

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 251.963 du 27 octobre 2021

A. 225.032/VIII-10.795

En cause : **LONGUEVILLE** Pascal,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Défense.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 avril 2018, Pascal Longueville demande, d'une part, la suspension de l'exécution de :

- « - la décision notifiée le 20 décembre 2017 par laquelle le comité d'avancement de la force aérienne du groupe de filière de métier "officiers 6" n'a pas classé le requérant en ordre utile en vue d'une promotion au grade de lieutenant-colonel et n'a donc pas recommandé celui-ci pour ledit grade;
- l'arrêté royal n° 2120 du 21 décembre 2017 en ce qu'il nomme le major d'aviation breveté d'état-major K. [S.] au grade de lieutenant-colonel dans la filière de métiers "techniques du matériel aérien" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;
- l'arrêté royal n° 2127 du 21 décembre 2017, en ce qu'il nomme la major d'aviation Y. [L.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation dans la filière de métiers "techniques du matériel aérien" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;
- l'arrêté royal n° 2134 du 21 décembre 2017, en ce qu'il nomme les majors d'aviation administrateurs militaire D. [D.] et F. [D.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation administrateur militaire; les majors d'aviation brevetés d'état-major H. [L.], T. [D.], J. [V.] et S. [H.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation breveté d'état-major et la major d'aviation C. [W.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation dans la filière de métiers "techniques du matériel aérien" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;
- l'arrêté royal n° 2135 du 21 décembre 2017, en ce qu'il nomme le major d'aviation breveté d'état-major L. [C.] au grade de lieutenant-colonel breveté

d'état-major; le major d'aviation J. [D.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation dans la filière de métiers "techniques des systèmes de communication et d'information" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;

- l'arrêté royal n° 2136 du 21 décembre 2017, en ce qu'il nomme les majors d'aviation administrateurs militaires Y. [P.], F. [G.] et T. [B.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation administrateur militaire dans la filière de métiers "supply chain et mobilité" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;
- l'arrêté royal n° 2137 du 21 décembre 2017, en ce qu'il nomme la major d'aviation breveté d'état-major N. [B.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation breveté d'état-major; le major d'aviation M. [V.] est nommé au grade de lieutenant-colonel d'aviation dans la filière de métiers "emploi des systèmes d'arme terrestres" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;
- l'arrêté royal n° 2138 du 21 décembre 2017, en ce qu'il [nomme], le major d'aviation administrateur militaire J. [V. H.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation administrateur militaire; le major d'aviation breveté d'état-major J. [G.] au grade de lieutenant-colonel d'aviation breveté d'état-major dans la filière de métiers "appui général" du corps du personnel non navigant de la force aérienne;

L'arrêté royal n° 2120 a été publié par extrait au *Moniteur belge* du 21 février 2018. Les autres arrêtés royaux querellés ont été publiés par extraits au *Moniteur belge* du 6 mars 2018 »,

et d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.799 du 16 juin 2021 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Mathieu Fontaine, capitaine, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 243.175 du 7 décembre 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

Le premier acte attaqué, à savoir la décision par laquelle le comité d'avancement de la force aérienne du groupe de filière de métier « officiers 6 » n'a pas classé le requérant en ordre utile en vue d'une promotion au grade de lieutenant-colonel et n'a donc pas recommandé celui-ci pour ledit grade, est un acte préparatoire qui ne fait pas grief par lui-même et n'est donc pas susceptible de recours. Les irrégularités dont il serait affecté peuvent néanmoins être invoquées à l'appui du recours contre la décision finale.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre ce premier acte attaqué. Il est recevable pour le surplus.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des articles 17, 18, 22 et 24 de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971 'relatif à la composition et au fonctionnement des comités d'avancement', du principe de la comparaison effective et impartiale des titres et

mérites des candidats, du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de la motivation interne fautive et abusive, et de l'erreur manifeste d'appréciation

Il critique tout d'abord la motivation formelle des actes attaqués, qui ne révèle pas que le comité d'avancement aurait rendu un avis motivé, ni qu'il aurait procédé à une réelle comparaison des titres et mérites. Il rappelle que, selon une jurisprudence constante, la motivation doit non seulement préciser qu'une comparaison des titres et mérites a été effectuée, mais aussi indiquer les raisons pour lesquelles le candidat retenu a été préféré. Il soutient qu'en l'espèce, les actes attaqués ne contiennent qu'une motivation par référence à la recommandation du comité groupe 6 de filières de métiers. Selon lui, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux motifs exprimés dans l'acte, la motivation par référence n'étant admise que si le document auquel il est référé est lui-même motivé en la forme, qu'il est joint, ou intégré dans l'acte administratif, ou est connu du destinataire, au plus tard lors de la notification de l'acte, et que si l'auteur de la décision a fait sien le contenu du document référé. Il fait valoir que les recommandations ne sont nullement annexées aux arrêtés royaux de nomination et n'ont pas été communiquées précédemment ou concomitamment aux candidats, que l'avis référé par les actes attaqués consiste en l'indication d'un classement opéré par le comité ainsi que les noms des candidats classés en ordre utile, sans aucune considération relative à une comparaison concrète des titres et mérites des candidats. Il rappelle que, selon la jurisprudence, la motivation formelle ne peut reposer, sans plus, sur un classement par points lorsqu'il ne s'agit pas de questions de connaissances et que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il fait valoir qu'aucun règlement ne précisant, en dehors des critères légaux, les critères sur la base desquels les candidatures seront cotées, l'octroi d'une simple note ne permet pas de connaître les motifs du classement. Il indique en outre que de l'aveu même de l'officier chargé de la présentation des candidatures, son classement se fonde également sur des avis rendus par des hauts gradés, lesquels avis ne sont pas produits au dossier administratif de recommandation du comité, et qu'une telle pratique a déjà été censurée. Il se réfère à cet égard à des arrêts n^{os} 224.051 du 25 juin 2013, 197.179 du 22 octobre 2009, 227.388 du 14 mai 2014 et 162.708 du 25 septembre 2006.

Il indique que même si le classement opéré par le comité d'avancement n'a pas pour effet d'éliminer certains candidats à la promotion, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un élément déterminant dans le choix effectué par le ministre et proposé au Roi.

Il soutient que ni les propositions d'avancement, ni l'ensemble de ses notes d'évaluation ne peuvent déterminer comment ont été attribuées les notes pour les critères « Groupe », « Vision » et « Expérience Professionnelle + attitude professionnelle » figurant dans le diagramme araignée résumant l'ensemble des neuf grandes familles de critères ayant conduit au choix du comité. Après avoir rappelé les règles applicables et les critères pris en compte par le comité d'avancement tels qu'ils ont été annoncés aux candidats par une note DGHR17-00076821 du 13 mars 2017, il expose que le 4 avril 2017, son chef hiérarchique a établi une proposition de promotion, avec mention la plus élevée (« très bon »), confirmée le 11 avril 2017 par le deuxième échelon, qui se rallie à l'avis du chef de corps et fait sienne son appréciation. Il fait valoir qu'il a toujours été évalué « très bon » lors de ses diverses propositions d'avancement et que ses notes d'évaluation ne font mention d'aucun reproche ou point négatif. Il soutient qu'à la lumière de ces notes de signalement, la décision de l'écarter ne peut être tenue pour raisonnable tant il apparaît de manière évidente qu'il présente des qualités et des mérites importants en relation avec l'emploi supérieur à conférer, son chef hiérarchique concluant d'ailleurs sa proposition d'avancement dans des termes signifiant qu'il présente déjà les qualités requises pour le grade supérieur, considération endossée par le deuxième évaluateur. Selon lui, en lui déniait ces qualités et mérites, l'autorité commet une erreur manifeste d'appréciation. Il allègue encore que les présentations du comité d'avancement ne sont pas adéquatement motivées dès lors qu'il se borne à affirmer que les candidatures ont été comparées sans indiquer les éléments qui permettent d'apprécier en quoi les capacités et les aptitudes de certains candidats sont supérieures à celles d'autres. Il indique que, selon les explications fournies par l'officier chargé de la présentation des candidats (ci-après « l'OCPC ») le 12 janvier 2018, sa candidature ne figure pas parmi celles recommandées en premier lieu parce que sa proposition d'avancement ne contient pas de commentaires personnels écrits par le deuxième échelon. Il expose également que l'OCPC lui a fait savoir qu'il aurait des notes inférieures à la moyenne au regard des critères « Groupe », « Vision » et « Expérience Professionnelle », qui ont été présentés comme déterminants, qu'il ne présenterait pas les qualités suffisantes en matière de *leadership* et en termes d'esprit critique et d'analyse et qu'il a fondé son avis sur l'avis de hauts-gradés mais qu'il n'en aurait tenu compte que si ceux-ci étaient corroborés par le dossier personnel. Il fait valoir qu'il n'a pas eu connaissance de ces avis, qui auraient dû figurer dans son dossier, conformément aux exigences de la jurisprudence, que sur l'absence de *leadership*, l'OCPC a reconnu que cette évaluation provenait d'une note de signalement de plus de dix ans et que si l'absence de brevet supérieur n'a pas été déterminante, le fait qu'il n'a pas presté au sein d'une unité de la Force aérienne ni participé à des missions à l'étranger n'a pas joué en sa faveur en matière d'expérience professionnelle. S'agissant de l'absence

de commentaire du deuxième échelon, il fait valoir que celui-ci a rédigé ses propres commentaires à quatre reprises lors des propositions d'avancement de 2010, 2011, 2012 et 2013 lorsqu'il était sous ses ordres et que si, en l'espèce, il a entendu se référer aux commentaires exprimés par le premier échelon, cela ne signifie pas qu'il s'abstenait de commentaires mais qu'il faisait siens ceux du premier échelon, ce qui ne peut en aucun cas être assimilé à une absence de motivation. Il soutient que l'OCPC formule là une exigence de motivation particulière du deuxième échelon qui n'a été prévue qu'ultérieurement et que ni les propositions d'avancement ni les notes d'évaluation sur les dix dernières années ne justifient des notes inférieures à la moyenne pour les critères discutés. Il en déduit que ni l'avis de l'OCPC ni les recommandations du comité d'avancement n'ont permis à l'autorité chargée de faire les propositions et à celle investie du pouvoir de nomination de faire un choix en parfaite connaissance de cause. Il allègue ensuite qu'il n'est pas admissible de prendre en considération, pour mettre en cause son *leadership*, une note d'évaluation de 1996 alors que le comité ne prend en considération que les évaluations des dix dernières années, et qu'en outre, la dernière note d'évaluation de 2017 n'a pas été prise en considération, alors qu'elle est la meilleure des dix dernières années, et que ce sont précisément le *leadership* et l'esprit critique et d'analyse qui sont mis en valeur, ce qui démontre, selon lui, l'inexactitude de l'avis de l'OCPC. Quant aux appréciations du comité en rapport avec son expérience professionnelle et son attitude professionnelle, il les estime difficilement compréhensibles dès lors qu'il a bénéficié d'une note de 8 sur 9 pour ses connaissances professionnelles dans ses notes d'évaluation depuis 2009, voire même une note de 9 sur 9 dans la note d'évaluation de 2017. Il ajoute que l'OCPC lui a exposé que son parcours professionnel exclusivement en dehors de la Force aérienne n'aurait pas joué en sa faveur et que les dix-huit candidats retenus ont eu l'occasion de prêter au sein d'une unité de la Force aérienne au cours de leur carrière. Il fait valoir à cet égard qu'aucun des candidats issus de la filière de métier génie civil n'a été retenu par le comité, alors que les emplois au grade supérieur sont ouverts à tous les candidats de la Force aérienne et aucun critère de sélection n'a été formulé en matière d'expérience au sein de la Force, de sorte que la prise en considération d'un tel aspect ne peut en aucun cas faire partie des éléments déterminants ayant conduit à l'éviction d'une candidature. Il soutient que la note attribuée pour le critère « Expérience professionnelle » ne s'explique pas alors qu'il est le plus ancien des majors candidats et que les commentaires sur la proposition d'avancement montrent qu'il dispose d'une expérience avérée tant dans un milieu national qu'international. Selon lui, le comité est lié par les notes d'évaluation et les propositions d'avancement établies par les autorités compétentes, les critères légaux étant prépondérants lors de la comparaison des titres et mérites et non les critères complémentaires que le comité aurait utilisés. Il fait valoir par ailleurs que le critère

formation prend en considération les résultats du candidat lors de son parcours scolaire militaire, alors que selon un arrêt n° 231.670 du 18 juin 2015, une comparaison entre des résultats obtenus à un examen n'est guère conforme au principe d'égalité quand elle se base sur des épreuves différentes, présentées à des époques différentes et devant des jurys différents. Il allègue également que le processus d'évaluation intègre en points une valeur pour certaines formations pour lesquelles la Défense désigne les candidats participants, alors que favoriser les candidats ayant participé à de tels événements équivaut à défavoriser ceux qui n'ont pas été désignés pour y prendre part, ce qui tend, selon lui, à entacher les nominations opérées sur ces choix d'une erreur manifeste d'appréciation. Il soutient que pour une série de critères, dont l'appréciation est faussée par l'absence de l'évaluation de 2017, seule la mention « Bien » par défaut a été attribuée, alors que chacune de ses notes d'évaluation met en évidence des points susceptibles d'améliorer cette note de base. Il évoque ensuite les huit critères de l'analyse complémentaire dont l'appréciation aurait été plus favorable avec l'évaluation de 2017 et en conclut que la prise en considération de cette évaluation ne peut donc conduire, à double titre, qu'à un réexamen positif de son classement. Se fondant sur la version 2016 du vade-mecum, la partie adverse ayant refusé de lui communiquer la version 2017 de ce document, il estime que les trois cents points d'analyse complémentaire sont axés sur les trois manquements relevés par l'OCPC, alors que, premièrement, rien ne démontre la nécessité de cette analyse complémentaire et qu'ensuite, il convient aussi de s'assurer que les éléments pris en considérations lors de cette analyse complémentaire constituent des critères objectifs, établis en toute transparence, sans possibilité d'arbitraire, et qu'ils sont évalués par des personnes habilitées. Il allègue que d'après le vade-mecum, l'analyse complémentaire est facultative et son objectif est d'affiner un classement obtenu par l'analyse de base, mais non de remanier ce classement. Il soutient que les directives relatives aux rubriques de l'analyse complémentaire montrent que l'OCPC peut être amené à introduire sa propre appréciation sous forme de sa connaissance personnelle ou de sa propre traduction des éléments qu'il perçoit (ou pas) à propos des candidats (style de *leadership*, niveau de responsabilité), que certains sous-critères sont même difficiles à appréhender, car on y fait parfois référence à une notion de sentiment général devant guider la valeur à attribuer et que certaines questions font appel à des éléments vagues, imprécis, voire discriminatoires, et en tous cas inconnus de lui, comme les besoins de l'organisation. Il indique qu'on y retrouve même un critère « BONUS » où l'OCPC doit se laisser guider par les propos tenus dans la proposition d'avancement et en déduire si l'autorité souligne véritablement la plus-value pour l'organisation de retenir le candidat au grade supérieur. Selon lui, de telles considérations ne peuvent conduire à un examen impartial et objectif par un comité dont aucun membre n'appartient à sa filière de métiers.

Dans son mémoire en réplique, il estime que la partie adverse ne rencontre pas la plupart des critiques qu'il a formulées. En ce qui concerne la note d'évaluation 2017, il indique qu'il a fait parvenir le 10 octobre 2017 à l'OCPC, qui en a accusé réception le 12, une copie de sa note d'évaluation 2017 et qu'elle était donc disponible deux mois avant la date du comité. Il allègue qu'il ressort de l'article 11 de l'arrêté royal du 7 avril 1959 qu'il faut tenir compte de tous les éléments d'appréciation disponibles la veille du jour du comité. Il soutient que, quant à la simulation opérée, rien ne permet de considérer que la 39^{ème} place serait le fruit de la seule intégration des valeurs chiffrées de la note d'évaluation 2017 ou de l'intégration des commentaires qualitatifs attestant de ses capacités en matière de *leadership*, en esprit d'analyse et de *coaching* performant. Il n'est pas davantage possible, selon lui, de déterminer la mesure dans laquelle l'analyse complémentaire aurait été exécutée selon des critères objectifs en tenant compte des aspects qualitatifs de la note d'évaluation 2017. En ce qui concerne l'argument selon lequel le candidat se voit finalement évalué par le comité davantage sur la base de la qualité rédactionnelle de ses évaluateurs que sur ses propres qualités, il relève que la partie adverse ne le conteste pas et considère que l'absence de motivation du deuxième échelon a influencé (défavorablement) le classement. D'après lui, cet avis n'est pas dépourvu de motivation mais s'appuie sur une motivation par référence puisqu'il renvoie expressément à l'avis du premier évaluateur. Il expose que la partie adverse affirme que l'importance de la motivation de l'avis du second échelon serait confirmée dans le vade-mecum mais qu'il s'agit là, selon lui, d'une affirmation découlant d'une interprétation abusive des termes du vade-mecum, la note du 13 mars 2017 concernant les comités d'avancement 2017 indiquant que la motivation doit être succincte et ne peut en aucun cas ressembler à un roman. Il en déduit qu'il ne peut donc être reproché à l'avis du second échelon une motivation trop succincte alors qu'il s'agit là d'une exigence formulée de manière expresse, et que ce reproche est d'ailleurs dépourvu de pertinence puisqu'il repose sur une motivation par référence et que la partie adverse ne soulève pas l'absence d'éléments pertinents et précis dans l'avis du premier échelon. Enfin, il relève qu'il n'avait pas à contester un avis qui lui était favorable. En ce qui concerne les éléments d'appréciation datant de 1996, il expose que le vade-mecum prévoit, à sa page 51, qu'en ce qui concerne les « Fonctions-Appréciations de la manière de servir », seules les dix dernières années sont prises en considération, qu'il en est de même en ce qui concerne les notes d'évaluation, ainsi que pour les « données supplémentaires ». Enfin, il fait valoir que la partie adverse précise qu'ayant obtenu un score de 2 sur 3 pour le critère *leadership* dans l'analyse complémentaire, il n'aurait pas intérêt à critiquer cet élément d'appréciation datant de 1996 mais qu'elle n'indique pas en quoi le simple fait d'avoir obtenu un score de 2 sur 3 suffirait à le priver de son intérêt à cette

branche du moyen. En ce qui concerne le critère « formation », il relève que la partie adverse précise que le résultat obtenu par un candidat aux épreuves finales de la formation Candidat Officier Supérieur est comparé à la moyenne de sa session, raison pour laquelle, selon la partie adverse, la référence à l'arrêt n° 231.670 du 18 juin 2015 ne serait pas pertinente, alors que si une note est bien attribuée en fonction de la position du candidat par rapport aux moyennes de la session de formation, cela ne concerne que le volet relatif aux épreuves finales de la formation Candidat Officier Supérieur, la partie adverse passant ainsi sous silence le reste des éléments évalués au regard du critère formation. Il fait valoir qu'étant le seul membre de la Force aérienne de sa promotion académique à suivre une formation d'ingénieur civil en construction, il pourrait difficilement être comparé aux autres. Enfin, il fait valoir que la partie adverse reconnaît que des cotations peuvent être attribuées pour les formations supérieures et qu'il a été quatre fois candidat pour suivre la formation supérieure d'Administrateur Militaire (CSAM), mais qu'il n'a jamais reçu l'autorisation pour la suivre, alors que cette formation, selon le système de cotation défini au vade-mecum, permet de gratifier les candidats sujets à l'avancement de nombreux points supplémentaires. Quant aux propos de la partie adverse selon lesquels la procédure de comparaison définie au vade-mecum permettrait de comparer les candidats de manière identique sur la base d'une grille d'évaluation préétablie et selon lesquels l'efficacité de la comparaison des titres et mérites serait renforcée grâce à une analyse des tous les éléments nécessaires par les membres du comité sur la base des critères d'évaluation de la grille précitée, il indique ne pouvoir y souscrire. Concernant la motivation formelle des actes attaqués sur la base unique d'un classement ou de points attribués, il observe que la partie adverse ne répond pas formellement à la critique formulée.

Dans son dernier mémoire, il répète que son évaluation 2017 manquait au dossier, que cela aurait pu lui procurer un avantage déterminant, et qu'il n'est pas responsable de cette omission. Il soutient qu'il est vain de prétendre que de nouveaux classements établis par le seul OCPC en dehors de tout comité tenu légalement puissent être assimilés aux recommandations conformes d'un comité d'avancement *ad hoc*, ou à la proposition du ministre de la Défense au Roi. À titre subsidiaire, il fait valoir que rien ne permet d'affirmer qu'il aurait été au mieux classé à 32,9 points sur mille du dernier candidat classé en ordre utile par un comité qui ne s'est pas tenu légalement, et compte tenu de l'ensemble des éléments critiqués au deuxième moyen quant au classement opéré. Il rappelle qu'il est de jurisprudence qu'une cote dans un classement ne constitue pas une motivation suffisante. Il soutient qu'il ne peut être tenu compte des simulations faites par l'OCPC pour les besoins de la cause, ce classement ne constituant de toute façon qu'un acte préparatoire. Il réaffirme qu'étant le seul membre de la force aérienne de

sa promotion académique à suivre une formation d'ingénieur civil en construction, ses notes dans sa formation ne peuvent être comparées aux notes des autres candidats et qu'il ne peut davantage, selon lui, être tenu compte des formations suivies par les autres candidats dans la comparaison, dès lors qu'il n'a pas été autorisé à suivre ces formations. Il soutient encore qu'il n'y a aucune justification à ne pas lui avoir accordé la meilleure note pour l'évaluation par le deuxième échelon, ni à avoir pris en considération des annotations datant de 1996. Il se réfère pour le surplus à ses écrits antérieurs et au rapport de l'auditeur concernant la présence et la valeur essentielle de l'évaluation de 2017.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté royal du 7 avril 1959 'relatif à la position et à l'avancement des officiers de carrière', le comité d'avancement recommande les candidats les plus méritants dans le cadre du nombre maximum des places ouverts fixé par le ministre de la Défense. En vertu de l'article 11 du même arrêté, le procès-verbal de la séance du comité est transmis au Roi, mais le ministre de la Défense n'est pas tenu de se rallier aux avis du comité.

En vertu de l'article 17 de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971 'relatif aux avis sur la candidature à l'avancement des officiers', « [l]es comités d'avancement sont chargés de désigner parmi les candidats examinés, ceux qu'ils jugent les plus aptes à exercer les fonctions du grade supérieur. À cette fin, les membres apprécient les aptitudes professionnelles, morales, caractérielles et physiques des candidats en vue d'estimer leur rendement dans leur filière de métiers militaire, dans un organisme interfilières de métiers ou interforces dans les quartiers généraux ou organismes nationaux et interalliés ». Enfin, il ressort des articles 22 et 24 du même arrêté ministériel, qu'un officier est chargé de la présentation des candidats, qu'il doit rédiger sur la base du dossier d'avancement un avis motivé qu'il soumet au comité d'avancement, cet avis comprenant une répartition des candidats en groupes de valeur, et une proposition motivée de classement des candidats qu'il estime les plus aptes à exercer un emploi dans un grade supérieur.

Dans la mesure où les arrêtés royaux de nomination attaqués sont adoptés sur proposition du ministre de la Défense, se fondent sur la recommandation du comité d'avancement et que cette recommandation se fonde elle-même, quant au choix des candidats jugés les plus aptes sur le classement opéré par l'OCPC, ils sont formellement et adéquatement motivés, pour autant que ce dernier classement repose lui-même sur une motivation adéquate, ce qu'il convient de vérifier. Il n'est en revanche pas requis que ce classement et sa motivation aient été portés au plus tard

au moment de l'adoption de l'acte attaqué à la connaissance du requérant, dès lors que celui-ci n'était pas le destinataire des arrêtés attaqués et qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne requiert qu'ils lui soient notifiés.

S'agissant du classement opéré par l'OPCP, le requérant émet un certain nombre de critiques, non seulement quant à la méthode utilisée, mais également quant à l'appréciation qui a été faite de ses mérites propres.

À propos de la méthode, si une comparaison des titres et mérites requiert effectivement de rapprocher les titres et mérites des candidats afin de mettre en évidence les similitudes et les différences qui existent entre eux et d'ainsi justifier la préférence finalement accordée, il est de jurisprudence constante que 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 présence d'un grand nombre de candidats et d'emplois à conférer, il ne peut être reproché à la partie adverse d'effectuer un classement entre candidats en leur attribuant des points pour différents critères d'appréciation, pour autant que l'attribution de ces points repose sur une justification dans la mesure où les critères ne sont pas exclusivement liés aux connaissances acquises par les candidats. Comme le Conseil d'État l'avait déjà constaté dans l'arrêt n° 231.678 du 19 juin 2015, le « vade-mecum Inspecteur supérieur », joint au dossier administratif, établi sur la base de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971, explicite les modalités et expose les règles d'évaluation des candidatures tout en détaillant les critères à utiliser pour la pondération, de telle sorte qu'il permet à l'OPCP auquel ce document s'adresse d'apprécier et de comparer de manière objective, standardisée et arithmétique les mérites respectifs des différents candidats.

Les critiques émises par le candidat quant à la manière dont la formation des différents candidats est valorisée dans le classement ne sont pas fondées. Il ne peut en effet être fait grief d'attribuer une valeur parmi d'autres aux résultats obtenus lors de formations, même si les candidats n'ont pas tous suivis les mêmes formations. Il n'en irait autrement que si, comme dans l'arrêt n° 231.670 du 18 juin 2015, cité par le requérant, une valeur prépondérante ou déterminante était accordée à ces seuls résultats. S'il fallait suivre le requérant sur ce point, il serait impossible, dans une comparaison des titres et mérites, de prendre en considération la formation des candidats ayant suivi des parcours différents. S'agissant des formations qu'il n'a pas été autorisé à suivre, le requérant n'a pas soutenu et ne soutient d'ailleurs

toujours pas que ce refus d'autorisation serait discriminatoire ou arbitraire. Il n'est donc pas irrégulier que ces mêmes formations que d'autres candidats ont été autorisés à suivre et ont réussi soient prises en considération pour apprécier leurs propres mérites.

S'agissant de l'analyse complémentaire, le requérant ne peut être suivi lorsqu'il juge celle-ci non nécessaire et subjective. En effet, il résulte du vade-mecum que la comparaison s'appuie pour une part significative sur les évaluations faites par les supérieurs hiérarchiques des différents candidats et sur les points que ceux-ci attribuent, entre 1 et 9, à l'égard de vingt-quatre critères d'évaluation portant sur leur manière de servir. Dès lors que les candidats sont évalués par des évaluateurs différents, il ne peut être fait grief à la partie adverse d'inviter l'OCPC à également prendre en compte les considérations écrites émises par ces évaluateurs selon une méthode uniforme définie par le vade-mecum. En outre, selon une simulation effectuée par l'OCPC et jointe au dossier administratif, il ressort que si cette analyse complémentaire a pu ne pas favoriser le requérant, son absence ne lui aurait pas pour autant permis d'être classé en ordre utile (34^{ème} sur 77), de telle sorte que même à la supposer fondée, le requérant n'a pas intérêt à la critique.

S'agissant de l'avis du second échelon sur la proposition d'avancement, il ne peut être fait grief à la partie adverse d'avoir considéré que son caractère trop succinct n'était pas un élément favorable à la candidature du requérant. En outre, le point 8 de la pièce n° 38 du dossier administratif, qui explicite la simulation faite en prenant en considération l'évaluation 2017 pour l'analyse complémentaire, montre qu'une meilleure note a également été attribuée pour l'avis du deuxième échelon dans cette simulation, de telle sorte que le requérant n'a pas davantage intérêt à cette critique.

S'agissant des notes de 2 obtenues pour son « *leadership* », au lieu de la note maximale de 3, elle a pu être régulièrement motivée, notamment, par le fait que ce critère a été considéré comme un point à améliorer en 1996, aucune disposition ne s'opposant à une telle prise en considération. En outre, force est de constater que, dans ses évaluations des dix dernières années, le requérant n'obtient jamais une note maximale (7 ou 8, plutôt que 9), et le commentaire très bref de sa note d'évaluation 2017 à cet égard (« dirige efficacement une équipe technique »), tout comme les commentaires effectués lors des évaluations précédentes dans lesquelles ses qualités de *leadership* ne sont pas mises en avant, lui permettent de comprendre les raisons pour lesquelles il n'a pas reçu de notes maximales pour ce critère, de telle sorte que, même à la supposer irrégulière, la prise en considération d'une appréciation trop

ancienne de son *leadership* ne permet de conclure que les notes reçues pour ce critère reposent sur un défaut de motivation adéquate.

Quant à aux avis inconnus donnés par de hauts gradés, l'OCPC a certes reconnu lors de l'entretien post-comité interroger parfois les supérieurs hiérarchiques des candidats pour éclaircir certains points. Même à supposer que cette pratique puisse être jugée irrégulière, l'OCPC n'a toutefois pas affirmé qu'il aurait procédé ainsi dans le cas du requérant, de telle sorte que la critique de ce dernier à cet égard n'est pas fondée en fait.

Enfin, quant à la circonstance que l'évaluation 2017 n'a pas été prise en considération par l'OCPC pour établir la fiche de présentation du requérant, pour le motif, selon la déclaration de l'OCPC figurant dans le dossier administratif, de sa transmission tardive, à savoir seulement quelques jours avant le comité d'avancement, il résulte des simulations figurant également dans le dossier administratif que la prise en compte des notes attribuées par cette évaluation n'aurait eu que peu d'impact, ou à tout le moins, un impact insuffisant pour placer le requérant en ordre utile dans le classement. Cet impact est en effet réduit dès lors que les valeurs prises en compte sont les valeurs moyennes des notes attribuées par les évaluations disponibles des dix dernières années. La simulation effectuée démontre que le requérant aurait obtenu au mieux une 39^{ème} place sur 77 dans le classement établi par l'OCPC (ou une 34^{ème} si on omet également l'analyse complémentaire). Si le requérant critique cette simulation pour le motif qu'elle aurait été effectuée *a posteriori*, il ne démontre toutefois pas qu'elle serait erronée.

Certes, ni le comité d'avancement, ni le ministre de la défense, ni le Roi ne sont liés par ce classement, chaque membre du comité d'avancement pouvant, notamment, en vertu de l'article 22, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971, « demander, en justifiant son point de vue, d'apporter des modifications au texte de la présentation succincte et à la proposition proposée en groupe de valeurs ». Il ressort toutefois du compte-rendu du comité d'avancement du 5 décembre 2017 que le comité a approuvé la présentation des candidats, qu'il n'est fait état d'aucune demande de modification par un membre de cette présentation et que tous les membres du comité ont approuvé la proposition de classement de l'OCPC. Tant le ministre de la Défense que l'acte attaqué se fondent exclusivement, quant au choix des candidats promus, sur ce classement. La note d'évaluation 2017 ne diffère en outre pas suffisamment des notes précédentes pour ne pas considérer comme hautement improbable que la présence de cette note aurait pu avoir une influence déterminante sur la comparaison des titres et mérites, laquelle a été effectuée de manière objective et chiffrée selon les mêmes critères pour tous les candidats par

l'OCPC et par l'auteur des arrêtés attaqués qui se réfèrent à celle faite par ce dernier. Il en résulte qu'à supposer que le comité d'avancement, et à sa suite le ministre et le Roi, effectuent à nouveau cette comparaison, sur la base des mêmes critères préalablement établis que ceux qui ont fondé les arrêtés attaqués, il est hautement improbable que le Roi puisse, sans violer le principe d'égalité, choisir le requérant au détriment d'un des bénéficiaires des actes attaqués.

En conséquence, il y a lieu de considérer que l'absence irrégulière de cette note d'évaluation 2017 n'a pas exercé d'influence sur le sens des décisions prises, pas plus qu'elle n'a privé le requérant d'une garantie. Elle ne peut donc donner lieu à annulation des actes attaqués, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 7, 8 et 11 de l'arrêté ministériel du 7 avril 1959 'relatif à la position et à l'avancement des officiers de carrière', des articles 17, 18, 6^o, et 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 24, alinéa 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971, des articles 2, 4, 5, 11 et 12 de l'arrêté ministériel du 23 septembre 1977 'relatif aux avis sur la candidature à l'avancement des officiers', du défaut de comparaison des titres et mérites des candidats, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, et de la violation du principe « *patere legem* ».

Il soutient que le comité d'avancement ne dispose d'aucune compétence l'autorisant à évaluer lui-même les connaissances des candidats, car il a pour fonction de recommander les candidats les plus méritants sur la base d'une comparaison des titres et mérites respectifs des candidats en vertu de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 7 avril 1959, que les seules autorités compétentes pour émettre un avis sur l'aptitude à l'exercice des fonctions du grade supérieur et la manière dont les avis sont donnés figurent à l'arrêté ministériel du 23 septembre 1977 (parmi lesquelles les membres des comités d'avancement et les hauts-gradés de la Force aérienne ne figurent pas). Il expose que, comme développé au deuxième moyen, l'OCPC dispose d'un « vade-mecum inspecteur supérieur » selon lequel les candidats sont évalués pour 700 points sur 1000 sur les documents établis par les autorités habilitées à évaluer les candidats, ainsi que pour 300 points sur 1000, sur une analyse complémentaire dont question aux pages 41 et suivantes du « vade-mecum inspecteur supérieur » dans son édition 2016. Il indique que l'article 11 de

l'arrêté royal du 7 avril 1959 précise que le choix du Roi s'opère sur proposition du ministre de la Défense sur la base des éléments d'appréciation qui étaient disponibles la veille du jour du comité. Il fait valoir que, dès lors que le comité a opéré l'examen de ses titres et mérites sans prendre en considération sa dernière note d'évaluation (2017), la proposition du ministre, en ce qu'elle reprend purement et simplement la recommandation du comité, n'est donc pas basée sur tous les éléments d'appréciation disponibles la veille du jour du comité. D'autre part, il note que le « vade-mecum inspecteur supérieur » n'est mis à la disposition intégrale que du seul OCPC. Il expose qu'en outre, ce vade-mecum n'est pas repris parmi les documents mis à la disposition des membres du comité en vertu de l'article 17 de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971, lequel dispose que « [l]es dossiers personnels et les propositions d'avancement des candidats sont tenus à la disposition des membres du comité, préalablement à la réunion de celui-ci ». Selon lui, d'une manière générale, lorsque des critères légaux existent, ceux-ci doivent primer lors de la sélection opérée par l'autorité et d'éventuels critères objectifs et pertinents supplémentaires ne peuvent servir qu'à affiner la sélection en vue de départager les éventuels *ex aequo*. Il estime que c'est à tort que l'OCPC, sur la base du vade-mecum inspecteur supérieur, est chargé d'évaluer les candidats pour certains critères, de manière plutôt subjective, selon ce qui, selon lui, figure ou ne figure pas parmi les rubriques « faits significatifs », « points forts », « points à améliorer » des notes d'évaluation ou de avis motivés provenant des propositions d'avancement. Il soutient que l'OCPC n'est pas une autorité habilitée à évaluer les candidats et que, par ailleurs, les éléments complémentaires qu'il doit intégrer dans son appréciation sont loin de répondre à la notion de critères objectifs. Il affirme en outre que les membres du comité ont « avalisé » une procédure à l'aveugle à partir du moment où la grille de lecture des critères/sous-critères et leur pondération exploitée par l'OPCP ne leur a pas été remise, dès lors que cette grille de lecture ne figure que dans le « vade-mecum inspecteur supérieur », laquelle n'est pas citée dans le PV du comité d'avancement du 5 décembre 2017, pas plus qu'elle n'est versée au dossier administratif de sélection. Il soutient que si seuls les critères légaux et sous-critères pertinents et objectifs sous-jacents avaient été pris en compte par le(s) comité(s), son classement aurait pu être pris en considération comme candidat recommandable pour un emploi supérieur. Il précise à cet effet que pour le critère « Comportement en groupe » (domaine attitude), la moyenne non pondérée de ses notes d'évaluation s'établit à 7,95 sur dix ans ou 8,42 pour les quatre dernières années et que pour le critère « Vision et Analyse » (domaine attitude), la moyenne non pondérée de ses notes d'évaluation s'établit à 7,85 sur dix ans ou 8,17 pour les quatre dernières années. Il allègue qu'il s'agit des deux principaux critères pour lesquels il a n'a pas été recommandé par le comité et qu'une analyse semblable des autres critères amènerait à la même conclusion. Selon lui, il convient en effet de s'interroger sur le

respect du principe d'égalité entre les candidats par la prise en considération des notes d'évaluation des dix dernières années (de 2017 à 2008) par le comité afin de procéder à la sélection des lieutenants-colonels, sachant qu'un officier supérieur major doit attendre minimum quatre ans avant de pouvoir être retenu lieutenant-colonel, et vu que la grande majorité des candidats (16 sur 18) ont été retenus lors de leurs quatre premiers comités – voire lors de leur tout premier comité pour quatre d'entre-deux –. Il en conclut que la prise en compte des évaluations sur une période de dix ans englobe aussi bien une intégration des évaluations de ces candidats en tant qu'officiers supérieurs mais aussi en qualité d'officiers subalternes, alors que lui, major depuis plus de douze ans, s'est vu être examiné intégralement et uniquement en tant qu'officier supérieur et qu'il est incontestable que les attentes relatives à un officier supérieur ne peuvent être assimilées à celles d'un officier subalterne, au risque de remettre en question la distinction entre les grades afférents. Il affirme que le comité, en exploitant les évaluations des candidats sur une période de dix ans, procède donc à une évaluation de manière discriminatoire et non égalitaire en ce qu'il combine de manière non uniforme des périodes d'évaluation des candidats lors de leurs fonctions en tant qu'officiers supérieurs, avec pour certains, la prise en considération en tant qu'officiers subalternes.

Dans son mémoire en réplique, il rappelle que, suivant l'article 8 de l'arrêté royal du 7 avril 1959, le mérite respectif des candidats est comparé sur la base de l'avis motivé de l'OCPC. Il en déduit qu'il n'est pas question d'une évaluation intrinsèque de leurs compétence et prestations. Il soutient que cette lecture est d'ailleurs conforme avec l'article 17 de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971, lequel prévoit en plus que les dossiers personnels et les propositions d'avancement des candidats sont tenus à la disposition des membres du comité, préalablement à la réunion de celui-ci. Il ajoute qu'il découle des articles 17 et 22 du même arrêté ministériel que les éléments de comparaison des candidatures ne découlent que des dossiers personnels et d'avancement et que la partie adverse confond l'évaluation des candidatures dans le contexte d'une évaluation des titres et mérites sur la base d'un dossier d'avancement établi par des tiers, et la notion d'évaluation des compétences et prestations des candidats par des évaluateurs définis dans des règlements, lesquels ne reprennent aucunement les membres des comités d'avancement. Enfin, il constate que la partie adverse ne conteste pas plusieurs points essentiels de l'argumentation formulée en termes de recours en annulation, comme l'évaluation parfois subjective de l'OCPC, le caractère confidentiel du vade-mecum inspecteur supérieur et la disparité entre les évaluations des candidats en fonction de l'évolution de leur carrière.

Dans son dernier mémoire, il indique que si l'article 8 de l'arrêté royal du 7 avril 1959 et l'article 17 de l'arrêté ministériel du 31 mars 1971 confèrent un pouvoir d'appréciation très large aux comités d'avancement, celui-ci se limite à l'évaluation des mérites respectifs des diverses candidatures et il ne peut se concevoir lors de l'évaluation professionnelle des candidats, laquelle relève d'autres règlements particuliers (les échelons hiérarchiques des individus). Il soutient, de même, qu'il revient à l'OCPC, dans le cadre de ses tâches, non pas d'apprécier (dans le sens d'évaluer ou de déterminer) les aptitudes professionnelles, morales, caractérielles et physiques des candidats en tant que telles, mais bien de les apprécier dans une connotation de comparaison relative – de classement – de leurs valeurs respectives. Il en résulte, selon lui, que s'il revient bien au comité d'avancement, avec comme base de travail l'avis motivé de l'OPCP, d'estimer le rendement des candidats dans les fonctions supérieures qui pourraient leur être confiées, ce n'est que de manière relative sur la base des évaluations professionnelles faites par la chaîne hiérarchique directe, établies sur la base de règlements *ad hoc* en dehors de tout comité d'avancement. S'agissant de la période de dix ans à prendre en considération, il soutient qu'elle résulte bien du vade-mecum et que pour le surplus, il semble difficile de pouvoir imaginer un quelconque lien avec la possibilité donnée aux candidats de présenter leur candidature à sept reprises et la possible circonstance de prendre en considération une période plus grande que dix ans (mais indéfinie) puisqu'il y a peu, les candidats ne disposaient que de cinq chances sous les mêmes règles. Il estime que sa critique subsiste aussi quant à une évaluation discriminatoire et non égalitaire des candidatures par le comité, en ce qu'il combine de manière non uniforme pour tous des périodes d'évaluation des candidats lors de leurs fonctions en tant qu'officiers supérieurs, avec pour certains, la prise en considération en tant qu'officiers subalternes. Il fait encore valoir que le vade-mecum conduit l'OCPC à établir son classement sur des éléments subjectifs, ce qui ne peut être admis.

VI.2. Appréciation

Ainsi qu'il a été exposé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, il résulte des dispositions réglementaires que l'OCPC est chargé, sur la base des dossiers d'avancement des candidats, de faire une proposition motivée de classement de ceux-ci. Contrairement à ce que semble soutenir le requérant, il ne peut donc lui faire grief de porter une appréciation comparative des aptitudes des candidats, telles qu'elles résultent des dossiers d'avancement et selon une méthodologie qui est précisée dans un vade-mecum. Le fait que le comité d'avancement se soit fondé sur l'appréciation et le classement des candidats effectuée par l'OCPC ne viole par conséquent aucune disposition ou principe visés au moyen.

Par ailleurs, l'argumentation du requérant selon laquelle la période de dix ans pour l'évaluation serait discriminatoire ne peut être retenue. Si, en effet le choix d'une telle période implique que l'évaluation dans des grades subalternes soit prise en compte pour les candidats n'ayant pas dix ans d'ancienneté dans le grade requis, l'alternative qui consisterait à prendre en considération des périodes plus ou moins grandes d'évaluation en fonction de l'ancienneté des candidats poserait également question au regard du principe d'égalité, de telle sorte que le choix fait par l'autorité de retenir une même période pour tous les candidats quel que soit leur grade au moment de ces évaluations n'apparaît pas manifestement déraisonnable.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen du deuxième moyen.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et les contributions de 40 euros.

Ainsi prononcé le 27 octobre 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Louise Ernoux-Neufcoeur	Luc Detroux
-------------------------	-------------