

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 210.001 du 22 décembre 2010

A.196.993/VIII-7375

En cause : **BREYNE** Christine,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

- 1. le Bureau de sélection de l'administration fédérale (SELOR),**
- 2. l'État belge,** représenté par
le Ministre de la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
Me Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,
- 3. l'État belge,** représenté par
le Ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
Me France MAUSSION, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 2 juillet 2010 par Christine BREYNE, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " 1. la décision de date inconnue de déclarer vacant le mandat de Directeur général de la Sécurité civile SPF Intérieur et de lancer l'appel aux candidats;
2. la décision du 7 avril 2010 de la Commission de Sélection du SELOR de lui attribuer la mention finale «C -moins apte» au terme des tests informatisés et de l'épreuve orale dans le cadre de la sélection pour l'emploi de directeur général de la Sécurité civile pour le SPF Intérieur, et les décisions de date inconnue d'inscrire les candidats dans les groupes A et B.
- La décision du 7 avril 2010 a été notifiée à la requérante en annexe à un courrier ordinaire daté du 26 avril 2010 qu'elle a reçu le 3 mai 2010",

et d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu les notes d'observations et le dossier administratif des parties adverses;

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

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 9 novembre 2010, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience du 10 novembre 2010;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour les deux premières parties adverses et Me France MAUSSION, avocat, comparaissant pour la troisième 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 à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. La requérante, Directeur général au SPF Intérieur depuis le 1^{er} septembre 1991, a été désignée le 15 janvier 2003 pour exercer le mandat de Directeur général de la Direction Générale de la Sécurité civile du SPF Intérieur. En application de l'article 10 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, ce mandat a une durée de six ans. Il a donc pris fin le 14 janvier 2009.

2. Le 17 janvier 2008, un entretien de fonctionnement se tient entre la requérante et la Présidente du Comité de direction. Un échange de courriers entre la requérante et la présidente s'en suit.

3. Le 8 septembre 2008, la requérante est soumise à un entretien d'évaluation.

4. Le 9 octobre 2008, la Présidente du Comité de direction transmet le rapport d'évaluation à la requérante. Ce dernier se solde par la mention "insuffisant".

5. Le 31 octobre 2008, la requérante introduit un recours contre l'évaluation. Elle est entendue par le Comité de recours le 11 décembre 2008.

6. Le Comité de recours décide, le 11 décembre 2008, d'attribuer à la requérante la mention "satisfaisant". Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation et en suspension (G./A. 191.833/VIII-6790). Par l'arrêt n° 195.199 du 9 juillet 2009, le Conseil d'État annule cette évaluation.

7. Le mandat de la requérante arrivant à son terme, la Présidente du Comité de direction, l'affecte, le 14 janvier 2009, au poste de Directeur de la Direction des Calamités, cadre linguistique français, à partir du 15 janvier 2009. La requérante introduit un recours en annulation et en suspension contre cette décision (G/A. 191.777/VIII-6780). Ce recours sera rejeté par l'arrêt n° 195.229 du 14 juillet 2009.

8. Par une lettre du 18 février 2009 adressée au Ministre de la Fonction publique, le Ministre de l'Intérieur annonce qu'il a décidé de déclarer vacantes deux nouvelles fonctions de management N-1, à savoir celle de Directeur général de la Sécurité civile et celle de Directeur général "Appui et Centre de Connaissances pour la Sécurité civile" et demande de lancer les procédures de sélection afin de pourvoir à ces fonctions.

9. Par un courrier du 9 mars 2009, le Ministre de l'Intérieur indique au Ministre de la Fonction publique qu'il a décidé de retirer sa décision du 18 février 2009 et de ne déclarer vacante qu'une fonction, à savoir celle de Directeur général de la Sécurité civile (SPF Intérieur) dont les compétences sont élargies à la gestion des "calltakers" et du dispatching des pompiers ainsi qu'à la direction du Centre de Connaissances pour la Sécurité civile. Il demande au Ministre de la Fonction publique de lancer la procédure de sélection.

10. Le 9 octobre 2009, un avis officiel est publié au Moniteur belge. Il mentionne qu'une procédure de sélection AFG09772 est ouverte afin de désigner un candidat à la fonction de directeur général (m/f) de la sécurité civile pour le SPF Intérieur. La description de la fonction est notamment disponible sur le site internet du SELOR. Il est permis de postuler jusqu'au 23 octobre 2009.

11. Le 19 octobre 2009, le conseil de la requérante écrit à la Ministre de l'Intérieur pour souligner que la procédure de sélection ne peut se poursuivre. Il explique que l'appel aux candidats n'aurait été justifié que si la requérante n'avait pas obtenu une mention "très bon" suite à sa nouvelle évaluation. Or, il insiste sur le fait qu'aucune nouvelle décision d'évaluation n'a encore eu lieu.

12. Le 23 octobre 2009, la requérante envoie, à titre conservatoire, sa candidature à la procédure de sélection précitée.

13. Le 4 décembre 2009, la Ministre de l'Intérieur répond, de la manière suivante, au courrier du 19 octobre 2009 envoyé par le conseil de la requérante :

" (...) J'ai pris connaissance de votre courrier du 19 octobre 2009 contenant mise en demeure de retirer l'appel à candidatures pour la fonction de management de Directeur général de la Sécurité civile pour le SPF Intérieur, publié dans le Moniteur belge du 9 octobre 2009.

Aucune suite favorable de ma part ne saurait cependant être réservée à votre demande, la décision de retirer cet acte ne relevant pas de mes compétences.

L'appel à candidatures susvisé émane, en effet, du SELOR qui est seul compétent pour la mise en oeuvre de la procédure de sélection et de recrutement du titulaire du mandat de management de Directeur général, conformément aux articles 7 et 8 de l'Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux.

Je vous invite, par conséquent, à adresser votre demande directement au SELOR

ainsi qu'au Service Public Fédéral dont il dépend, à savoir le SPF Personnel et Organisation. (...)"

14. Le même jour, le conseil de la requérante répond à la Ministre :
" (...) Je regrette de ne pouvoir partager, en rien, votre opinion.
A l'évidence, aucune disposition de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 ne confie au SELOR le pouvoir de déclarer vacante une fonction de management.
Pour autant que de besoin, d'ailleurs, l'article 25, alinéa 1^{er}, de cet arrêté rappelle que la déclaration de vacance est faite par le Ministre.
Il me faut donc vous rappeler, fermement, la mise en demeure qui vous fut adressée.
Je ne doute d'ailleurs pas que vos services ont pris contact avec ceux du SELOR pour les aviser de cette situation. (...)".

15. Par une lettre du SELOR du 15 janvier 2010, la requérante est invitée à passer la partie informatisée de l'épreuve de sélection qui a lieu le 25 janvier 2010.

16. Par une lettre du SELOR du 30 mars 2010, elle est invitée à présenter la partie orale de cette épreuve qui a lieu le 7 avril 2010.

17. Par un courrier du 26 avril 2010, le SELOR indique à la requérante que la commission de sélection a décidé de lui attribuer la mention C -moins apte. Une copie de sa fiche de motivation et de sa fiche de screening est annexée à ce courrier.

Il s'agit du deuxième acte attaqué, reçu par la requérante le 3 mai 2010.

18. Le 6 mai 2010, la requérante est informée de ce que le Comité de Recours lui a, à nouveau, attribué la mention "satisfaisant";

Considérant que les premières parties adverses estiment que la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre les décisions de date inconnue d'inscrire les candidats dans les groupes A et B puisqu'il ne s'agit pas d'actes modifiant la situation juridique de la partie requérante et qu'il ne s'agit pas non plus de la désignation du futur titulaire du mandat; que la deuxième partie adverse conteste la recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la déclaration de vacance avec appel aux candidatures pour le mandat de Directeur général de la Sécurité civile du SPF Intérieur qui ne constitue, selon elle, qu'un acte préparatoire;

Considérant que la requérante fait valoir que le signalement qui lui a été attribué dans le cadre du mandat en cause est irrégulier; qu'elle en déduit que les parties adverses avaient l'obligation, compte-tenu du caractère non définitif du signalement qui lui a été attribué, de la renouveler dans son mandat en application de l'article 25, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité et donc de ne pas lancer d'appel aux candidats; qu'elle fait valoir que son recours est recevable en tant qu'il est dirigé contre les actes qui s'inscrivent dans le cadre de la remise en concurrence du mandat qu'elle a exercé;

Considérant que seul le classement de la requérante dans le groupe C lui cause grief puisqu'il a pour effet d'exclure sa candidature pour la désignation en cause; qu'en ce qui concerne l'avis de vacance avec appel aux candidatures, il s'agit d'un acte préparatoire qui n'a nullement pour effet d'exclure la candidature de la requérante; qu'il en va de même du classement de certains autres candidats dans les groupes A et B dans la mesure où cette procédure de sélection ne préjuge nullement du choix des

candidats retenus; que le fait que le recours incrimine la régularité de la procédure de nomination et que les critiques de légalité concernent également le fait qu'il y ait eu un avis de vacance avec appel aux candidatures ainsi qu'une sélection et un classement des candidats, n'est pas de nature à rendre le recours recevable à l'égard d'actes préparatoires; qu'une éventuelle annulation opère avec effet rétroactif et replace les parties au stade de la procédure antérieure à l'illégalité ayant prévalu à l'annulation; que l'irrégularité éventuelle d'un acte préparatoire, telle que constatée par un arrêt d'annulation, obligera dès lors les parties adverses à reprendre la procédure à tout le moins au stade antérieur à cet acte préparatoire; que la requête n'est dès lors recevable qu'en tant qu'elle est dirigée contre la décision de la commission de sélection du SELOR du 7 avril 2010 attribuant à la requérante la mention C -moins apte;

Considérant qu'en ce qui concerne le risque de préjudice grave et difficilement réparable, la requérante indique qu'elle atteindra, le 9 novembre 2013, l'âge de 65 ans et que, par conséquent, l'acte attaqué l'éloigne de la possibilité de pouvoir encore exercer la fonction postulée; qu'elle souligne que le préjudice moral et professionnel qu'elle subit est d'autant plus grave qu'elle exerce la fonction de Directeur général à la Protection civile depuis 1994 et que l'acte attaqué la prive du renouvellement de son mandat et ce, alors qu'elle approche de l'âge de la pension;

Considérant que les parties adverses répondent en rappelant tout d'abord la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle toute sélection emporte par nature le risque de ne pas être choisi et que le préjudice moral qui en découle est en principe toujours réparable par un arrêt d'annulation; qu'elles soulignent que la seule circonstance de ne pas être sélectionnée n'est pas de nature à causer à la requérante un risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'elles ajoutent encore que la condition de risque de préjudice grave et difficilement réparable est différente de la condition d'urgence et en déduisent que la seule mention de l'âge de la requérante ne peut suffire à fournir la preuve d'un tel risque puisque la durée de la procédure d'annulation n'est pas constitutive de ce risque surtout depuis l'accélération du traitement des affaires pendantes; que les premières parties adverses soulignent également que l'acte attaqué ne contient aucun propos dénigrant à l'égard de la requérante et qu'elles sont, de surcroît, totalement étrangères à toute manoeuvre visant à l'écarter; qu'elles insistent sur le fait que la fonction déclarée vacante est différente de celle exercée précédemment par la requérante et que, dès lors, le préjudice moral allégué ne peut être qualifié d'insupportable; que la deuxième partie adverse se défend d'avoir utilisé un quelconque stratagème pour ne pas renouveler la requérante dans son mandat et relève que les actes attaqués ne s'inscrivent nullement dans un cadre disciplinaire ou quasi-disciplinaire;

Considérant que l'appréciation de la gravité du préjudice et de son caractère difficilement réparable doit se faire au cas par cas; qu'en l'espèce, en raison de son âge, la requérante perdrait toute chance de pouvoir exercer le mandat en cause; qu'il est en effet incertain qu'un arrêt d'annulation puisse intervenir avant son admission à la pension; que la gravité du préjudice moral est renforcée par le fait que le mandat pour lequel sa candidature n'est pas retenue (classement dans le groupe C) correspond à celui qu'elle exerçait; que certes la deuxième partie adverse a apporté certaines modifications à la description de fonction; qu'il n'en demeure pas moins que ce mandat correspond, à tout le moins, sur un plan organique, à l'emploi qu'elle exerçait; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 25, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir que seul le ministre concerné et non le SELOR était compétent pour décider de cette déclaration de vacance; qu'elle estime que l'illégalité ainsi constatée de l'appel aux candidats vicie l'ensemble de la procédure;

Considérant que l'article 25, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité dispose :

" Si une fonction de management est déclarée vacante par le ministre concerné et si son titulaire dont le mandat a pris fin pose sa candidature, les organes visés à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2 et § 2, alinéa 2, lui donnent un nouveau mandat pour autant qu'il ait reçu la mention finale «très bon»";

qu'en l'espèce, la déclaration de vacance et la décision de lancer la procédure de sélection ressortent clairement du courrier du Ministre de l'Intérieur du 9 mars 2009; que ces actes ont donc bien été adoptés par l'autorité compétente; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 19, § 2, et 25, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que les actes attaqués décident de déclarer vacant l'emploi qu'elle occupait et de la classer dans la catégorie C -moins apte à l'issue d'une procédure de sélection sans que le recours introduit contre la mention d'évaluation insuffisant ne soit vidé; qu'elle estime que le recours contre le dernier signalement qui lui a été attribué et qui demeure pendant devant le Conseil d'État revêt un caractère suspensif et privait les parties adverses de la possibilité de remettre le mandat en concours puisqu'elle conserve une chance d'obtenir un meilleur signalement si son recours aboutit;

Considérant que l'article 25, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité consacre le droit au renouvellement du mandat du titulaire qui, au terme de celui-ci, a reçu la mention finale très bon; que cette notion de mention finale implique que le signalement doit avoir été délivré au terme de la procédure administrative interne; que le signalement final est celui qui a été délivré après épuisement des voies de recours interne; que l'article 25 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité ne stipule pas que la décision d'octroi du signalement doit être définitive; que la procédure actuellement pendante devant le Conseil d'État contre la décision d'attribution du signalement "satisfaisant" ne revêt aucun effet suspensif et ne prive pas les parties adverses de la possibilité de déclarer la vacance du mandat; que le fait que le signalement de la requérante ne soit pas définitif fait toutefois peser un aléa sur la procédure de désignation pour le mandat en cause; que les modifications apportées à la description de fonction ne sont pas de nature à remettre en cause l'application du régime de renouvellement du mandat tel qu'organisé par l'article 25 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité; qu'en effet le mandat en cause correspond bien, au niveau du cadre organique, à celui déjà exercé par la requérante; que le droit au renouvellement du titulaire d'un mandat ayant obtenu le signalement très bon ne peut être mis en échec par une simple modification du descriptif de la fonction; que cependant, l'annulation éventuelle du signalement satisfaisant ne créerait aucun droit acquis à l'obtention d'un

signalement très bon; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir; qu'elle considère que la motivation de son classement dans le groupe C repose sur des appréciations contradictoires émises par la commission de sélection et sur des formules creuses et des clauses de style; qu'elle souligne que la commission de sélection a simplement énuméré, de manière lapidaire, des affirmations très générales sans préciser les motifs de fait qui les fondent; qu'elle ajoute que cette manière de procéder ne lui permet pas de comprendre ce qui a motivé la décision attaquée; qu'en ce qui concerne l'évaluation de ses compétences techniques, la requérante observe que son évaluation est bonne pour 3 compétences sur 6; que pour les compétences techniques 2, 4, 5 et 6 la requérante s'étonne toutefois de la méthode d'évaluation utilisée dès lors qu'aucune question ne lui a été posée concernant les mécanismes de fonctionnement de l'État, la gestion et la planification budgétaire ainsi que le processus décisionnel politique; qu'elle conteste la pertinence des réserves émises en ce qui concerne les compétences techniques 1, 3 et 6; qu'elle ne perçoit pas en quoi l'analyse qu'elle a livrée sur le casus et les réponses qu'elle a données aux questions permettraient de soutenir qu'elle aurait utilisé les techniques managériales en terme de "slogan" et ne les auraient pas intégrées dans un ensemble cohérent; qu'elle souligne avoir mis en évidence, lors de son analyse, la manière avec laquelle elle a mis en oeuvre ces techniques (BPR et ICP) pour la réalisation de projets concrets; qu'en ce qui concerne la réserve émise par rapport à sa connaissance jugée lacunaire de la matière de "l'aide médicale urgente en tant que mission de la sécurité civile", la requérante souligne qu'elle a une parfaite connaissance des compétences relevant, dans ce domaine, de la direction générale de la Sécurité civile; qu'elle souligne avoir activement contribué à la mise en place de nouvelles structures pour gérer plus efficacement l'implémentation de la technologie ASTRID dans les centres 100; qu'elle rappelle que le volet médical de cette mission relève de la compétence du SPF Santé; que pour ce qui est du reproche déduit du fait qu'elle n'associerait pas de manière suffisante les différents acteurs de la protection civile (critères 6 et 7), la requérante souligne qu'elle n'a pas été interrogée sur sa collaboration avec les principaux acteurs de la sécurité civile; qu'elle rappelle que, de par les fonctions qu'elle a exercées, elle a développé de nombreux contacts avec les différents acteurs de la protection civile et conteste avoir, lors de son audition, émis la moindre réticence à ce propos; qu'elle stigmatise, par rapport au critère 7, la réserve déduite de ce qu'elle paraît parfois rigide dans ses prises de position; que, selon elle, une commission d'évaluation ne peut se fonder sur des impressions mais doit se fonder sur des éléments concrets;

Considérant que la deuxième partie adverse fait valoir qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle que la commission de sélection doit rendre à propos des différents candidats qu'elle a auditionnés; que, selon elle, la grille d'évaluation dissociant les critères techniques et génériques permet de fonder la motivation finale de la décision de sélection des candidats dans les catégories A, B ou C; qu'elle souligne que cette grille d'évaluation tient compte des réponses fournies par les candidats et de leur analyse du casus qui leur a été soumis; que, selon elle, exiger une motivation plus précise revient à exiger qu'elle fournisse les motifs de ses motifs;

Considérant que les parties adverses ne fournissent aucun compte-rendu des auditions qui se sont déroulées devant la commission de sélection; que l'argumentation de la requérante repose sur des griefs précis formulés à l'encontre de certaines réserves qui ont été émises suite à son audition; qu'il apparaît des pièces du dossier administratif qu'aucun des candidats à l'épreuve de sélection n'a été repris dans la catégorie A et que seuls trois candidats figurent dans la catégorie B; que les réserves émises à l'égard de la requérante revêtent un caractère d'autant plus déterminant que le simple fait pour la requérante de remonter d'un classement et de passer dans le groupe B rendrait toutes ses chances à sa candidature;

Considérant que lorsqu'une épreuve d'examen ne porte pas sur des questions de connaissance mais implique une appréciation plus globale sur la personnalité d'un candidat, le Conseil d'État ne peut exercer un contrôle même marginal de l'erreur manifeste d'appréciation que s'il est en mesure d'appréhender d'une part les questions posées ainsi que les réponses fournies par le candidat et d'autre part l'analyse que celui-ci a donnée du casus qui lui a été soumis; que le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de vérifier si les réserves émises par la commission de sélection peuvent raisonnablement se justifier au vu des réponses fournies par la requérante;

Considérant qu'en l'état actuel du dossier administratif le moyen doit être tenu pour sérieux;

Considérant qu'il y a lieu de faire droit à la requête en tant qu'elle est dirigée contre le deuxième acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 7 avril 2010 de la commission de Sélection du SELOR d'attribuer à Christine BREYNE la mention finale C -moins apte au terme des tests informatisés et de l'épreuve orale dans le cadre de la sélection pour l'emploi de directeur général de la Sécurité civile pour le SPF Intérieur.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le
vingt-deux décembre deux mille dix par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.