

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.517 du 24 novembre 2016

A. 212.973/VIII-9312

En cause : **PUNGU** Gratia,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (CGSP),
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc MARTENS et
Nicolas CARBONNELLE, avocats,
avenue Louise 235/1
1050 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} juillet 2014 par Gratia PUNGU qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014, par lequel Madame Annick STEENS est promue au grade de Premier Attaché – Expert de Haut niveau (A2) à la Direction Politique de l'Emploi et de l'Économie plurielle (Bruxelles Économie et Emploi)";

Vu l'arrêt n° 232.295 du 22 septembre 2015 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport d'Edward LANGOHR, 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 27 septembre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 22 novembre 2016;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc MARTENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Edward LANGOHR, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 232.295 précité; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que la partie adverse relève, dans son dernier mémoire, que le Conseil d'État a, par l'arrêt précité, admis en matière de fonction publique, qu'un recours dirigé contre le seul acte final et non contre un acte interlocutoire faisant immédiatement grief, était recevable, suivant en cela l'enseignement des arrêts rendus en 2005 par l'assemblée générale dans les affaires Labonorm et Amec Spie Belgium en matière de marchés publics; qu'elle estime cependant que le contentieux en matière de fonction publique est d'une nature différente du contentieux en matière de marchés publics et qu'il n'est pas interdit de s'interroger sur la pertinence de transposer les enseignements de celui-ci à celui-là; qu'elle ajoute que l'absence d'unité de la jurisprudence en cette matière aurait pu justifier le renvoi de la présente affaire devant l'assemblée générale du Conseil d'État;

Considérant que si la jurisprudence du Conseil d'État relative aux actes interlocutoires dans le cadre des procédures de nomination ou de promotion a évolué au cours de ces dernières années, l'arrêt n° 232.295 précité juge que, dans une opération complexe, l'illégalité d'un acte interlocutoire emportant des effets définitifs peut être soit alléguée directement à l'appui d'un recours en annulation, soit invoquée à l'appui du recours dirigé contre la décision à la préparation de laquelle il concourt, appliquant ainsi, dans le contentieux de la fonction publique, une jurisprudence établie par les arrêts de l'assemblée générale n^{os} 152.173 et 152.174 du 2 décembre 2005, rendus en matière de marchés publics; que cette jurisprudence a été confirmée par la suite, notamment par l'arrêt n° 234.444 du 19 avril 2016, ce qui

conforte la solution adoptée par l'arrêt n° 232.295 précité; que la saisine de l'assemblée générale ne se justifie dès lors pas;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de l'application fausse, inexacte et abusive des articles 67 à 70 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 portant statut administratif et pécuniaire des agents du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe d'examen et de comparaison des titres et mérites, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de minutie, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que les principes généraux et la loi visés au moyen imposent à l'autorité d'examiner l'ensemble des éléments d'une candidature de manière exacte et minutieuse afin de poser un choix entre les candidats à un emploi fondé sur des motifs exacts, pertinents, vérifiés et adéquatement appréciés au regard de l'emploi à pourvoir; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué a été pris sur la base d'une proposition du conseil de direction qui n'a pas tenu compte de sa réclamation; qu'elle affirme y avoir soulevé diverses erreurs dans la prise en considération de ses titres et mérites et divers manquements susceptibles de conduire à une révision de l'appréciation portée sur ses titres et mérites au regard de certains critères de sélection; qu'elle fait valoir que loin d'examiner ces éléments, le conseil de direction, en sa séance du 27 février 2014, s'est contenté d'en prendre acte et de confirmer sa proposition initiale en exposant, dans la motivation de celle-ci, la méthode d'appréciation des titres et mérites des candidats mise en œuvre pour établir sa proposition de classement du 27 janvier 2014; qu'elle soutient qu'il ne ressort nullement de la motivation de l'acte attaqué, que les éléments qu'elle a évoqués lors de sa réclamation aient été examinés et qu'une nouvelle appréhension des critères d'appréciation ait été faite par le conseil de direction;

Considérant que la partie adverse répond, en se fondant sur l'arrêt n° 175.772 du 15 octobre 2007, qu'il est admis qu'une motivation concise mais claire et précise de l'avis du conseil de direction peut suffire dès lors qu'elle permet de comprendre la préférence accordée à la candidate promue sans que ce choix soit le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation et que le conseil de direction n'est pas tenu de commenter toutes et chacune des qualités dont les candidats se prévalent; qu'elle soutient que dès lors que l'acte de promotion attaqué se réfère à un avis motivé du conseil de direction qui contient une comparaison des candidatures et un classement des candidats et énonce ensuite les qualités reconnues à la candidate retenue et justifiant sa promotion, l'autorité n'est pas tenue de mentionner la réclamation d'une candidate évincée et les motifs pour lesquels le conseil de

direction a confirmé son classement antérieur pour satisfaire au prescrit de la loi du 29 juillet 1991 précitée; qu'elle ajoute que l'exigence de comparaison effective des titres et mérites dans le cadre d'une procédure de promotion n'implique pas une comparaison systématique de chacun des points des candidatures ni de répondre point par point aux éléments soulevés dans la réclamation pourvu que l'autorité ait procédé de manière équitable et que l'acte final démontre qu'une comparaison des titres et mérites a bien eu lieu; qu'elle estime que la critique portant sur les diplômes pris en compte procède d'une lecture biaisée de la proposition provisoire dès lors que le diplôme principal de la requérante est cité dans ladite proposition initiale, certes erronément libellé "formation universitaire en sciences du travail" au lieu de "sciences sociales" et qu'il ne s'agit que d'une erreur matérielle sans incidence sur le classement final puisque les deux formations sont très similaires et fondées sur un socle de compétences commun; qu'elle considère que certains éléments avancés dans la réclamation constituent des ajouts par rapport à son acte de candidature, telle l'utilisation par la requérante de l'outil power point, et ne pouvait, en conséquence, être pris en compte lors de l'examen de cette candidature ni de sa réclamation; qu'elle fait valoir qu'en ce qui concerne la connaissance des outils informatiques, l'appréciation du conseil de direction n'aurait pas pu être remise en cause par l'examen du dossier de candidature et n'est à tout le moins pas manifestement déraisonnable; qu'elle ajoute en ce qui concerne sa capacité à donner des instructions qu'au vu des éléments avancés par la requérante dans sa réclamation, l'appréciation du conseil de direction n'est pas manifestement déraisonnable, a fortiori en l'espèce, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une comparaison des titres et mérites respectifs de plusieurs candidats, parmi lesquels un responsable d'unité veillant à la répartition des dossiers dont la fonction consiste notamment à donner des instructions claires (ce candidat a reçu une évaluation "satisfaisant") et la candidate choisie qui a suivi des formations en coaching individuel des agents, en "diriger une équipe", qui a géré une équipe et encadré plusieurs collaborateurs, et dont le dossier d'évaluation mentionne qu'elle supervise ses collaborateurs avec beaucoup d'efficacité et de compréhension (elle a reçu l'évaluation "bonne"); qu'elle déduit de ce qui précède que les critiques à l'égard de la procédure de réclamation sont dénuées de fondement dans la mesure où la requérante ne démontre pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'examen des candidatures; qu'elle relève encore que la proposition finale atteste du fait qu'il a été pris acte des critiques et qu'une réponse synthétique mais circonstanciée a été formulée; qu'elle rappelle qu'il est de jurisprudence que l'autorité investie du pouvoir de nomination dispose d'une large marge d'appréciation, que le respect de l'obligation de motivation formelle ne peut dès lors faire l'objet que d'un contrôle marginal, que le Conseil d'État doit pouvoir vérifier si dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité investie du pouvoir de nomination s'est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit et si, à cet égard, elle n'a pas excédé les limites du raisonnable et que tout acte

administratif au sens de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 précitée doit indiquer les considérations adéquates de droit et de fait qui lui servent de fondement, ce qui implique que la motivation doit préciser pour quels motifs le candidat concerné a été choisi et qu'il faut pouvoir déduire des motifs non seulement les qualités du candidat choisi mais également les critères employés pour cette comparaison selon lesquels il est considéré comme le meilleur; qu'elle ajoute que l'acte attaqué est accompagné d'une annexe qui reprend intégralement la motivation de la proposition de classement du conseil de direction qui détaille les mérites respectifs des candidats en les évaluant selon une grille de lecture appliquée de manière identique à chaque candidat; qu'elle soutient que cette description des mérites des candidats est complétée par les explications fournies à l'appui de la proposition de classement qui comporte une analyse croisée des mérites des candidats et fournit aux destinataires de l'acte attaqué une lecture précise des considérations de fait et de droit qui ont présidé à l'adoption de la proposition de classement et à la désignation d'Annick STEENS; qu'elle ajoute que l'acte attaqué comporte dans son préambule l'ensemble des autres motifs de fait et de droit qui ont mené à son adoption de sorte qu'en tant qu'il allègue que l'acte attaqué ne comporterait pas de motivation formelle, le moyen manque par conséquent en fait et en droit;

qu'elle fait encore valoir, dans son dernier mémoire, que la prétendue motivation a posteriori qu'elle aurait établie dans son mémoire en réponse, ne se fonde que sur des considérations très générales et de bon sens, qui trouvent leur fondement dans les pièces du dossier administratif; qu'elle soutient que ses écrits de procédure n'ajoutent rien aux considérations expressément visées dans la proposition de classement du conseil de direction, qui répondent intégralement aux critiques émises par la requérante dans sa requête en annulation;

Considérant que les articles 67 à 70 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 précité sont ainsi rédigés :

" Article 67. Pour chaque promotion, le conseil de direction émet un avis motivé.
(...)

Article 68. Le conseil de direction formule une proposition de nomination qui comprend au maximum six candidats par emploi vacant. Les candidats sont classés dans l'ordre selon lequel ils sont pris en compte pour la nomination.

Article 69. La proposition est portée par note de service à la connaissance des agents qui ont posé leur candidature pour occuper l'emploi à conférer.

Les intéressés visent la note de service pour réception. Un exemplaire de la note est envoyé par lettre recommandée à la poste, au domicile de l'agent qui est temporairement éloigné du service pour quelque motif que ce soit.

L'agent qui s'estime lésé peut, dans les quinze jours, introduire une réclamation auprès du président du conseil de direction.

Les notifications et les délais visés au présent article sont régis selon les mêmes règles que celles visées à l'article 274^{ter} du présent arrêté.

À sa demande, l'agent est entendu par le conseil de direction. Il peut se faire assister par une personne de son choix.

Article. 70. Le Gouvernement suit la proposition de classement définitif si elle est émise à l'unanimité.

Si la proposition émise par le conseil de direction n'est pas unanime, le Gouvernement doit motiver sa décision de manière circonstanciée s'il ne suit pas le classement proposé par le conseil";

Considérant que la requérante a, le 18 février 2014, introduit une réclamation contre la proposition du conseil de direction du 27 janvier 2014 la classant seconde derrière Annick STEENS, dans laquelle elle faisait valoir à l'égard de chacun des critères fixés dans la description de fonction, selon les cas, des éléments de sa candidature qui n'auraient pas été pris en considération ainsi que le fait que sa candidature et celle d'Annick STEENS n'auraient pas été évaluées de la même manière; qu'il se déduit de ce que la proposition finale litigieuse, du 27 février 2014, n'est pas un acte purement préparatoire mais un acte interlocutoire qui fait grief, que la loi du 29 juillet 1991 précitée lui est applicable; que si l'obligation de motiver instaurée par ladite loi, n'implique pas, pour les autorités administratives, l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours dont elles sont saisies, la motivation formelle de la décision doit toutefois permettre à son destinataire de comprendre pourquoi son recours ou sa réclamation est accueilli ou rejeté; qu'en l'espèce, le conseil de direction n'a en rien modifié, dans sa proposition finale du 27 février 2014, que ce soit le classement ou la motivation sur laquelle elle repose, sa proposition initiale; qu'il s'est contenté, en ce qui concerne les critiques circonstanciées de la requérante à l'encontre de la motivation de la proposition initiale en regard de chacun critère pris en considération d'indiquer ce qui suit :

" D'une manière générale, et plus précisément en ce qui concerne les appréciations données sur les compétences et connaissances, tous les éléments de la candidature ont bien été pris en considération et comparés aux autres candidatures lors de l'examen de celle-ci et ce même s'ils ne figurent pas tous sensu stricto dans la motivation";

qu'une telle motivation ne répond en rien concrètement au moindre argument circonstancié avancé par la requérante et s'apparente à une clause de style qui ne permet en tout cas pas à la requérante de comprendre en quoi tel ou tel élément produit dans son acte de candidature et invoqué dans sa réclamation n'était pas de nature à conduire à une modification du classement final; qu'une telle motivation était d'autant plus nécessaire en l'espèce qu'à la lecture de la proposition initiale du conseil de direction non modifiée, les candidatures de la requérante et d'Annick STEENS étaient toutes les deux de qualité et se distinguaient peu dans la mesure où Annick STEENS avait été jugée supérieure à la requérante dans cinq critères et cette dernière avait été jugée supérieure à Annick STEENS dans trois critères et que si la proposition finale faisait état d'un ordre de priorités, on observe que si Annick STEENS devançait la requérante dans les priorités n^{os} 1 et 3, celle-ci la devançait dans les priorités n^{os} 2 et 4; qu'une nouvelle appréciation à la suite de l'examen de la réclamation de la requérante était dès lors susceptible de conduire à une modification du classement en faveur de la requérante de sorte qu'il convenait que le

conseil de direction expliquât dans sa proposition finale les raisons pour lesquelles les arguments de la requérante n'étaient pas fondés, pertinents ou s'avéraient insuffisants; que les réponses aux arguments de la réclamation – qui apparaissent pour la première fois dans le mémoire en réponse – constituent une motivation complémentaire qui ne peut pallier le vice de motivation formelle de la proposition du conseil de direction du 27 février 2014; que le moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de 140 euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant nomination d'Annick STEENS au grade de premier attaché – expert de haut niveau (rang A2) auprès de "Bruxelles Économie et Emploi", direction de la Politique de l'Emploi et de l'Économie plurielle du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 2.

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

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

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

Jacques VANHAEVERBEEK,
Gregory DELANNAY,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.