et planifier des activités. Au niveau de la GRH, il a fait de grands efforts. Si les relations au sein de son service sont souvent tendues, ces tensions ne sont pas nécessairement imputables à Monsieur DRICOT.

Il a de l'expérience sur le plan de la communication dans le contexte de la coopération au développement.

(...)

DESCRIPTIONS DES FONCTIONS ET CANDIDATS LES MIEUX PLACÉS.

(...)

Emploi de conseiller général à la direction Programmes de sensibilisation de la Direction générale Coopération au développement

Description de fonction : cfr Moniteur belge, 13 février 2004, pp. 8925-8926.

Se sont portés candidats pour cette fonction: P. AVONTROODT, C. BOIS d'ENGHIEN, M. BUYS, Y. DRICOT, B. HAUWEN, P. JALET, H. ROLOUX, E. SQUILBIN, L. STORME, G. VAN HULLE, F. VANNEROM, T. VUYLSTEKE, L. VERRYKEN.

Tant sur le plan des compétences génériques que sur celui de la créativité et de la gestion budgétaire, Monsieur BUYS peut être considéré comme le meilleur candidat.

Monsieur AVONTROODT connaît lui aussi ce domaine, mais ne possède pas, sur le plan de la communication et de la créativité, les aptitudes requises pour cette fonction, surtout si on le compare à Monsieur BUYS.

Monsieur DRICOT a déjà prouvé, par le passé, qu'il est capable de diriger un service, mais la communication interne fait parfois défaut, ce qui est une condition sine qua non pour cette direction.

Monsieur VERRYKEN serait un candidat apte, compte tenu de ses connaissances en matière de coopération au développement, mais il a moins d'expérience dans ce domaine spécifique.

Monsieur JALET, étant donné ses connaissances en matière de coopération au développement et ses aptitudes à la communication, est également un candidat valable, mais il a moins de connaissances dans cette matière spécifique.

Monsieur SQUILBIN a une bonne connaissance des dossiers de coopération au développement et sa disponibilité est bonne, mais il n'est pas le candidat le plus indiqué pour redynamiser cette direction.

Le Ministre de la Coopération au développement accorde beaucoup d'importance à la sensibilisation. Monsieur DRICOT a déjà pris un certain nombre d'initiatives, mais du sang neuf serait le bienvenu pour l'avenir.

Le vote a lieu comme prévu à l'article 16, §3, du Règlement d'ordre intérieur du Comité de direction (Moniteur belge du 25/09/2003). Onze bulletins sont récoltés. Sans préjudice de réclamations éventuelles, les candidats seront proposés au Ministre dans l'ordre ci-dessous :

nom	résultat du scrutin
1. BUYS Marc	11
2. DRICOT Yves	35
3. JALET , Philippe	36
4. VERRYKEN Luc	51
5. AVONTROODT Paul	54
6. SQUILBIN Etienne	59
7. ROLOUX Herman	92
8. BOIS d'ENGHIEN Charles	104
9. HAUWEN Bernard	105

10. STORME Luc	107
11. VUYLSTEKE Thierry	111
12. VAN HULLE Gino	112
13. VANNEROM Francis	124

".

3. Par une lettre du 29 avril 2004, l'extrait du procès-verbal de la réunion du comité de direction du 5 mars 2004 relatif à l'examen des candidatures a été notifié au requérant, en indiquant la possibilité d'introduire une réclamation écrite dans les dix jours et de demander, le cas échéant, d'être entendu par le comité de direction.

4. Le 7 mai 2004, le requérant a adressé une lettre de réclamation et a demandé à être entendu.

5. Les réclamations contre le classement des candidats à une promotion au rang 15 ont été examinées par le comité de direction lors de ses réunions des 4 et 11 juin 2004.

Le procès-verbal de ces réunions indique notamment :

" (...)

Monsieur DRICOT, ayant été régulièrement convoqué, est entendu.

Son exposé se résume comme suit :

«M. DRICOT estime qu'il y a eu un manque de dialogue avant et après la décision. C'est pourquoi il souhaite se faire connaître davantage des membres du Comité. Il donne un aperçu des réalisations du Service de l'Information depuis le moment où il a été désigné à ce service voici 7 ans. Les problèmes auxquels il est fait allusion dans le procès-verbal du 5 mars 2004 trouvent leur origine dans les nombreux changements auxquels le service a dû faire face en 2003. Ces changements ont été mal vécus par certains agents, ce qui a provoqué une certaine tension au sein du service.

Au cas où le Comité estime ne pas devoir modifier le classement en sa faveur, M. DRICOT demande une nouvelle affectation dans un autre service».

Après avoir pu prendre connaissance du procès-verbal de la réunion du 5 mars 2004, Monsieur DRICOT a été reçu, à sa demande, par plusieurs membres du Comité de direction. Il a dès lors pu mieux se faire connaître d'eux avant l'examen de sa réclamation.

Les membres du Comité sont d'avis que les événements de l'année 2003 ont mis en évidence que M. DRICOT n'a pas su gérer le changement, ni motiver son personnel pour adhérer à ce changement. M. DRICOT fait état d'un collaborateur en particulier dans sa lettre de réclamation, mais des tensions avec d'autres membres de l'équipe sont également connues.

Que le candidat classé premier ait une ancienneté de niveau plus grande que celle de M. DRICOT n'empêche pas l'arrivée de «sang neuf», à savoir une nouvelle approche, de nouvelles idées, de nouveaux concepts, ... l'ancienneté n'ayant aucune influence sur cette aptitude.

Enfin, et dans une approche plus générale, il s'agit d'un emploi de rang 15 à la Direction des programmes de sensibilisation (D5), emploi qui exige des compétences à un niveau plus élevé que celui de conseiller, l'évaluation des candidats a été réalisée sur base des critères retenus pour ce grade de conseiller général.

Le fait de diriger de facto un service ou une direction en l'absence d'un responsable permanent ne préjuge en rien des aptitudes de l'intérimaire à exercer cette fonction supérieure en qualité de titulaire. Il n'y a aucun fondement à un automatisme qui voudrait que l'intérimaire soit la personne proposée pour la promotion lorsque l'emploi est déclaré vacant. Ce principe s'applique naturellement à toute procédure de promotion.

(...)

Les 4 réclamations ayant été examinées, il est procédé, le 11 juin 2004, au vote à bulletins secrets afin de confirmer ou non les classements établis le 5 mars 2004. 9 bulletins sont récoltés.

Résultat : classements confirmés : 9 voix

classements non confirmés : 0 voix".

6. Par une note du 23 juillet 2004, le comité de direction a proposé au Ministre, en application de l'article 20sexies de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, les cinq candidats suivants pour l'emploi à la direction générale de la coopération au développement - direction des programmes de sensibilisation :

1. Marc BUYS (N), à l'unanimité
2. Yves DRICOT (F)
3. Philippe JALET (F)
4. Ludo VERRYKEN (N)
5. Paul AVONTROODT (N).

7. Un arrêté royal du 10 août 2004 a nommé Marc BUYS à l'emploi précité.

Cet arrêté est motivé comme suit :

" (...)

Vu que l'emploi de conseiller général à la direction Programmes de sensibilisation de la direction générale de la coopération au développement fut déclaré vacant par publication au Moniteur belge du 13 février 2004;

Vu l'avis motivé du comité de direction de l'administration centrale du service public fédéral Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement;

Considérant qu'il ressort de l'examen des titres et mérites des candidats et après comparaison de leurs aptitudes, que Monsieur Marc BUYS répond entièrement aux critères posés pour être nommé comme conseiller général, par son expérience, sa grande force de travail, sa rigueur, sa parfaite disponibilité, son aptitude à diriger une équipe et à motiver les gens ainsi que ses facilités de communication;

Considérant que Monsieur Marc BUYS, par sa connaissance des procédures administratives et de la gestion budgétaire, sa grande faculté d'adaptation, sa vision relative à la sensibilisation, a été considéré par le comité de direction comme le meilleur candidat et a dès lors été présenté comme premier candidat pour cet emploi;

Sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères (...)"

Il s'agit de l'arrêté royal attaqué;

Considérant qu'il y a lieu de constater d'office que le requérant ne bénéficie d'aucune priorité et n'a aucun droit à être promu à l'emploi convoité; que le recours est irrecevable en tant qu'il vise la décision implicite de ne pas le promouvoir;

Considérant que les parties adverse et intervenante soutiennent que le recours serait tardif parce qu'il n'a pas été introduit dans les soixante jours de la note de service n/ 11/2004 du 2 septembre 2004 et que divers mails démontreraient que le requérant avait connaissance de l'acte attaqué depuis la diffusion de cette note;

Considérant que l'arrêté royal attaqué a été publié par mention au Moniteur belge du 7 octobre 2004; que lorsqu'elle publie des actes de nomination par mention au Moniteur belge, l'autorité administrative reconnaît l'utilité publique de cette publication et, partant, son caractère obligatoire; qu'en pareil cas, c'est la publication qui fait courir le délai de recours, même lorsque le candidat évincé de la promotion litigieuse a eu précédemment connaissance de l'existence de l'acte par une autre voie; que la requête, introduite le 3 décembre 2004, l'a été dans les soixante jours de la publication au Moniteur belge; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant qu'un premier moyen, intitulé "absence de comparaison utile des titres et mérites", est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du statut des agents de l'Etat, des principes généraux de droit de comparaison utile des titres et mérites et de bonne administration, du principe général de droit d'égalité et de non-discrimination et de l'erreur manifeste d'appréciation; que le requérant reproche à la partie adverse d'avoir promu Marc BUYS au grade de conseiller général à la direction des programmes de sensibilisation de la direction générale de la coopération au développement, alors que lui-même a exercé du mois d'avril au mois de juillet 2003 les fonctions de responsable de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation à la D.G.C.I. (direction générale de la coopération internationale) et depuis le mois de juillet 2003, celle de responsable de la direction des programmes de sensibilisation (D5) de la D.G.C.D.; qu'il relève une contradiction entre des avis antérieurs du comité de direction et celui qui a été émis à propos de sa candidature à l'emploi litigieux et en

déduit que le comité n'a pas respecté la règle qu'il s'est lui-même fixée de "tenir compte de ce qui fut dit des candidats lors des réunions antérieures (...)"; qu'il critique spécialement à cet égard les considérations émises à propos de la communication interne qui lui ferait parfois défaut, dès lors qu'il a été constaté à deux reprises antérieurement qu'il motivait son personnel, était disponible et avait une grande expérience dans les activités liées à la communication tant interne qu'externe; que, par ailleurs, il souligne qu'une expérience en matière de communication était essentielle pour occuper l'emploi litigieux et que, selon lui, Marc BUYS ne justifie pas de cette expérience; que, dans son mémoire en réplique, il précise sur ce point qu'aucun élément du dossier administratif ne démontre les compétences de Marc BUYS en matière de communication et que le curriculum vitae de celui-ci ne justifie pas l'affirmation du comité de direction selon laquelle "il a une bonne vision de cette matière; il a, par exemple, joué un rôle actif et important dans le contexte du plan de communication de Monsieur le Ministre VERWILGHEN"; qu'il reproche au comité de direction de s'être fondé sur des éléments qui ne se trouvent pas dans le dossier individuel de Marc BUYS, qui ne sont pas évoqués par celui-ci et ne peuvent être contrôlés ni par lui-même ni par le Conseil d'Etat; qu'il estime qu'il n'est pas prouvé que son concurrent se serait chargé du plan de communication du Ministre et que ce dernier aurait été satisfait de son travail; qu'il maintient son point de vue dans son dernier mémoire, sans y apporter d'élément nouveau;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, la requête expose suffisamment en quoi les règles et principes invoqués auraient été violés, sauf en ce qui concerne le statut des agents de l'Etat qui est visé sans indiquer celles de ces dispositions qui auraient été méconnues; que le moyen est recevable, sauf en ce qu'il vise la violation du statut des agents de l'Etat;

Considérant, quant à la contradiction dénoncée entre des avis antérieurs du conseil ou du comité de direction et celui qui a été émis à l'occasion de la promotion litigieuse, qu'il y a lieu de constater que le procès-verbal des réunions des 4 et 11 juin 2004 indique que "Les membres du Comité sont d'avis que les événements de l'année 2003 ont mis en évidence que M. DRICOT n'a pas su gérer le changement, ni motiver son personnel pour adhérer à ce changement. M. DRICOT fait état d'un collaborateur en particulier dans sa lettre de réclamation, mais des tensions avec d'autres membres du personnel de l'équipe sont également connues"; que ces considérations sont de nature à expliquer le changement d'appréciation et ne signifient pas que le comité de direction aurait méconnu une règle qu'il s'était lui-même fixée;

Considérant que le comité de direction a comparé les titres et mérites des candidats et a reconnu de nombreuses qualités au requérant; qu'il l'a d'ailleurs classé deuxième dans sa proposition; qu'il ne peut dès lors pas être soutenu que ses titres et mérites n'auraient pas été pris en compte; qu'il ne faut pas perdre de vue que le poste convoité par le requérant exigeait plusieurs qualités et que le comité de direction a raisonnablement pu donner la préférence à celles attribuées à Marc BUYS; que les éléments du dossier ne permettent pas de constater, dans le chef du comité de direction ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination, une erreur manifeste d'appréciation; qu'au niveau qui est celui du requérant et de ses concurrents, il est courant que les membres du comité de direction aient une connaissance personnelle des candidats; qu'il ne leur est pas interdit de faire état d'éléments que les candidats eux-mêmes n'ont pas mis en exergue dans leur acte de candidature; qu'en l'espèce, Marc BUYS a bien fait état, dans son curriculum vitae et dans sa lettre de candidature, de son détachement auprès de la cellule stratégique du Ministre VERWILGHEN; que rien n'établit que Marc BUYS n'aurait pas joué un rôle actif dans le plan de communication du Ministre de l'époque et que ce dernier n'aurait pas été satisfait de son travail; que de tels éléments pouvaient entrer en ligne de compte dans l'appréciation de ce candidat et qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative; que le moyen n'est pas fondé;

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, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, des articles 20bis à 20quinquies de l'arrêté royal du 7 août 1937 (lire :1939) organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, du principe général de motivation et de l'erreur sur les causes ou les motifs; qu'il reproche au comité de direction d'avoir proposé treize candidats, alors qu'il ne pouvait en proposer que cinq au maximum par emploi; qu'il se plaint de n'avoir pas reçu copie du procès-verbal de la réunion au cours de laquelle le comité de direction a examiné sa réclamation et estime que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante dans la mesure où elle se réfère à un avis non communiqué; qu'il soutient que la lecture de l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre les raisons du choix opéré puisqu'il n'y est fait état que des qualités de Marc BUYS; qu'il se réfère au premier moyen en ce qui concerne le caractère, selon lui, inexact ou incomplet de l'avis du comité de direction; qu'il considère comme peu compréhensible, voire vexatoire, l'affirmation selon laquelle l'arrivée de Marc BUYS apporterait du sang neuf dans le service qu'il dirige; qu'il qualifie cette même affirmation d'inexacte et d'irrélevante dès lors que, selon lui, son concurrent n'a pas de connaissances en matière de communication, et qu'il s'agirait d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'il

insiste à ce propos sur ses propres connaissances et sa propre expérience dans cette matière;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant distingue la proposition du comité de direction de la note adressée au Ministre le 23 juillet 2004; qu'il estime qu'une autorité qui valide un classement opéré à l'unanimité se réfère automatiquement et irrévocablement au contenu des avis rendus, dès lors qu'elle ne doit pas motiver spécialement son choix; que, selon lui, le Ministre qui suit le classement se réfère implicitement aux avis émis; qu'il répète que la motivation par référence ne peut être admise en l'espèce, puisque les candidats n'ont pas pu prendre connaissance du procès-verbal de la réunion du comité de direction; qu'il persiste à considérer que l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre les raisons du choix opéré et renouvelle les critiques émises dans la requête introductive d'instance; qu'il argumente dans le même sens dans son dernier mémoire;

Considérant que le requérant, classé en deuxième place par le comité de direction, n'a pas intérêt au premier grief qu'il formule; que l'acte attaqué se réfère à la présentation des candidats faite par le comité de direction, après comparaison des candidatures, et énonce les qualités reconnues à l'intervenant; qu'il ne devait pas, pour satisfaire au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, mentionner la réclamation du requérant et les raisons de son rejet; que, pour le surplus, l'examen du premier moyen a établi que les qualités et compétences reconnues à l'intervenant ne procédaient pas d'une erreur manifeste d'appréciation; que, par conséquent, la motivation qui énumère ces qualités et compétences n'est ni inexacte ni déraisonnable; qu'elle est adéquate, dès lors qu'elle se fonde sur des éléments répondant aux critères établis pour l'exercice de la fonction; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre, le trente juin deux mille huit, par :

MM.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	L. HELLIN,	président de chambre,
M ^{mes}	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.