

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.562 du 26 février 2014

A. 206.850/VIII-8228

En cause : **PARRONDO RAMOS** Ricardo,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 2012 par Ricardo PARRONDO RAMOS qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 15 août 2012 (publié au Moniteur belge le 30 août 2012) promouvant Monsieur Jean-François MINET, attaché A1, par avancement à la classe supérieure dans le cadre linguistique francophone à la classe A2 au titre d'attaché, dans la filière de métiers Population et sécurité, à partir du 1^{er} septembre 2011";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé 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 9 janvier 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 31 janvier 2014;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Bertrand HEYMANS, loco M^{es} Marc UYTTENDAELE et Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ye FENG, loco M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur;

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 du recours se présentent comme suit :

1. Par une note de service du 1^{er} juin 2011, la partie adverse a déclaré vacant le poste "attaché A2 politique criminelle (DBV096) expert/coach appui à la politique - phénomènes de criminalité grave et organisée".

2. Le 2 mai 2012, le comité de direction a examiné les cinq candidatures pour ce poste.

3. Le procès-verbal de cette séance du comité de direction a été notifié au requérant.

4. Le requérant n'a pas déposé de réclamation. Il a, par contre, interpellé Jan BOGAERT, directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation, le 22 juin 2012, afin d'obtenir une copie de l'avis rédigé par l'autorité du service de la Politique criminelle le concernant.

5. Le directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation lui a communiqué, par courriel du 26 juin 2012, "la présentation (traduite) qui a été avancée à chaque membre du CD avant la réunion du CD dans laquelle les membres ont délibéré dans cette procédure".

6. Le même jour, le requérant adressa le courriel suivant au directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation:
" (...)

Dans la version reçue, il n'est pas fait mention de vos sources. En effet, le document transmis ne permet pas d'identifier l'auteur ou les auteurs des données. Le non-paper reprend les informations de ma lettre de motivation mais aussi celles de l'avis transmis par le SPC.

J'ai donc pris la liberté de faire une demande d'accès aux documents administratifs me concernant à M^{me} H. PENNE et à M. F. GAZAN afin de prendre connaissance des avis me concernant et ce conformément à la législation relative en la matière et à la jurisprudence en vigueur. En effet, ces avis sont partie intégrante à la procédure et vont figurer dans mon dossier administratif. Il est donc légitime d'en prendre la pleine connaissance.

(...)"

7. Hildegard PENNE a répondu par courriel au requérant le jour même que les dossiers concernant les promotions ne sont pas disponibles au service de la Politique criminelle, mais se trouvent au service Personnel et Organisation.

Freddy GAZAN a également répondu par courriel au requérant :

" (...) je vous communique n'être pas en mesure de vous envoyer ma contribution, celle-ci m'ayant été demandée sous le sceau de la confiance par Madame PENNE, Conseiller général adjoint à la Politique criminelle ayant la direction fonctionnelle du service.

Il n'est donc pas de mon ressort de lever cette interdiction".

8. Ré-interpellé par le requérant le 27 juin 2012, le directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation lui a répondu dans un courriel du même jour :

" Comme vous le savez, le président du CD en l'absence d'un fonctionnaire dirigeant du SPC, présente les candidats du SPC. Pour pouvoir rédiger le projet de présentation, il a fait appel à certaines personnes qui ont une bonne connaissance du fonctionnement des agents, en tant que chef fonctionnel ou chef hiérarchique ou en tant que personne ayant eu une responsabilité de direction avant la situation actuelle.

Comme j'oblige à chaque membre du CD d'utiliser le template qui figure dans le PV, je ne demande jamais sur base de quoi mon collègue est arrivé à présenter les candidats dans le template. Ces documents ne me sont jamais envoyés car le template est le seul document (non-paper) qui est utilisé dans la procédure. Vous pourriez vérifier dans un autre dossier que p. ex. M. MEURISSE m'envoie des templates complétés/validés par lui-même sur base d'infos qu'il a reçu des directeurs régionaux et les directeurs de prison où les candidats travaillent. Ces documents ne se retrouvent jamais dans le dossier de promotion. Ce ne sera pas différent parmi mes autres collègues (...)"

9. Le 2 juillet 2012, Alain BOURLET, président du comité de direction, répondit à son tour à la demande du requérant dans un courrier ainsi libellé :

" J'ai pris connaissance de vos deux lettres en la matière, ainsi que des mails échangés avec le directeur P&O.

En l'absence d'un chef de service du SPC, il a été convenu que j'assume la responsabilité hiérarchique sur le personnel du SPC. Comme je représente également le SPC lors d'une procédure de promotion impliquant un membre du personnel du SPC, il m'appartient de me renseigner auprès des chefs fonctionnels/hiérarchiques afin de pouvoir rédiger la présentation du candidat qui est utilisée lors de la délibération de chaque procédure.

Il ne s'agit nullement d'une procédure formelle de préparation, mais bien d'une pratique informelle de recueil d'informations qui ne génère nullement des documents formels appartenant à la procédure de promotion. Le document préparatif doit donc être considéré comme un non-paper.

Comme vous le savez, je présente le candidat. Mais qui est à l'origine de l'information m'appartient, pour autant que je me souviens encore de ce qui a été dit ou écrit et de qui l'a dit ou écrit en l'occurrence. En tout état de cause, je suis la seule personne à pouvoir prendre une responsabilité en la matière, tout comme chaque membre du comité de direction a le droit d'informer ou de confirmer certains propos ou de les compléter, ce dans l'anonymat, car le comité de direction agit comme un organe solidaire".

10. Par un arrêté royal du 15 août 2012, Jean-François MINET est promu par avancement à la classe supérieure dans le cadre linguistique français à la classe A2 au titre d'attaché, dans la filière de métiers "Population et sécurité", à partir du 1^{er} septembre 2011.

Cet arrêté royal est motivé comme suit:

" (...)

Considérant que le comité de direction, lors de la séance du 2 mai 2012, a procédé à l'examen des candidatures et a émis un avis motivé qui fait partie intégrante du présent arrêté;

Considérant que, suite à l'évaluation des titres et mérites des candidats par le Comité de Direction sur base des sept critères d'évaluation et de pondération repris dans la description de fonction, les candidatures de Mesdames Christel DEFEVER, Barbara VANGIERDEGOM et de Messieurs Jean-François MINET, Stefan THOMAES et Ricardo PARRONDO RAMOS ont été retenues;

Considérant que les candidats repris ont été classés après vote à bulletin secret de la manière suivante : Monsieur Jean-François MINET, 1^{er} classé à l'unanimité, Madame Barbara VANGIERDEGOM, 2^{ème} classée, Madame Christel DEFEVER, 3^{ème} classée, Monsieur Stefan THOMAES, 4^{ème} classé et Monsieur Ricardo PARRONDO RAMOS, 5^{ème} classé;

Considérant qu'aucune réclamation n'a été introduite contre la proposition faite par le comité de direction du 2 mai 2012;

Considérant les motifs retenus par le comité de direction et les motifs qui suivent;

Considérant que Monsieur Jean-François MINET se classe 1^{er} dans les 7 critères d'évaluation;

Considérant que Monsieur Jean-François MINET, pour le critère analyste stratégique et opérationnel obtient un score excellent, meilleur que les autres candidats, parce qu'il a accumulé une très vaste expérience pratique dans la problématique visée, tant comme chercheur à l'Institut National de Criminologie et de Criminalistique que dans le cadre de sa fonction actuelle;

Considérant que Monsieur Jean-François MINET en tant qu'expert interne obtient un meilleur score que les autres candidats, parce qu'il a développé une grande expertise en matière de trafic et de traite des êtres humains, ainsi que dans des

thèmes connexes, et il est reconnu tant en interne qu'en externe, comme une personne de référence dans cette matière;

Considérant qu'en tant que gestionnaire de connaissances, Monsieur Jean-François MINET suit en outre les développements et les initiatives au niveau européen, des Nations Unies et d'organisations internationales. Il assiste aussi régulièrement à des journées d'étude nationales et internationales pour maintenir ses connaissances à jour. Il est en outre régulièrement sollicité en tant qu'orateur en raison de son expérience et de son expertise;

Considérant qu'en tant que coach, Monsieur Jean-François MINET a assuré de facto au service de politique criminelle un rôle de coordination au sein de la cellule Traite et trafic des êtres humains dans l'exécution de missions. Il a pris en charge l'encadrement de nouveaux collaborateurs et a prêté assistance à des collaborateurs sur la manière dont certaines missions peuvent être exécutées. Dans sa fonction précédente d'assistant à l'UCL également, il a soutenu des étudiants dans leurs travaux de fin d'études et pendant les travaux pratiques;

Considérant qu'en tant que coordinateur et représentant, Monsieur Jean-François MINET intervient, sur la base de son expérience longue de plusieurs années et appréciée, comme représentant du service de politique criminelle au sein du réseau d'expertise du ministère public, comme président du bureau de la Cellule interdépartementale de coordination de la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, ainsi que dans des groupes de travail dans le cadre de ces organes de concertation. Il effectue cette mission activement, en émettant des avis et en ayant parfois un rôle de coordination;

Sur la proposition du Ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Article 1^{er}. Monsieur Jean-François MINET, attaché A1, (...) est promu par avancement à la classe supérieure dans le cadre linguistique francophone à la classe A2 au titre d'attaché, dans la filière de métiers Population et sécurité, à partir du 1^{er} septembre 2011.

(...)"

Cet arrêté royal, publié par mention au Moniteur belge du 30 août 2012, constitue l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 43, § 6, et 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966, de l'arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un service de la Politique criminelle, principalement de ses articles 2 et 8, de l'arrêté royal du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux, des dispositions du chapitre IV du règlement d'ordre intérieur du Conseil de direction du 25 février 2003, des principes de bonne administration, d'équitable procédure, du contradictoire et de l'égalité des armes, du principe général de droit d'impartialité, de l'incompétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que le profil de la fonction litigieuse a plus que vraisemblablement été rédigé par Hildegard PENNE ou Françoise BOUCHER; qu'il soutient également que la présentation des candidats (et en tout cas celle du

requérant) a été rédigée par Hildegard PENNE, de manière défavorable au requérant, le président du comité de direction n'ayant fait, le cas échéant, qu'endosser "pour la forme" le profil de fonction et la présentation; qu'il soutient qu'en vertu des dispositions visées au moyen, le profil de fonction et la présentation devaient être rédigés par le fonctionnaire dirigeant du service de la Politique criminelle qui devait être "assisté" d'un adjoint au sens de l'article 43, § 6, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ou par le président lui-même qui ne pouvait se contenter d'endosser "pour la forme" le profil de fonction et cette présentation; qu'il souligne en outre que le profil de fonction et la présentation devaient être objectifs et impartiaux; que le requérant renvoie à l'arrêt GAZAN n° 218.404 du 9 mars 2012 pour démontrer qu'Hildegard PENNE ne peut assumer régulièrement - seule ou "assistée" de Françoise BOUCHER - les fonctions de conseiller général du service de la Politique criminelle qui lui ont été confiées par l'arrêté ministériel du 13 janvier 2011; qu'il estime qu'en l'espèce, il n'est pas possible de déterminer qui a rédigé le profil de la fonction litigieuse; qu'il en déduit qu'il y a, toutefois, une forte présomption qu'Hildegard PENNE en soit l'auteur - éventuellement "assistée" de Françoise BOUCHER; qu'il relève, à ce propos, que le profil de fonction date du 1^{er} juin 2011 et qu'il a donc été rédigé à un moment où le ministre de la Justice défendait ce qui suit devant la CPCL et à l'égard de Freddy GAZAN :

" La position que j'ai défendue devant la Commission permanente de contrôle linguistique et que je continue à défendre, suite aux deux avis rendus par la Commission permanente de contrôle linguistique en date du 29 avril 2011 et du 9 septembre 2011 est que la composition de la structure dirigeante du Service de politique criminelle ne contrevient pas à la législation linguistique :

- La désignation de M^{me} Hildegard PENNE en tant que chef de projet ne peut être considérée comme une désignation, même de manière temporaire, conformément à l'arrêté royal du 14 janvier 1994 créant un service de politique criminelle. J'ai en effet pris la décision vu les discussions en cours sur la réforme du paysage judiciaire, de ne provisoirement plus déclarer les fonctions de conseiller général et de conseiller général adjoint du Service de politique criminelle vacantes.

En effet, j'ai donné mission à titre transitoire à M^{me} Hildegard PENNE sur base de l'article 327 du Code judiciaire, de prendre la direction fonctionnelle du Service de Politique criminelle en lien avec sa mission qui est spécifiquement orientée vers la préparation de la réorientation des activités du Service de politique criminelle.

- Par ailleurs, la direction administrative du personnel du Service de politique criminelle relève du Président du Comité de direction, Monsieur Alain BOURLET. C'est le Président du SPF Justice qui met à disposition le personnel nécessaire pour l'exécution de la mission du Service de politique criminelle. Pour l'aider dans cette gestion administrative, il a délégué temporairement cette tâche à M^{me} Françoise BOUCHER, conseiller général francophone au sein du SPF Justice.

Concrètement au niveau de l'équilibre linguistique, le Service de politique criminelle est dirigé de manière temporaire au niveau fonctionnel par M^{me} Hildegard PENNE, magistrat, détachée sur base de l'article 327 du Code judiciaire, de rôle linguistique néerlandophone. Au niveau administratif, le

personnel du Service de politique criminelle relève de la direction de M^{me} Françoise BOUCHER, de rôle linguistique francophone. À mon sens, la solution mise en place temporairement pour assurer la direction du Service de politique criminelle respecte la parité linguistique";

que le requérant estime qu'il y a donc tout lieu de croire que le profil de la fonction litigieuse a été rédigé par un auteur incompetent, Hildegard PENNE - éventuellement "assistée" de Françoise BOUCHER -; qu'il en déduit qu'en vertu de l'article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, le profil de fonction est nul et qu'il en résulte que la procédure d'examen des candidatures ainsi que la comparaison des titres et mérites sont viciées, tout comme l'est l'arrêté royal attaqué; qu'il relève que le président du comité de direction a procédé à la présentation formelle des candidats à la fonction litigieuse lors de la séance du 2 mai 2012, mais souligne qu'il n'a fait qu'endosser "pour la forme" la présentation du requérant rédigée par Hildegard PENNE - éventuellement "assistée" de Françoise BOUCHER;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du moyen dans la mesure où il repose uniquement sur des hypothèses et en déduit qu'il n'est pas un moyen de droit; que, selon elle, les allégations du requérant ne sont basées sur aucun élément établi, mais uniquement sur plusieurs suppositions et hypothèses; qu'elle souligne qu'il n'est absolument pas démontré que le profil de la fonction litigieuse a effectivement été rédigé par Hildegard PENNE, assistée ou non de Françoise BOUCHER; que, selon elle, le même raisonnement peut être appliqué à propos de la présentation formelle des candidats lors de la réunion du comité de direction; qu'elle souligne que la thèse défendue par le requérant va à l'encontre des déclarations expresses émises à cet égard par Alain BOURLET lui-même, président du comité de direction, mais également par Jan BOGAERT, directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation; qu'elle soutient que la présentation des candidats s'est opérée de manière parfaitement régulière; qu'elle rappelle que l'article 23bis, § 3, du règlement d'ordre intérieur du comité de direction dispose :

" Chaque directeur général ou directeur du service d'encadrement, et, le cas échéant sur demande du Président, le fonctionnaire dirigeant d'une entité non représentée au comité de direction, présente les candidats affectés chez eux. Chaque membre présent peut compléter cette présentation";

qu'elle relève que le procès-verbal du comité de direction du 2 mai 2012 indique expressément :

" Les candidats sont présentés par Monsieur le Président, le directeur général ou le directeur du service d'encadrement dont ils dépendent.
En vertu des dispositions spéciales en matière de nominations et de promotions reprises dans le Règlement d'ordre intérieur du comité de direction du SPF Justice du 8 avril 2003, le candidat faisant partie d'une entité non représentée au comité de direction est présenté par le fonctionnaire dirigeant de cette entité. En absence de fonctionnaire dirigeant du Service de Politique Criminelle, le président présente les candidats.

Les autres membres du comité de direction complètent la présentation".

qu'elle en déduit que c'est bel et bien Alain BOURLET, président du comité de direction, qui a procédé à la présentation des candidats devant le comité de direction et qu'en toute hypothèse, à supposer qu'Alain BOURLET n'ait pas sollicité et procédé au rassemblement des informations permettant la présentation des candidats - quod non, il faut constater qu'en procédant concrètement à la présentation des candidats devant le comité de direction, il a souscrit aux termes de cette présentation, s'en est approprié le contenu, et en assume l'entière responsabilité, quel que soit l'auteur qui s'en serait chargé;

Considérant que l'article 23bis, § 1^{er}, du règlement d'ordre intérieur du Comité de direction dispose :

" Le directeur général ou le directeur du service d'encadrement ou le fonctionnaire dirigeant d'une entité non représentée au comité de direction rédige le profil de fonction et fixe les critères d'évaluation sur la base desquels les candidats seront évalués".

que le profil de fonction peut être rédigé par le directeur général, le directeur du service d'encadrement ou le fonctionnaire dirigeant d'une entité; que l'établissement d'un profil de fonction pour une promotion au sein du SPF Justice relève de la mission du service d'encadrement Personnel et Organisation, plus particulièrement du service "Sélection et recrutement"; que ce dernier a l'expertise nécessaire et le personnel compétent en ce qui concerne la cartographie fédérale et la réglementation en matière d'utilisation des profils de fonction (notamment la question de l'étendue dans laquelle un profil peut dévier du profil générique sans mettre en danger la pondération ou les critères essentiels de la fonction); qu'en l'espèce le profil de fonction se base, dans une large mesure, sur le profil générique "Attaché A2 politique pénale (DBV096)" élaboré par le service d'encadrement Personnel et Organisation, bien avant l'entrée en fonction d'Hildegard PENNE au service de la Politique criminelle; que les seules modifications consistent en l'ajout de la finalité "Coach" au cinquième rang dans l'ordre des compétences exigées, ainsi que le déplacement de la finalité "Représentant" vers le septième rang; que le moyen n'est dès lors pas fondé en tant qu'il critique le profil de fonction ainsi que les critères d'évaluation sur la base desquels la comparaison des titres et mérites est intervenue;

Considérant qu'en ce qui concerne la présentation des candidats, l'article 23bis, § 3, du règlement d'ordre intérieur du comité de direction dispose :

" Chaque directeur général ou directeur du service d'encadrement, et, le cas échéant sur demande du Président, le fonctionnaire dirigeant d'une entité non représentée au comité de direction, présente les candidats affectés chez eux. Chaque membre présent peut compléter cette présentation";

que le procès-verbal du comité de direction du 2 mai 2012 indique expressément :

" Les candidats sont présentés par Monsieur le Président, le directeur général ou le directeur du service d'encadrement dont ils dépendent.
En vertu des dispositions spéciales en matière de nominations et de promotions reprises dans le Règlement d'ordre intérieur du comité de direction du SPF Justice du 8 avril 2003, le candidat faisant partie d'une entité non représentée au comité de direction est présenté par le fonctionnaire dirigeant de cette entité. En absence de fonctionnaire dirigeant du Service de Politique Criminelle, le président présente les candidats.
Les autres membres du comité de direction complètent la présentation".

qu'Alain BOURLET, président du comité de direction, a procédé à la présentation des candidats devant le comité de direction; qu'il a expressément indiqué qu'il a été chargé de la rédaction et de la présentation des candidats et qu'en tant que président du comité de direction, il était compétent à cet effet; que cependant et comme il l'a indiqué dans son courrier du 2 juillet 2012, précité, il reconnaît qu'en l'absence de chef de service du SPC, "il a été convenu [qu'il] assume la responsabilité hiérarchique sur le personnel du SPC" et que, pour pouvoir émettre une opinion avisée sur les candidats, il a recueilli des renseignements auprès des chefs fonctionnels/hiérarchiques afin de pouvoir rédiger la présentation des candidats; que cependant et malgré les demandes formulées en ce sens par le requérant, lesdits renseignements recueillis auprès des supérieurs hiérarchiques du requérant n'ont pas été versés au dossier; que, dès lors qu'Alain BOURLET a reconnu qu'il avait une connaissance insuffisante du travail des membres du SPC que pour pouvoir émettre un avis autorisé, les renseignements recueillis auprès des chefs hiérarchiques du requérant sont indispensables pour pouvoir vérifier la pertinence des motifs sur lesquels se fonde la présentation du comité de direction; qu'en raison du caractère incomplet du dossier administratif, le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de pouvoir vérifier la pertinence de cette présentation spécialement par rapport au classement du requérant; que la critique ainsi soulevée par le requérant qui ne repose nullement sur une argumentation aléatoire voire hypothétique est bien recevable; que le premier moyen est dès lors fondé en tant qu'il critique la régularité du contenu de la présentation du comité de direction; que cette illégalité rejaillit directement sur l'acte attaqué dans la mesure où celui-ci est motivé par référence à la présentation des candidats par le comité de direction;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du second moyen qui, même à le supposé fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'arrêté royal du 15 août 2012 promouvant Jean-François MINET, attaché A1, par avancement à la classe supérieure dans le cadre linguistique

francophone à la classe A2 au titre d'attaché, dans la filière de métiers Population et sécurité, à partir du 1^{er} septembre 2011.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.