

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 201.507 du 4 mars 2010

A.189.995/VIII-6611

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.

Partie intervenante :

PINGAUT Martine
rue de Boignée 26
6224 Wanfercée-Baulet.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 octobre 2008 par Vinciane DELATTRE qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 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)";

Vu l'arrêt n/ 189.960 du 30 janvier 2009 ordonnant la suspension de l'exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 et de l'exécution de la décision du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008;

Vu la requête introduite le 19 janvier 2009 par laquelle Martine PINGAUT demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 5 mars 2009 accueillant cette intervention;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 26 février 2010;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Ann Lawrence DURVIAUX, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt 189.960 du 30 janvier 2009;

Considérant que la requérante a sollicité, par courrier du 19 janvier 2009, l'extension de son recours à la décision du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 en tant qu'elle réaffecte Martine PINGAUT à l'un des deux emplois de directeur de la nouvelle direction générale opérationnelle "Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé" (DG05), Services extérieurs, Direction du Hainaut;

Considérant qu'un recours ne peut être étendu en cours de procédure qu'aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, lorsque, notamment, ceux-ci le modifient

ou le remplacent sans en différer essentiellement; qu'en l'espèce, la décision de réaffectation de Martine PINGAUT n'est que la transposition, dans le nouveau cadre, de l'emploi dont l'attribution constitue l'objet initial du recours; qu'il existe en conséquence un lien extrêmement étroit entre ces deux décisions, la seconde n'étant rendue possible qu'en raison de la première; que la requérante fonde, du reste, l'illégalité de la décision de réaffectation du 19 décembre 2008 sur la seule illégalité de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008; qu'enfin, la demande d'extension introduite par lettre du 19 janvier 2009 a bien été introduite dans un délai de soixante jours à compter de la prise de connaissance de la décision de réaffectation prise le 19 décembre 2008; que la demande d'extension de l'objet du recours est accueillie;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'emploi de directeur auquel Martine PINGAUT a été nommée correspond à un emploi de directeur en extinction dans le nouveau cadre et qu'il n'y aura pas de nouvelle déclaration de vacance pour ce poste en cas d'annulation de l'acte attaqué; qu'elle en déduit que la partie requérante n'a plus d'intérêt au présent recours;

Considérant que la partie adverse demeure en défaut d'établir que l'emploi de directeur auquel Martine PINGAUT a été nommée correspond à l'emploi de directeur en extinction dans le nouveau cadre; que ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 ni sa décision du 19 décembre 2008 ne permettent d'arriver à un tel constat; que, pour le surplus, aucun régime juridique propre à une fonction en extinction ne permet de conclure à l'impossibilité d'une nouvelle déclaration de vacance en cas d'annulation par le Conseil d'État; qu'au surplus la partie adverse évoque elle-même, lors de la réfutation du troisième moyen, la possibilité de recommencer la procédure en cas d'annulation; qu'il faut en déduire que l'annulation éventuelle de l'acte attaqué n'entraînera pas une extinction de l'emploi de promotion en cause; qu'enfin l'intérêt à agir de la requérante ne peut être limité à la chance de promotion que créerait un éventuel arrêt d'annulation; qu'un agent en fonction demeure recevable à attaquer la décision de promouvoir un autre agent alors même qu'une éventuelle annulation ne pourrait conduire à son éventuelle promotion, dans la mesure où pareille impossibilité concernerait également le candidat nommé; que l'exception est rejetée;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième, du défaut de comparaison sérieuse et objective des titres et mérites des candidats, du défaut de motivation, de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 177.859 prononcé par le Conseil d'État le 13 décembre 2007, de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet

1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle conteste son classement ex-aequo avec l'intervenante sur la base du premier critère d'appréciation, à savoir l'aptitude à diriger; que dans une première branche, la requérante fait valoir que la motivation de l'acte serait contradictoire et inadéquate en tant qu'elle se réfère à la réclamation qu'elle a introduite pour finalement considérer que Vinciane DELATTRE et Martine PINGAUT présenteraient des "capacités équivalentes à diriger un service", alors qu'à l'appui de sa réclamation elle concluait que "son aptitude à diriger le service est supérieure"; que la requérante rappelle qu'elle a assumé depuis 1999 la direction du service extérieur de Mons en qualité d'agent le plus gradé et ensuite comme directeur faisant fonction; que dans une deuxième branche, la requérante soutient que le critère de l'aptitude à diriger un service doit être appliqué correctement à chaque candidat au regard de la spécificité des fonctions de direction qu'il a déjà été chargé d'assumer et de l'importance des activités et des effectifs ou des services dirigés; qu'elle estime que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'intervenante, qui ne dirige pas un service aussi important que le sien, possède une aptitude équivalente à la sienne en matière de direction d'un service; qu'elle rappelle en effet que Martine PINGAUT a dirigé pendant deux ans un service de dix personnes et, depuis 1998, un service de 3 à 5 personnes chargé d'assumer la tutelle sur 27 CPAS; qu'elle souligne enfin que ce service n'est pas érigé en direction, contrairement à celui de Mons; que, dans une troisième branche, la requérante indique que les motivations de l'acte attaqué méconnaissent l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 177.859 du 13 décembre 2007 et en particulier les motifs selon lesquels "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", ni sur la base d'aucun des autres critères présentés comme étant de moindre importance;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la requérante procède par arguments d'autorité sans démontrer concrètement les critiques formulées, sans énoncer de raisonnement juridique étayé par des faits et raisonnements intelligibles; qu'elle reproche à la requérante d'inviter le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'administration "en substituant à l'acte attaqué, les jugements de valeur exprimés par la requérante sur son propre dossier de promotion"; qu'elle déduit des considérations qui précèdent que le moyen est irrecevable;

Considérant que la partie adverse reproche à la requérante d'isoler de manière arbitraire certains motifs de la décision pour les qualifier de déraisonnables;

qu'elle renvoie pour le surplus à l'avis du Comité de direction qui permettrait, selon elle, de justifier de manière parfaitement adéquate l'appréciation sur les candidats et la préférence donnée à la candidature de Martine PINGAUT; que selon la partie adverse l'expérience professionnelle de Martine PINGAUT au sein d'une équipe restreinte composée d'experts ainsi que ses qualités d'orateur résultant de sa collaboration à des cours et cycles de formation sont autant d'éléments qui ont raisonnablement pu conduire à préférer sa candidature à celle de la requérante; que la partie adverse considère en outre qu'il n'est nullement déraisonnable de qualifier l'expérience de Martine PINGAUT de plus variée et de lui reconnaître une connaissance plus diversifiée des législations propres au CPAS dès lors que cette candidate a réussi l'examen d'accès au poste de premier attaché responsable d'un service extérieur, a exercé ses activités au sein de services contentieux, d'études, d'inspection et a dirigé un service extérieur; que la partie adverse souligne que la requérante a exercé ses activités dans un service se limitant à la tutelle;

Considérant que la requérante indique dans son moyen qu'elle conteste la motivation de l'acte attaqué et qu'elle estime qu'il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation; que son raisonnement est structuré et intelligible; que la partie adverse consacre de longs développements à la réfutation du moyen dont elle a clairement perçu la portée; que le moyen est recevable;

Considérant que dans sa délibération du 2 avril 2008, le comité de direction a décidé d'examiner les candidatures sur la base de cinq critères énoncés "par ordre décroissant d'importance", ce qui revient nécessairement à reconnaître une importance accrue au premier de ceux-ci; que cette importance du premier critère, même si elle n'occulte nullement les autres critères, implique que la comparaison des titres et mérites repose sur un examen qui tient compte de la gradation des critères; que la thèse de la partie adverse suivant laquelle les différents critères seraient d'égale importance est dès lors erronée;

Considérant que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles il classe la requérante et l'intervenante ex-aequo sur la base du premier critère; qu'en effet, la proposition de classement provisoire, dont fait état l'acte attaqué, mentionnait en ce qui concerne l'aptitude à diriger que :

" Considérant que Madame Vinciane DELATTRE oeuvre depuis mai 1990 au service chargé de la tutelle sur les CPAS de la Province du Hainaut, d'abord au Ministère de la Communauté française et ensuite au Ministère de la Région wallonne;

Considérant que depuis le départ du directeur en avril 2000, elle a, en sa qualité d'agent le plus élevé en grade (première attachée), assumé de fait la direction du

service extérieur de Mons; qu'elle a été désignée officiellement en juillet 2005 comme directrice faisant fonction de ce même service;

Considérant ainsi que l'intéressée a démontré son aptitude à diriger un service;

Considérant que Madame Martine PINGAUT a exercé la quasi-totalité de son activité professionnelle - depuis mars 1977 - dans le secteur de l'action sociale;

Considérant qu'elle a dirigé pendant deux ans, de 1996 à 1998, le service d'inspection des CPAS, dont l'équipe se composait de 10 personnes (soit cinq inspecteurs et cinq agents administratifs);

Considérant qu'en 1998, elle a réussi l'épreuve imposée et organisée par le Ministère de la Région wallonne de vérification des capacités requises pour être promu à l'emploi de premier attaché responsable d'un service extérieur de la DGASS non érigé en direction;

Considérant que depuis 1998, elle dirige en qualité de premier attaché (emploi d'encadrement reconnu comme tel en 2004 par le Code de la fonction publique wallonne), les services extérieurs de la province du Brabant wallon, chargés de la tutelle sur les CPAS du Brabant wallon;

Considérant ainsi que Madame PINGAUT a également démontré son aptitude à diriger un service;

Considérant que Madame Vinciane DELATTRE a dirigé un service plus important en termes de personnel (20 agents) que ceux qu'a dirigés Madame Martine PINGAUT (10 agents au Service d'inspection et 3 ensuite au Service extérieur de Wavre qui a été amputé de 2 personnes); que le secteur géographique de Mons est plus important que celui de Wavre; que de ces éléments on pourrait induire *prima facie* une plus grande aptitude à diriger dans le chef de Madame DELATTRE;

Considérant toutefois que ces éléments ne sont pas les seuls ni même les plus importants à prendre en considération;

Considérant à cet égard que Madame DELATTRE a été épaulée dans sa mission par un autre agent du niveau 1, ce qui lui a grandement facilité la tâche; qu'au contraire, Madame PINGAUT a eu à faire face à des circonstances difficiles (départ non compensé d'un agent du niveau 1 et d'un agent du niveau 2+, soit deux agents) et que de surcroît la gestion d'une équipe restreinte oblige à une plus grande implication au quotidien (remotivation constante des agents qui doivent assurer des tâches diverses, formation du personnel à la gestion de dossiers différents et plus grande capacité de répartition des tâches), contrairement à une direction où un effectif plus important permet la répartition du travail sur un plus grand nombre de personnes;

Considérant que dans ces circonstances difficiles Madame PINGAUT a fait preuve d'une capacité de leadership et de coaching supérieurs à celle de Madame DELATTRE;

Considérant que, de ce qui précède, on doit conclure que Madame PINGAUT l'emporte sur Madame DELATTRE en termes de capacité à diriger";

qu'il en résulte que le Comité de direction a considéré que Vinciane DELATTRE a dirigé un service plus important et plus étendu territorialement que celui de Martine PINGAUT; que cependant, l'élément prépondérant retenu par le Comité de direction

dans l'appréciation de l'aptitude à diriger est que la requérante a été assistée par un agent de niveau 1 alors que :

" Madame PINGAUT a eu à faire face à des circonstances difficiles (départ non compensé d'un agent du niveau 1 et d'un agent du niveau 2+, soit deux agents) et que de surcroît la gestion d'une équipe restreinte oblige à une plus grande implication au quotidien (remotivation constante des agents qui doivent assurer des tâches diverses, formation du personnel à la gestion de dossiers différents et plus grande capacité de répartition des tâches), contrairement à une direction où un effectif plus important permet la répartition du travail sur un plus grand nombre de personnes";

que la réclamation introduite par la requérante s'attachait, en ce qui concerne le premier critère, à démontrer que l'élément prépondérant retenu par le Comité de direction, c'est-à-dire les développements de la proposition provisoire relatifs aux circonstances difficiles auxquelles Martine PINGAUT a eu à faire face dans son service, était manifestement déraisonnable; que la requérante mentionnait à cet égard que :

" La responsabilité qu'implique et les aptitudes en termes de "leadership et de coaching" que suppose la direction d'un service comptant 20 personnes et chargé de la tutelle sur 69 CPAS sont incontestablement plus grandes que pour un service dont l'effectif est de 5 agents et dont les missions s'étendent à 27 CPAS. L'on en veut pour preuve que statutairement, il est prévu que la direction du Service extérieur de Wavre soit confiée à un agent revêtu du grade de Premier Attaché et non de Directeur, comme pour le Service extérieur de Mons. Le nombre d'agents de niveau 1 que comptent respectivement l'un et l'autre des services précités ne saurait remettre en cause le constat qui précède.

Ce constat qui s'impose en raison ne saurait davantage se trouver inversé par la circonstance que le plus petit des services en cause s'est trouvé temporairement privé d'une partie de son effectif. Surabondamment, l'on relèvera que d'après l'organigramme répartiteur du cadre du personnel du Ministère de la Région wallonne, si le service extérieur de Wavre ne comptait que 2 agents lorsque Madame PINGAUT l'a rejoint en 1998, son effectif paraît être passé à 5 au 1^{er} février 2002, à 4 au 1^{er} juin 2002 et à nouveau à 5 au 1^{er} septembre 2002.

En tout état de cause, les circonstances dans lesquelles Madame PINGAUT a été amenée à manifester l'aptitude qui lui est reconnue à diriger et qui sont qualifiée de "difficiles" sont très différente de celles qui caractérisent l'emploi à pourvoir et dans lesquelles j'ai, pour ma part, fait la preuve de mon aptitude à la direction. J'estime donc qu'au regard des caractéristiques de l'emploi en cause et de l'exigence qui est posée selon laquelle "le Directeur se doit d'être performant dès le départ", mon aptitude à diriger le service est supérieure.

À cet égard, j'entends souligner qu'entre avril 1999 et juillet 2005, date à laquelle j'ai obtenu les fonctions supérieures de Directeur, outre que j'ai "assumé de fait la direction du service extérieur de Mons", ainsi que la responsabilité de celui-ci - un autre agent de niveau 1 fût-il présent en son sein -, j'ai continué à assurer mes attributions de Premier Attaché, à savoir l'exercice de la tutelle sur les décisions des 69 CPAS en matière de patrimoine, marché public et comptabilité. Mon "implication au quotidien" n'aurait pu être plus grande, sans parler de la motivation que traduit mon investissement dans la fonction, alors même que durant près de six ans, celle-ci ne m'a pas valu le moindre supplément de traitement.

Au regard de ce qui précède, je conteste formellement mon classement après Madame PINGAUT sur base du premier critère, le premier en importance, de l'aptitude à diriger un service";

que, saisi de cette réclamation, le Comité de direction a décidé, concernant l'aptitude à diriger, que :

- " (...) considérant que la réclamation est axée sur 5 points qui peuvent se résumer comme suit:
1. la supériorité de l'intéressée quant à l'aptitude à gérer un service;
 2. les diplômes de l'intéressée;
 3. la connaissance des législations sur les C.P.A.S. équivalente à celle de M^{me} PINGAUT;
 4. et 5. la polyvalence du circuit professionnel;

Considérant que pour argumenter de sa supériorité à gérer un service, l'intéressée relève des arguments quantitatifs tels que le nombre de personnes à diriger et le secteur géographique sur lequel elle exerce ses fonctions;

Considérant que le Comité de direction s'était positionné dans ce domaine, relevant que dans des circonstances difficiles, M^{me} PINGAUT a fait preuve d'une capacité de leadership et de coaching supérieure à celle de M^{me} DELATTRE (remotivation constante des agents, formation du personnel à la gestion de dossiers différents et plus grande capacité de répartition des tâches); qu'en outre, les variations d'effectifs du centre de Wavre relatées dans la réclamation montrent à suffisance la nécessité d'une parfaite connaissance des matières et de capacité de leadership, ce qui a nécessité de la part de M^{me} PINGAUT des qualités professionnelles et une parfaite maîtrise du secteur C.P.A.S. afin de maintenir le service performant;

Considérant toutefois qu'en égard aux arguments développés sur ce point dans sa réclamation par M^{me} DELATTRE, Mesdames DELATTRE et PINGAUT disposent toutes deux de capacités équivalentes à diriger un service;

(...)"

que l'acte attaqué se borne à faire sienne cette motivation, ce qui ne permet pas de déterminer la manière dont la partie adverse a pris en compte les arguments développés par la requérante dans sa réclamation pour, en définitive, procéder à un classement ex-aequo;

Considérant que l'acte attaqué se fonde sur la décision du Comité de direction qui a opéré une comparaison de l'aptitude à gérer en tenant compte d'une part de l'étendue géographique et du nombre de membres du personnel compris dans les services dirigés par chaque candidat et d'autre part de la présence ou non d'agents de niveau 1 assistant chaque candidat dans sa fonction dirigeante; que s'agissant de l'étendue géographique ainsi que de l'effectif du service, un avantage certain doit être reconnu à la requérante; que s'agissant de la présence d'un agent du niveau 1, pareil critère est dénué de pertinence dès lors qu'il serait de nature à privilégier l'expérience dans la direction d'un service qui, ne comprenant que 3 à 5 personnes, pouvait d'autant

plus difficilement être doté d'un agent de niveau 1 et ce par comparaison avec des services plus importants; qu'en outre même si la présence d'un agent de niveau 1 permet au responsable du service de bénéficier d'une précieuse assistance, celle-ci confère également une valeur supplémentaire à l'expérience de gestion d'une équipe; qu'au surplus, le fait que la requérante était assistée, pour diriger un service de 20 personnes, par un niveau 1 alors que l'intervenante n'avait pas de niveau 1 pour l'aider à diriger un service de 3 à 5 personnes n'est pas déraisonnable; qu'il semble en effet logique de pouvoir bénéficier d'un certain appui pour gérer un service quatre fois plus important; qu'il ne peut en tout cas s'agir là d'un élément pouvant désavantager la requérante et conduire à un classement ex aequo avec l'intervenante par rapport au premier critère;

Considérant que le fait que la requérante ait exercé des fonctions dans le cadre de l'exercice de fonctions supérieures, ne peut remettre en cause la prise en compte de celles-ci au regard du premier critère; que la position administrative dans laquelle un agent exerce une fonction de direction est dénuée de pertinence dès lors qu'elle n'interfère nullement sur la nature des fonctions réellement exercées; qu'au surplus la décision administrative de désignation de la requérante dans l'exercice de fonctions supérieures est devenue définitive et sa légalité ne peut plus être remise en cause; que la partie adverse n'explicite pas, pour le surplus, en quoi la prise en compte des expériences acquises par les différents candidats en leurs titres et qualités respectives violerait le principe d'égal accès aux charges et aux emplois publics; que la requérante ne prétend nullement que le caractère préférentiel de sa candidature au regard du premier critère lui conférerait un droit acquis à la nomination en cause; qu'elle peut toutefois légitimement reprocher à la partie adverse de ne pas avoir appliqué les critères de manière raisonnable et légalement admissible; que le troisième moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008 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);

- la décision du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 en tant qu'elle réaffecte Martine PINGAUT au Service public wallonie dans l'un des deux emplois de directeur de la nouvelle direction générale opérationnelle « Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé » (DG05), Services extérieurs, Direction du Hainaut.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté du 17 juillet 2008 annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à charge de la partie adverse 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 quatre mars deux mille dix par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État,
M.. CAMBIER, conseiller d'État,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.