

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 233.192 du 10 décembre 2015

A. 212.478/VIII-9236

En cause : **PORTUGAELS** Donatienne,
ayant élu domicile chez
M^e Jane ARKELL, avocat,
avenue de Levis Mirepoix 125
1090 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BOURGYS, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 mai 2014 par Donatienne PORTUGAELS qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 février 2014 par lequel Monsieur Xavier DEMARETS, attaché, est nommé par promotion par avancement de grade au grade de directeur au Secrétariat Général, Département de la Géomatique, Direction de l'Intégration des Géodonnées à la date du 1^{er} mars 2014";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Claudine MERTES, 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 7 octobre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 4 décembre 2015;

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, la requérante, comparaissant en personne, et M^e Marie BOURGYS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Claudine MERTES, 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. La requérante occupait, au moment où la décision attaquée a été prise, le grade d'attaché, rang A6, niveau 1 au sein du Service public de Wallonie, Direction Générale "Mobilité et voies hydrauliques", Direction des Études techniques.

2. Le 7 mars 2013, le Gouvernement wallon décide de déclarer vacants certains emplois de directeur, antérieurement occupés par les agents de rang A3 promus en 2010.

3. Cette déclaration de vacance est portée à la connaissance des agents potentiellement intéressés par un courrier du 28 mars 2013.

4. Xavier DEMARETS, la requérante ainsi qu'un autre candidat postulent à l'emploi de directeur de la direction de l'Intégration des géodonnées.

5. Le 28 mai 2013, le comité de direction examine les candidatures et décide de ne pas classer la requérante. Xavier DEMARETS et l'autre candidat obtiennent plus de 60 %.

6. Par un courrier recommandé du 16 juillet 2013, le président du comité de direction notifie à la requérante cette proposition provisoire.

7. La requérante introduit une réclamation contre ce classement le 2 août 2013.

8. Le 6 septembre 2013, le comité de direction examine la réclamation de la requérante et, après audition de cette dernière, la déclare non-fondée et maintient en conséquence sa proposition de classement du 28 mai 2013.

9. Par un courrier du 25 septembre 2013, la requérante se voit notifier la décision motivée du comité de direction à la suite de sa réclamation.

10. Le 13 février 2014, Xavier DEMARETS est promu au grade de directeur de la direction de l'Intégration des géodonnées. Cet arrêté a été publié par mention au Moniteur belge du 12 mars 2014.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation du principe de bonne administration, du devoir de minutie, de l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites, du principe de la motivation interne des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 50 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que ni l'acte attaqué, ni les procès-verbaux du comité de direction ne lui permettent de comprendre, de manière précise et objective, les raisons pour lesquelles elle a été jugée non apte pour l'emploi de directeur à la direction de l'Intégration des géodonnées;

que, dans une première branche, elle rappelle que, au terme de la notation, elle n'est pas considérée apte à l'emploi convoité et constate que, de manière globale, à la fois ses compétences principales et ses compétences spécifiques sont fondamentalement remises en cause par le comité de direction alors que pour les trois postes de la DGO6 pour lesquels elle a parallèlement postulé, elle a obtenu une note supérieure à 60 %; qu'elle s'étonne d'avoir été jugée aussi sévèrement par le comité de direction de la DGO1, lequel lui a octroyé une note de 34,58/100 et de la sorte la déclare inapte à exercer des fonctions à tout poste de directeur, alors même que lesdites compétences ont été favorablement appréciées par le comité de direction d'une autre direction générale; qu'elle observe que s'il est vrai que les procédures de nomination aux emplois de directeur sont distinctes, il n'en demeure pas moins qu'il ne peut être justifié qu'une même autorité administrative, en l'occurrence la partie adverse, estime qu'un agent, candidat à des emplois de directeur, dispose des compétences principales (identiques pour tous les postes de directeur et appréciées sur la base de critères également identiques pour tous les emplois de directeur) pour un emploi de directeur au sein d'une direction générale donnée et n'en dispose pas pour un emploi de directeur au sein d'une autre direction générale; qu'en réplique, elle constate que

la partie adverse ne répond pas aux arguments développés quant à la manière contradictoire dont ses compétences ont été appréciées diversement pas l'autorité dans le cadre de procédures de promotion distinctes mais pour des emplois comparables; qu'elle indique ne pas comprendre comment ses compétences principales et ses compétences spécifiques ont pu fondamentalement être remises en cause par le comité de direction de la DGO1 alors que pour trois postes relevant de la DGO6, elle a obtenu une note supérieure à 60 % ;

que, dans une deuxième branche, elle souligne qu'elle doit pouvoir comprendre les raisons précises pour lesquelles elle a été jugée non-apte pour l'emploi de directeur auquel elle a postulé; que, selon elle, le système de notation retenu par le comité de direction est sibyllin et la motivation entourant les notes accordées au regard des critères ne permet pas d'en comprendre le bien-fondé; qu'elle constate que le comité de direction a balayé d'un revers de la main les arguments développés par elle dans sa réclamation argumentée et circonstanciée en décidant de maintenir le classement proposé et en considérant comme non fondés les éléments de contestation formulés; qu'elle indique, dans le cadre du présent recours, qu'elle maintient l'ensemble des griefs formulés en termes de réclamation et constate que le classement définitif ne rencontre pas les objections circonstanciées qu'elle a formulées; que, selon elle, la partie adverse se limite à énumérer des justifications générales, vagues, imprécises, stéréotypées ou s'apparentant à une clause de style; qu'ainsi, elle indique que le comité de direction mentionne, par exemple, "Madame PORTUGAELS a certainement été amenée à ... mais ne démontre pas ..."; qu'elle constate le recours systématique par le comité de direction à l'expression "certainement", ce qui signifie "avec certitude"; qu'elle observe néanmoins que la notation des compétences dont, selon le comité de direction, elle peut se prévaloir "certainement" est toujours très basse (par exemple, critère n° 6 : 2,5/5 ...); qu'elle remarque, en outre, que son non-classement est manifestement déraisonnable, eu égard à la formation et à l'expérience professionnelle dont elle peut se prévaloir et dont elle a fait état dans son acte de candidature et dans le cadre de sa présentation orale; qu'elle souligne que le classement final adopté par la partie adverse ne peut, en réalité, s'expliquer que par l'absence de prise en considération de tous les éléments de sa candidature et de son curriculum vitæ; qu'en réplique, elle estime que les arguments de la partie adverse sont généraux et abstraits; qu'elle soutient que la partie adverse ne répond pas au grief relatif au système de notation et de pondération mis en œuvre par l'autorité; que, selon elle, une pondération des compétences d'un agent, effectuée de manière précise, doit pouvoir être objectivée et expliquée avec clarté, ce qui n'est pas le cas; qu'elle expose qu'un même raisonnement peut être tenu lorsque les motifs développés par l'autorité ne semblent pas en phase avec la note accordée;

que, dans une troisième branche, elle indique que l'acte attaqué se fonde sur et fait sienne une proposition du comité de direction de la DGO1 selon laquelle pour l'emploi de directeur de la direction de l'Intégration des géodonnées, deux candidats, à l'exclusion de la requérante, ont été jugés aptes et classés; qu'elle ajoute que la proposition de ne pas la classer pour cet emploi résulte de ce que "le comité de direction (a) décid(é) de ne juger aptes pour l'emploi que les candidats ayant obtenus une cote égale ou supérieure à 60 % des points"; que, selon elle, il s'agit d'une règle non prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 précité, et plus particulièrement par son article 50, lequel fixe les conditions de promotion au grade de directeur; qu'elle estime que seul le Gouvernement wallon est compétent pour fixer les règles du statut administratif du personnel de ses services et que, en érigeant un critère d'"aptitude" à la nomination non prévue par le statut administratif, le comité de direction a excédé les limites de son pouvoir; qu'elle considère que l'édiction d'un tel critère relève du pouvoir réglementaire du Gouvernement wallon avec ce que cela implique en termes de consultation préalable de la section de législation du Conseil d'État et de concertation syndicale;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante s'en réfère aux arguments qu'elle a développés dans son recours ainsi que dans son mémoire en réplique;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que la requérante a posé sa candidature à quinze emplois de directeur relevant de plusieurs directions générale du SPW; que, pour chaque emploi vacant, les candidatures sont analysées par le comité de direction de la direction générale dont relève l'emploi à pourvoir; qu'il en ressort donc que, selon l'emploi, les comités de direction appelés à émettre la proposition de classement ne sont pas les mêmes; que, par ailleurs, les candidats aux différents emplois vacants ne sont pas non plus les mêmes; que la comparaison des titres et mérites doit se faire entre les différents candidats à une même promotion; que la circonstance que plusieurs promotions successives aient fait l'objet de recours devant le Conseil d'État ne permet pas de comparer chacune des promotions entre elles; qu'en effet, les candidats qui se présentent à chaque promotion diffèrent et aucun candidat ne peut prétendre conserver, d'une candidature à l'autre, la même appréciation sur chacun de ses mérites, tant cette appréciation peut varier dans le temps et en fonction de la valeur des candidats en présence; qu'il n'y a dès lors aucune contradiction ou incohérence dans le fait que le comité de direction de la DGO6, chargé d'examiner, notamment, les candidatures à trois emplois postulés par la requérante, a pu apprécier les titres et mérites de celle-ci de manière différente de celle du comité de direction de la DGO1 chargé de l'examen des candidatures à l'emploi présentement convoité; que les emplois de directeur postulés sont, en effet, différents et les membres des comités de direction le sont également; que les

candidats en lice ne sont pas les mêmes; que, par ailleurs, même si les compétences principales requises sont identiques pour tous les emplois de directeur, cela ne signifie pas que le comité de direction compétent ne puisse pas apprécier, le cas échéant, ces compétences au regard des missions spécifiques à l'emploi postulé; que la première branche n'est pas fondée;

Considérant que la requérante soutient, dans la deuxième branche de son moyen, notamment, que le comité de direction a balayé d'un revers de la main les arguments développés dans sa réclamation et que, par conséquent, elle maintient l'ensemble des griefs formulés à l'occasion de celle-ci; qu'il ressort cependant du dossier administratif que le comité de direction a examiné la réclamation de la requérante et y a répondu; que, dans ses écrits de procédure, la requérante n'indique pas en quoi les explications fournies par le comité de direction ne rencontreraient pas les arguments de sa réclamation; que le moyen est irrecevable sur ce point;

Considérant, quant au fond de cette deuxième branche et quant aux autres critiques soulevées, que la motivation d'une nomination ou d'une promotion doit, pour être adéquate, énoncer des motifs exacts et pertinents, reflétant le résultat de la comparaison des titres et mérites des candidats à laquelle il a dû être préalablement procédé; que comparer les titres et mérites des candidats signifie les rapprocher les uns des autres afin de mettre en évidence leurs similitudes et leurs différences et d'ainsi justifier la préférence accordée; que le dossier administratif doit démontrer l'effectivité de la comparaison; qu'en l'espèce, l'acte attaqué se réfère essentiellement à l'avis du comité de direction, qui constitue un élément essentiel de la procédure de promotion; qu'il appartient au Conseil d'État de vérifier si cet avis témoigne d'une comparaison objective et effective des titres et mérites des candidats en présence et s'il a permis à l'autorité investie du pouvoir de nomination de se déterminer en pleine connaissance de cause; que le dossier administratif doit démontrer que l'acte attaqué contient une motivation propre, adéquate et pertinente; que certes, la seule indication des points obtenus par les candidats au regard des différents critères de sélection ne peut être considérée comme une motivation formelle suffisante dès lors que lesdits critères ne correspondent pas à des questions de connaissance et que le jury dispose d'un pouvoir d'appréciation particulièrement large incluant la prise en compte du profil des candidats;

Considérant qu'en l'espèce, il apparaît cependant que les points attribués trouvent une explication dans les motivations établies pour chaque candidat en général et pour la requérante en particulier; que, de plus la requérante a pu prendre connaissance des motivations de la proposition et introduire une réclamation; que cette dernière a bien été examinée par le comité de direction qui a déclaré :

" (...)

Le comité de direction décide de répondre sur l'ensemble de la réclamation.

Le comité de direction relève tout d'abord que la lettre de réclamation de M^{me} PORTUGAELS comporte un certain nombre d'incohérences. En effet, M^{me} PORTUGAELS s'étonne de n'avoir reçu de la part du comité de direction «de la DGO4» qu'une cote de 24,58/100 alors que la cote octroyée par le comité de direction du Secrétariat général est de 21,25/50 pour les compétences principales et de 13,33/50 pour les compétences complémentaires, déclare que pour la compétence principale n° 3, une cote moindre lui a été attribuée par rapport aux deux autres candidats (le comité de direction souligne que la cote est de 3,5/5 pour tous) et se plaint, pour la compétence complémentaire n° 3, d'avoir reçu une cote moindre qu'un agent qui n'était pas candidat pour le poste visé. Il relève ensuite que lors de sa présentation orale, M^{me} PORTUGAELS s'adresse au comité de direction principalement pour comprendre le principe des cotations des compétences principales et s'étonner de la différence de traitement de ces compétences entre les différents comités de direction devant lesquels elle s'est présentée.

Outre que la réclamation de M^{me} PORTUGAELS ne permet pas toujours de distinguer clairement les arguments se rapportant à la proposition provisoire de classement concernant l'emploi de directeur de la Direction de l'Intégration des géodonnées du Secrétariat général, le comité de direction considère que ladite réclamation n'apporte pas d'éléments nouveaux ou suffisants par rapport à son acte de candidature et donc d'éléments qui n'auraient pas été pris ou pas suffisamment pris en considération lors de l'évaluation de sa candidature et la comparaison de ses titres et mérites par rapport aux autres candidats.

Le comité de direction a procédé, pour chacune des compétences principales et complémentaires, à une comparaison des titres et mérites des candidats en analysant l'ensemble des éléments à sa disposition. Si des cotes peuvent paraître insuffisantes à la candidate, le comité de direction estime que ces cotes ont été établies, après comparaison des titres et mérites des candidats, pour différencier les candidats sur chaque critère.

Le comité de direction souligne par ailleurs que l'analyse des compétences principales ne peut faire totalement abstraction de la spécificité des postes à pourvoir et de l'expérience démontrée dans la matière, ce qui explique la différence des cotes obtenues par la candidate auprès de différents comités de direction.

En synthèse, le comité maintient son appréciation";

qu'un tel constat ne peut être considéré comme déraisonnable et insuffisamment motivé; que l'examen de la réclamation de la requérante démontre en effet qu'elle se réfère, pour contester les appréciations, à des éléments déjà présents dans son acte de candidature qui ont donc été pris en considération par le comité de direction au stade de la proposition provisoire et au fait que certains comités de direction ont apprécié différemment ses compétences; qu'il ressort à suffisance des éléments qui précèdent que la requérante a pu comprendre les raisons de la promotion de Xavier DEMARETS et que le dossier administratif démontre l'effectivité de la comparaison des titres et mérites; qu'au vu de ces éléments, l'on ne peut considérer que la non-attribution à la requérante d'un résultat supérieur à 60 % est déraisonnable; que la deuxième branche n'est pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, que l'article 50 du Code de la fonction publique wallonne impose au comité de direction d'établir, sur la base notamment du profil de compétence et de la vision des candidats quant à l'exercice de la mission liée à l'emploi, une proposition provisoire puis définitive de classement des candidats jugés aptes; que le Code ne détermine pas de règles spécifiques permettant de départager les candidats aptes et non aptes; qu'en l'absence de critères légaux, la partie adverse peut déterminer librement les critères d'évaluation des candidatures à une fonction de promotion, pour autant qu'il s'agisse de critères pertinents pour la fonction; qu'elle dispose, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation, le contrôle du Conseil d'État devant rester marginal; que seule pourrait être sanctionnée une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire une erreur qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise; que le comité de direction a comparé les titres et mérites des candidats au regard de dix compétences principales et de trois compétences complémentaires; qu'à cet égard, le procès verbal du comité de direction du 28 mai 2013, de même que l'acte attaqué mentionnent :

" (...)

Considérant que l'appel aux candidats indique notamment les critères de sélection statutaires, ainsi que les critères de classement suivants:

A. Compétences principales (50 points):

1. Utiliser des méthodes et des techniques de management (organisation du travail, gestion d'équipe, gestion de conflit, leadership, gestion de projet, gestion de la qualité, outils informatiques spécifiques,...) (points : 5/50);
2. Concevoir une vision à long terme dans une perspective d'amélioration continue (points: 5/50);
3. Organiser, déléguer et superviser le travail selon les compétences de chacun (points : 5/50);
4. Appliquer et faire respecter les dispositions légales, les procédures, les normes et/ou les réglementations en vigueur (points : 5/50);
5. Contrôler la qualité du travail réalisé (points : 5/50);
6. Développer le travail d'équipe, la coopération et la motivation des agents en tenant compte des objectifs à atteindre (points : 5/50);
7. Gérer les relations interpersonnelles et la dynamique de groupe au sein d'une équipe (points : 5/50);
8. Mettre en place des stratégies pour prévenir, gérer et/ou résoudre des conflits (points : 5/50);
9. Défendre un point de vue ou l'application d'une règle par un échange positif en préservant la qualité des relations professionnelles (points : 5/50)
10. Communiquer avec autrui en s'assurant de la compréhension de l'information reçue et transmise (points: 5/50)

Compétences spécifiques (50 points):

11. Analyse technique – Recueillir, relier et interpréter des données techniques (points : 16,67/50);
12. Développements applicatifs – Gérer la conception, la construction, l'intégration et l'évolution des développements applicatifs (points : 16,67/50);

13. Dispositions légales – Appliquer et faire respecter les dispositions légales, les procédures, les normes et/ou les réglementations en vigueur (points : 16,67/50);

(...)

Le comité de direction procède à une analyse comparative des candidatures et délibère sur une cotation pour chaque critère indiqué dans l'appel à candidature.

(...)

Considérant que le comité de direction décide de ne juger aptes pour l'emploi que les candidats ayant obtenu une cote totale égale ou supérieure à 60 % des points.

(...)" ;

que l'obtention d'une note totale ou supérieure à 60 % des points est un critère que le comité de direction a élaboré afin de déterminer de manière objective les candidats qui, à l'issue d'une comparaison des titres et mérites détaillée, seront repris dans la proposition de classement des candidats aptes; que ce critère ne peut être considéré comme ayant une portée réglementaire puisqu'il ne modifie pas le critère "d'aptitude" résultant de l'article 50 du Code précité mais en constitue une application; qu'il permet uniquement au comité de direction de déterminer quels sont les candidats qui, selon lui, sont aptes à exercer la fonction à pourvoir; qu'il ne lie en aucun cas le gouvernement chargé de procéder à la promotion; que rien n'indique que cette autorité serait liée par la proposition de classement ou de non-classement effectuée par le comité de direction; que l'autorité conserve ainsi son pouvoir d'appréciation dès lors qu'elle peut s'écarter de la proposition de classement ou de non-classement effectuée par le comité de direction; que la troisième branche n'est pas fondée;

Considérant que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches; que la requête doit dès lors être rejetée ;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros ;

Considérant que la présente requête comporte des points communs avec le recours ayant donné lieu à l'arrêt n° 233.191 de ce jour; qu'en égard à cette circonstance, il y a lieu de réduire l'indemnité de procédure au montant minimum de cent quarante euros,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.