

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.270 du 10 septembre 2018

A. 220.362/VIII-10.244

En cause : **MEERSSEMAN** Joël,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

**la société anonyme de droit public
à finalité sociale "Enabel,
Agence belge de Développement",**
en abrégé "Enabel",
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique PERTRY et
Aube WIRTGEN, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 septembre 2016, Joël MEERSSEMAN demande l'annulation de "la décision de la partie adverse de date inconnue par laquelle le requérant n'est pas repris dans le *pool d'Opérations Advisors* pour lequel il avait présenté sa candidature".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 juin 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 septembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Pierre VANDUEREN, *loco* M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sietse WILS, *loco* M^{es} Véronique PERTRY et Aube WIRTGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La société anonyme à finalité sociale Coopération technique belge (CTB) a été créée par la loi du 21 décembre 1998 portant création de la Coopération technique belge sous la forme d'une société de droit public.

L'article 34 de cette loi habilitait le Roi à fixer le cadre et le statut du personnel. L'article 35 disposait que les membres du personnel seraient recrutés conformément au cadre et au statut arrêtés par le Roi, et énonçait par ailleurs les cas dans lesquels, par dérogation, le recrutement en vertu d'un contrat de travail soumis à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail était autorisé. L'article 34 précité n'a jamais été mis à exécution.

Le requérant est membre du personnel de la CTB depuis 2007.

2. Au début de l'année 2016, la CTB entame une procédure de recrutement de type "*Open*" en vue du recrutement par contrats à durée indéterminée de plusieurs *operations advisors* pour le siège de Bruxelles, et de la constitution d'une réserve de recrutement.

D'après le mémoire en réponse, un appel à candidatures est diffusé dans le public, notamment par une publication sur le site officiel de la CTB et ceux du FOREM et du VDAB, reprenant, outre les descriptions de la mission du département des Opérations et de la fonction d'*operations advisor*, le profil de candidature en ce qui concerne le niveau de formation, l'expérience prouvée, les aptitudes comportementales et les aptitudes techniques.

L'appel à candidatures ne donne aucune indication quant aux étapes de la procédure de sélection et ne précise pas si elle est ou non comparative. Il n'est pas davantage précisé combien d'emplois sont vacants, mais seulement que la date probable d'entrée en fonction sera le 1^{er} septembre 2016. Enfin, aucune limite n'est fixée concernant la réserve de recrutement, aussi bien quant au nombre de candidats que quant à la durée de validité, et il n'est pas indiqué que les candidats y seraient classés en fonction des résultats de la sélection.

Dans le document de la CTB intitulé "Mise à jour des procédures de recrutement et mobilité", il est indiqué que le "*pool* fonction" est "constitué de personnes ayant réussi une sélection *open* ou interne au cours de laquelle les compétences requises pour la fonction standardisée ont été validées", que la fonction standardisée est "une fonction qui correspond à des tâches et compétences identiques, qui est utilisée dans différents contextes". Au sujet des étapes de la procédure de sélection, il y est notamment indiqué qu'une présélection a lieu sur la base des dossiers de candidature, que "chaque étape est sélective", de sorte que "le recruteur pourra dès lors interrompre le processus s'il estime le candidat non apte".

3. La partie adverse indique qu'un jury de sélection est composé pour les besoins de la procédure de recrutement litigieuse, et qu'il est composé comme suit :

- Stéphane FRANCOIS, recruteur cellule Recrutement & Mobilité
- Christophe MARÉCHAL, directeur des Opérations,
- Jean-Jacques QUAIRIAT, Expert externe
- Paul VERLÉ, Responsable EST.

4. Le requérant pose sa candidature. Au total cent-six candidatures sont introduites.

5. À l'issue de la présélection, neuf candidatures, dont celle du requérant, sont retenues et, à l'issue du test écrit, six candidatures, dont celle du requérant sont reprises.

6. Le 29 juin 2016, le requérant passe un "entretien" et, le lendemain, il passe un deuxième entretien devant le jury de sélection avec les cinq autres candidats retenus. Contrairement au requérant, ces derniers réussissent cette épreuve.

Sur le procès-verbal entérinant les résultats définitifs, signé le 8 juillet 2016 par le président du comité de direction et la responsable des ressources humaines, il est notamment indiqué ce qui suit :

" Il a été procédé à une ouverture de poste en *open* afin d'alimenter le *pool* d'*Ops. advisor*. À ce stade, il n'y a donc pas de candidat sélectionné. Si une ouverture de poste a lieu, on pourra solliciter le *pool* et sélectionner le candidat le plus adéquat sur base d'un jury motivationnel".

À ce procès-verbal est notamment annexée une motivation des résultats de la sélection, basée sur une appréciation des compétences techniques et personnelles de chacun des six candidats pris isolément. En ce qui concerne le requérant, la motivation est rédigée comme suit :

" NOM Candidat n° 3: Joël MEERSSEMAN

Profil recherché

Niveau de formation :

- Diplôme universitaire de type master. oui

Expérience prouvée :

- 5 ans d'expérience dans le domaine de la coopération internationale dont minimum 3 ans d'expérience de terrain dans un pays en développement ou expérience équivalente. oui

Aptitudes techniques :

- Bonne connaissance de(s) langue(s) de travail des pays d'intervention (français/anglais/espagnol/portugais); FR/UK, ni esp, ni port
- Bonne connaissance de la deuxième langue nationale; niveau moyen
- Connaissance d'approches en matière de gestion de programme et/ou de projet; oui
- Compréhension des systèmes de monitoring et évaluation (M&E); oui
- Connaissance spécifique des pays en développement, en particulier des pays partenaires de la Coopération belge; oui en partie
- Notions des procédures de passation de marchés publics; oui
- Compréhension des politiques et stratégies de développement; oui
- Vision d'ensemble des acteurs nationaux et internationaux de la coopération; oui
- Connaissances de logiciels (Word, Excel, PowerPoint, Adept Tracker, Outlook); oui
- Connaissances en matière de gestion financière. partiellement

Pour les compétences reprises ci-dessous, se référer au narratif.

Aptitudes comportementales :

- Faire preuve de rigueur et de professionnalisme;
- Être proactif(ve) dans la prise d'initiatives;
- Agir en tant que "*problem solver*";
- Avoir une capacité de réflexion et d'analyse;
- Être autonome dans son travail;
- Faire preuve de persévérance;
- Se comporter en véritable "*Team player*";
- Être orienté(e) client;
- Avoir un souci permanent de la qualité.

Motivation

Joël MEERSSEMAN après un Master en Tourisme (ULB, 2006), a fait un Master en Gestion (UCL, 2015). Il travaille depuis avril 2007 pour la CTB, d'abord comme gestionnaire de bourses et dans le programme FORESA 3 (2007-2009), il partira ensuite sur le terrain comme assistant junior au Niger où il travaillera sur des micro-projets et de la communication et sera ensuite chargé de bourse toujours au Niger (janvier 2010 - 2012). Il reviendra ensuite au siège en 2012 comme gestionnaire bourses et a eu l'occasion de faire un détachement au Maroc de 6 mois comme ATI - co-responsable. Aujourd'hui il travaille au sein des opérations où il a l'opportunité de réaliser des tâches réalisées par les *ops.advisor*. Il apprécie le métier. De plus le département des opérations est en restructuration et prend davantage d'ampleur. Il a finalement eu de bonnes expériences terrain et souhaite évoluer après presque 10 ans à la CTB.

Compétences techniques

Joël MEERSSEMAN fait un bon test technique, Il travaille depuis 2 ans aux opérations à mi-temps. Il a participé à une formulation, a pu participer à des évaluations, a travaillé sur des budgets. Il dit faire en partie le même travail que les *ops.advisor*. Cependant lors de l'entretien de jury ses réponses et perspectives de la fonction de *ops.advisor* restent vagues. Sa connaissance des processus financier est légère. Il n'est pas bien renseigné, notamment sur l'avenir de la CTB, ses réponses sont limitées. Il manque d'une vision globale, «macro».

Compétences personnelles

Joël MEERSSEMAN est persévérant, il souhaite évoluer et rester à la CTB. Il a obtenu un Master complémentaire dans cette perspective. Il est respectueux, possède une capacité d'écoute, mais manque d'assertivité, n'ose pas. Il semble peu tirer les enseignements de ses tentatives précédentes. Interrogé sur les conclusions d'une sélection précédente, il ne peut reprendre les motivations de la réponse négative. Il semble peu se connaître et n'arrive pas à convaincre le jury. Par ailleurs, il semble se «surestimer», dit avoir été sélectionné dans différents organismes internationaux, mais fait machine arrière lorsqu'il est interrogé plus en profondeur.

Conclusion : Joël MEERSSEMAN n'est pas retenu pour le *pool*. À ce stade, le jury estime qu'il n'a pas les compétences pour remplir la fonction de *Ops.advisor*".

Ce procès-verbal constitue l'acte attaqué.

7. Après avoir été informé verbalement des résultats de la sélection, le requérant demande à la partie adverse, par un courriel du 25 juillet 2016, une

notification détaillée desdits résultats et du procès-verbal de sélection. Il y est répondu par un courriel du 27 juillet 2016.

8. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la CTB est devenue "Enabel, Agence belge de Développement" en vertu de l'article 3 de la loi du 23 novembre 2017 portant modification du nom de la Coopération technique belge et définition des missions et du fonctionnement de Enabel, Agence belge de Développement.

Le chapitre 10 de la loi précitée, consacré au "Personnel", dispose ce qui suit :

" Art. 43. § 1^{er}. En Belgique, le personnel d'Enabel est engagé dans les liens d'un contrat de travail, conformément à la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et dans le respect des règles impératives et d'ordre public qui régissent la relation de travail entre le travailleur et son employeur.

§ 2. Le conseil d'administration fixe le régime de recrutement, le régime pécuniaire, le régime de carrière et le régime des congés du personnel.

À cet effet, le comité de direction soumet une proposition au conseil d'administration, au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente loi.

§ 3. Les salaires, traitements, indemnités et avantages des membres du personnel de Enabel ne peuvent dépasser les salaires, traitements, indemnités et avantages maximaux d'agents de l'État à des grades équivalents.

Art. 44. Enabel peut mettre à la disposition de l'État fédéral des membres de son personnel disposant de compétences particulières en ce qui concerne la coopération au développement, pour une période de maximum quatre ans.

L'État fédéral peut également mettre à la disposition de Enabel des agents de son personnel disposant de compétences particulières en ce qui concerne la coopération au développement, pour une période de maximum quatre ans.

Ces mises à disposition se font sur base de réciprocité et moyennant l'accord préalable du membre d[u] personnel concerné.

Art. 45. La mise à disposition de l'État fédéral de membres d[u] personnel disposant de compétences particulières en ce qui concerne la coopération au développement par Enabel, se fait en application de l'article 6."

IV. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit de la motivation interne, de l'obligation de procéder à une comparaison des titres et mérites, des principes de bonne administration, de proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, le requérant soutient que les motifs de l'acte attaqué qui ont été portés à sa connaissance dans le courriel précité du 27 juillet 2016 sont vagues et trop généraux, que la motivation est lacunaire et que dès lors qu'il est indiqué qu'elle a été approfondie, la motivation n'est pas contemporaine à l'acte attaqué mais résulte notamment de deux réunions postérieures à l'épreuve de sélection. Il soutient que le caractère partiel de la motivation ne lui permet pas d'apprécier les raisons pour lesquelles les autres candidatures ont été considérées meilleures que la sienne. À l'appui d'une seconde branche, il soutient qu'il ne ressort ni de l'acte attaqué ni des pièces en sa possession que la partie adverse aurait procédé à une comparaison des titres et mérites des candidats dès lors qu'il ne ressort pas de ces pièces que les critiques formulées au sujet de sa propre expérience professionnelle et de son comportement auraient été "mises en perspective" avec les faiblesses ou points forts des autres candidats. Il ajoute que le respect de la vie privée ne peut justifier ces lacunes.

Il réplique, quant à la première branche, qu'il est évident qu'il n'a formulé de critiques qu'à l'égard des motifs figurant dans le courriel précité du 27 juillet 2016, puisqu'il s'agissait des seuls éléments portés à sa connaissance. Il indique qu'il persiste à soutenir que ce document ne lui permet, en aucune manière, de comprendre les raisons pour lesquelles sa candidature n'a pas été retenue. Il critique ensuite les reproches liés à son "manque d'assertivité", au fait qu'il "semble peu tirer les enseignements de tentatives précédentes", et au fait qu'il "semble se surestimer", soit des éléments qui, selon lui, ne reposent sur aucune pièce ou aucun élément objectivables et qu'il n'est dès lors pas à même de comprendre. En ce qui concerne les *debriefings* des 12 et 18 juillet 2016, il rappelle que ce n'est que par un courriel du 27 juillet 2016 qu'il a pris connaissance du contenu de l'extrait du procès-verbal actant l'acte attaqué, qu'il n'en avait donc pas connaissance lors de ces deux *debriefings*, et en outre, que ledit extrait contient des éléments qui n'ont pas été explicités lors de ces deux entretiens. Il ajoute qu'il a intérêt à la critique développée dans la seconde branche même s'il n'a pas attaqué les décisions de retenir les autres candidats parce que "ce n'est évidemment qu'au regard de la (non)-comparaison effectuée par la partie adverse entre les différents candidats qu'[il] peut apprécier si la décision litigieuse repose sur une motivation adéquate". Il précise que l'exception d'irrecevabilité de la seconde branche part du principe qu'il n'a pas intérêt au moyen parce qu'il ne disposerait pas des compétences requises pour la fonction et constate que la partie adverse s'en réfère à ce propos à la motivation de l'acte attaqué alors qu'il la critique. Il conclut en exposant que les explications de la partie adverse ne sont pas convaincantes et en tout état de cause postérieures à l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, il ne conteste pas, à propos de la première branche, que la communication ultérieure de la motivation ne rend pas celle-ci irrégulière et répète que les justifications du refus attaqué "sont totalement insuffisantes". Au regard du procès-verbal du 8 juillet 2016, il estime qu'il satisfait sur le plan des aptitudes techniques dès lors que six "oui" ont été formulés sans réserves", que deux critères bénéficient d'une mention positive avec une nuance "oui en partie" et "partiellement", qu'un critère est évalué "niveau moyen" et que le critère relatif aux aptitudes linguistiques n'est pas directement évalué. Il en conclut qu'il jouit d'une "appréciation plutôt positive [...] sur le plan des aptitudes techniques" et relève que le jury indique qu'il "fait un bon test technique" avant d'ajouter que lors de l'entretien, "ses réponses et perspectives de la fonction restent vagues", que "sa connaissance des processus financiers est légère", qu'il n'est "pas bien renseigné sur l'avenir de la CTB", que "ses réponses sont limitées" et qu'il "manque d'une vision globale, «macro»". Il fait valoir qu'à la lecture du procès-verbal, il est dans l'impossibilité de déterminer si le jury a estimé qu'il disposait des compétences techniques requises dès lors que "la lecture de la grille des critères semble indiquer que oui mais la lecture de la «motivation» pourrait laisser croire que non ...". Il reprend l'évaluation formulée par le jury à propos des aptitudes comportementales dont il déduit qu'il estime qu'il ne les possède pas alors qu'aucune évaluation exhaustive des critères n'a été réalisée, fût-ce brièvement. Il critique encore sur ce point le constat selon lequel il "manquerait d'assertivité, se connaîtrait peu et se surestimerait" alors que son "souci permanent de la qualité", son "orientation client", son "autonomie dans le travail" et sa "persévérance" n'ont pas été évalués. Il ajoute qu'il est en peine d'identifier à quoi il est fait référence lorsque le jury affirme qu'il semble peu tirer les enseignements de tentatives précédentes dès lors qu'il ne s'est jamais rien vu notifier à propos d'éventuelles procédures de sélection antérieures non identifiées. Quant à la seconde branche, il répète que dès lors que les critères d'évaluation de ses aptitudes comportementales n'ont pas été appréciées par le jury, la sélection est entachée d'irrégularités et ajoute qu'en faisant état d'éléments de son dossier personnel non évoqués durant l'épreuve, le jury le traite de manière différente des candidats externes à Enabel.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate,

cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'obligation de motivation formelle n'implique par ailleurs pas l'obligation d'exposer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, et au principe général de comparaison des titres et mérites, la motivation d'une nomination doit non seulement établir qu'une comparaison effective des titres et mérites a eu lieu mais aussi préciser les raisons pour lesquelles le candidat désigné a été préféré aux autres ou, ce qui revient au même, les raisons de l'éviction des candidats non retenus. Cette exigence doit toutefois être comprise de manière raisonnable et ne peut conduire, par excès, à paralyser l'autorité investie du pouvoir de nommer, de sorte qu'elle ne doit pas analyser dans le menu détail les qualités et défauts de chacun des candidats en présence ni procéder de manière systématique à leur comparaison.

En l'espèce, s'agissant de la première branche du moyen, le requérant soutient que la motivation de l'acte attaqué ne lui permettrait pas de comprendre pourquoi les autres candidatures ont été jugées meilleures que la sienne et pourquoi celle-ci n'a pas été retenue. Il convient avant tout de relever que le caractère incomplet ou irrégulier de la notification d'une décision administrative soumise à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs n'a pas pour conséquence d'invalidier les motifs de cette décision, en particulier sa motivation formelle. La motivation du jury annexée au procès-verbal signé par le président du comité de direction le 8 juillet 2016 ne peut être qualifiée de vague ou d'imprécise puisqu'au contraire, elle indique que le jury a évalué la candidature du requérant de manière détaillée au regard de toutes les compétences techniques et comportementales requises, et qu'en ce qui concerne les compétences comportementales, il n'en possède que moins de la moitié. Les griefs développés et détaillés pour la première fois dans le dernier mémoire sont tardifs et, partant, irrecevables.

En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le non-respect allégué du principe général de comparaison des titres et mérites, à supposer ce principe applicable en l'espèce et sa violation avérée, constituerait une atteinte à une garantie prévue au profit du requérant, de telle manière qu'il a intérêt à développer ce grief à l'appui du moyen. Cela étant, si toute autorité doit respecter ledit principe général lorsqu'elle procède à une nomination, le moment auquel cette comparaison a lieu peut varier selon la procédure de sélection applicable, spécialement lorsque l'intervention d'un jury est prévue.

Lorsqu'il est prévu que les nominations se feront dans l'ordre du classement aux épreuves comme pour un concours ou une sélection comparative, l'autorité est liée par ce classement et ne peut plus tenir compte d'autres critères que celui du résultat des épreuves pour départager les candidats et choisir celui qu'elle va nommer. Dans ce cas, la comparaison des titres et mérites doit nécessairement se faire dans le cadre des épreuves de sélection.

Lorsqu'en revanche aucun classement des candidats n'est prévu, comme pour un examen de recrutement, les épreuves de sélection dont est chargé le jury peuvent n'avoir pour but que de sélectionner les candidats répondant aux exigences de la fonction sans qu'il soit à ce stade nécessaire de comparer entre eux les candidats retenus par le jury, l'autorité investie du pouvoir de nomination devant alors procéder elle-même ultérieurement à la comparaison de leurs titres et mérites pour déterminer lequel des candidats ayant réussi l'examen elle va nommer.

En l'espèce, il ne résulte ni de l'appel à candidatures ni d'aucune pièce du dossier administratif, et le requérant ne l'allègue pas davantage, que la sélection à laquelle il a été soumis et que clôturait l'acte attaqué, constituerait une sélection comparative. L'acte attaqué indique d'ailleurs que cette sélection n'avait pour but que "d'alimenter le *pool d'Ops. advisors*", qu'à "ce stade, il n'y a donc pas de candidat sélectionné", et que si "une ouverture de poste a lieu, on pourra solliciter le *pool* et sélectionner le candidat le plus adéquat sur base d'un jury motivationnel". Le jury de sélection pouvait donc se limiter à évaluer chaque candidature au regard des mêmes critères de compétences techniques et comportementales, séparément et sans les comparer entre elles, et, sur la base de ces évaluations respectives, éliminer les candidatures n'y satisfaisant pas.

Le moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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 septembre deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Frédéric GOSSELIN.