

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.929 du 7 juin 2022

A. 232.805/VIII-11.600

En cause : **MAUDOUX** Thierry,
ayant élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114 bte 12
1200 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAROLINSKI et
Joëlle SAUTOIS, avocats,
galerie du Roi 30
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} février 2021, Thierry Maudoux demande l'annulation de « l'arrêté du gouvernement de la partie adverse du 3 décembre 2020, par lequel il a été décidé de ne pas [le] reconduire en qualité de directeur général adjoint ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 5 avril 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 mai 2022.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Joëlle Sautois, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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. Par un arrêté du gouvernement de la partie adverse du 13 juin 2013, le requérant est nommé au grade de directeur par avancement de grade.

2. Par un arrêté du 12 avril 2016, il est désigné pour un mandat dans la fonction de directeur général adjoint du Service général des Infrastructures non scolaires (actuellement, Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière) à partir du 1^{er} avril 2016, en vertu de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 'instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII'.

3. Le 23 avril 2019, il obtient la mention « favorable » à la suite de son entretien d'évaluation pour les services accomplis dans le cadre dudit mandat.

4. Selon la requête, à la suite de l'installation du nouveau gouvernement de la partie adverse, dont les membres prêtent serment le 17 septembre 2019, le chef de cabinet du ministre de la Fonction publique informe le secrétaire général, par un courrier du 4 décembre 2019, qu'aucune désignation de nouveau mandataire n'est encore intervenue de sorte que les mandataires en place voient leur mandat automatiquement prolongé jusqu'au 31 mars 2020, conformément à l'article 22, aliéna 2, de l'arrêté du 20 septembre 2012 précité.

5. L'appel à candidatures pour l'emploi de directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière occupé par le requérant est lancé le 12 décembre 2019, d'après le mémoire en réponse, avec une lettre de mission.

6. Le 13 janvier 2020, le requérant est le seul candidat à déposer sa candidature pour le renouvellement de son propre mandat.

7. En raison de la pandémie due au coronavirus (Covid-19), son mandat est, par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 26 mars 2020, prolongé à partir du 1^{er} avril 2020 pour une durée limitée prenant fin à la date d'entrée en vigueur de la désignation d'un nouveau directeur général adjoint et au plus tard le 31 mai 2020, par application de l'article 22, alinéa 3, de l'arrêté du 20 septembre 2012.

Il s'agit d'une décision de prolongation collective motivée par la crise sanitaire.

8. Le 27 mai 2020, le Secrétaire général écrit au cabinet du ministre de la Fonction publique pour l'informer qu'il a sollicité la réalisation d'une analyse des risques psychosociaux au motif qu'il a « été alerté par des signaux convergents qui font état de comportements managériaux inadéquats dans le chef [du requérant] qui paraissent provoquer de graves dysfonctionnements dans le Service général [des Infrastructures non scolaires] et qui paraissent par ailleurs être source de mal-être pour les agents concernés ».

9. Une note au gouvernement, que le dossier administratif ne permet pas de dater, fait état de ce qui suit à propos de la « désignation des fonctionnaires généraux » et de la « prolongation des fonctions supérieures de Fonctionnaires généraux » :

« [...]

Concernant l'emploi de Directeur général-adjoint du Service général du Patrimoine et de la gestion immobilière, le Secrétaire général du Ministère de la Communauté française est intervenu pour notifier au Gouvernement qu'une procédure d'analyse des risques psychosociaux vient d'être demandée afin d'évaluer les relations de Monsieur Thierry Maudoux avec ses collaborateurs directs;

Considérant que la procédure vient de démarrer, qu'il est naturellement trop tôt pour en tirer des conclusions;

Considérant que la décision de désigner Monsieur Maudoux aurait des conséquences sur le long terme puisqu'un mandataire est supposément désigné pour l'ensemble de la durée d'une législature;

Considérant que Monsieur Maudoux postule au même poste que celui dans l'exercice duquel une procédure d'analyse des risques psychosociaux a été lancée à son encontre;

Considérant que l'article 18, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII précise que "le Gouvernement nomme dans chaque emploi, à titre temporaire, le candidat qu'il estime le plus apte à exercer la fonction en toute confiance";

Que la conjonction de ces facteurs induit une certaine incertitude quant à l'opportunité de redésigner Monsieur Maudoux à l'emploi de Directeur général-adjoint;

Considérant qu'il est important que les services de *Cohezio* puissent effectuer leur travail en toute indépendance, il convient de constater que l'introduction d'une telle procédure, en début de législature, dans un délai très rapproché de la date à laquelle le Gouvernement doit se prononcer sur la candidature de Monsieur MAUDOUX soulève, dans le chef du Gouvernement, une légitime inquiétude quant à la portée et aux conséquences potentielles de sa décision;

Considérant qu'il convient de ne pas donner plus d'effets que de besoin à ce qui est encore une procédure en cours et de ne pas causer à ce stade un préjudice disproportionné à Monsieur Maudoux;

Il est proposé au Gouvernement de surseoir à statuer sur la désignation de Monsieur Maudoux à ce poste dans l'attente de l'aboutissement de la procédure d'analyse de risques psychosociaux;

Considérant toutefois que si la décision de désigner Monsieur Maudoux emporterait des effets sur long terme, rien ne s'oppose, au regard des éléments connus, de prolonger le mandat actuel de Monsieur Maudoux dans l'attente de l'aboutissement de la procédure d'analyses des risques psychosociaux, qu'il est en outre indispensable d'assurer la continuité du service;

Qu'il est dès lors proposé au Gouvernement de prolonger Monsieur Maudoux jusqu'au 31 août 2020 ».

10. Par un arrêté du 31 mai 2020, le gouvernement de la partie adverse prolonge le mandat du requérant du 1^{er} juin au 31 août 2020 après avoir constaté qu'il « a décidé, en date du 31 mai 2020, de surseoir à statuer sur [sa] candidature [...] [et] de prolonger l'intéressé dans son mandat jusqu'au 31 août 2020 ».

11. Une note au gouvernement du 27 août 2020 indique que « l'analyse des risques psychosociaux sera présentée au Secrétaire général le 1^{er} septembre 2020 » et propose au gouvernement de prolonger le mandat du requérant jusqu'au 31 octobre 2020.

12. Le même jour, le gouvernement adopte l'arrêté portant prolongation du mandat du requérant.

13. Le 8 juillet 2020, *Cohezio* rend son rapport d'analyse des risques psychosociaux.

14. Le 30 octobre 2020, le ministre de la Fonction publique communique ce rapport au requérant dans les termes suivants :

« Cher Monsieur Maudoux,

J'ai pris connaissance du rapport établi par le service externe de prévention et de protection au travail *Cohezio* reflétant l'analyse des risques psychosociaux réalisée l'été dernier au sein du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière.

Vous trouverez ce rapport en annexe au présent courrier,

À ce jour, le Gouvernement n'a pas encore statué sur le renouvellement définitif de votre mandat de Directeur général adjoint au sein de ce Service.

Or, l'analyse de *Cohezio* pointe différents éléments en lien avec la manière dont vous exercez vos fonctions de Directeur général adjoint, qui seraient de nature à ébranler la confiance que le Gouvernement doit pouvoir placer en vous dans le cadre d'un nouveau mandat.

Je relève ainsi spécialement la perception négative de la manière – jugée méfiante – dont vous gérez les relations avec les autres services mais aussi de votre style de *management*, ainsi que votre contribution à l'absence de gestion efficace des dysfonctionnements au sein du Service général (rapport, pp. 8-9, ainsi que 17).

Les agents interrogés ont également pointé la qualité insuffisante de votre communication.

Certes, ces agents n'ont pas souhaité que leurs propos soient interprétés comme une évaluation de votre part, et le rapport indique également que, surpris à l'annonce de la réalisation de l'analyse, vous avez entrepris des premières démarches pour améliorer votre manière de communiquer (rapport, pp. 12 et 13).

Les constats posés dans ce rapport tranchent néanmoins assez fort avec les qualités et ambitions que vous avez invoquées dans votre candidature, spécialement en termes de *management*, je souhaite que le Gouvernement puisse traiter votre candidature lors de sa prochaine séance du 12 novembre prochain en bénéficiant de votre point de vue.

À cette fin, j'ai chargé mon Chef de cabinet de vous entendre, lors d'un entretien qui, compte tenu de la situation sanitaire, aura lieu par voie de visioconférence, le 9 novembre 2020, à 10h. Je vous invite, pour ce faire, à confirmer votre présence et vos coordonnées à mon collaborateur [...].

Vous pouvez, si vous le souhaitez, vous faire assister par la personne de votre choix lors de cette audition, auquel cas je vous invite à me faire part de ses coordonnées pour l'envoi de l'invitation électronique à la visioconférence.

Entre-temps, en dépit de l'échéance de votre mandat, prévue ce 31 octobre en vertu de la prolongation temporaire décidée par le Gouvernement en application

de l'article 22, alinéa 3, de l'AGCF du 20 septembre 2012, je vous invite à assurer la continuité du service et donc, à poursuivre normalement l'exercice de vos fonctions, ceci jusqu'à décision du Gouvernement vous concernant.

[...] ».

15. Le 9 novembre 2020, le requérant est entendu en visioconférence en présence de son conseil. Il est indiqué en début d'audition que celle-ci a pour objet de recueillir son point de vue quant à la teneur du rapport et de mettre les éléments que contient celui-ci en comparaison avec ce qu'il a invoqué dans son acte de candidature.

Un procès-verbal contradictoire est établi en tenant compte des observations du conseil du requérant, ainsi que de ses remarques complémentaires.

16. Le 3 décembre 2020, le gouvernement statue sur la candidature du requérant au renouvellement de son mandat et décide de ne pas le reconduire en tant que directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la direction générale des Infrastructures, pour les motifs suivants :

« Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et plus particulièrement l'article 87, § 3, remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII;

Vu l'appel aux candidatures pour l'emploi de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général, lancé par le Gouvernement le 12 décembre 2019;

Vu la seule candidature régulièrement introduite en date du 13 janvier 2020, à savoir celle de Monsieur Thierry Maudoux;

Vu les décisions du Gouvernement du 31 mai 2020 et du 27 août 2020 de prolonger temporairement son mandat dans l'attente des résultats de l'analyse des risques psychosociaux en cours au sein du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière;

Vu le rapport d'analyse de risques psychosociaux établi par le service externe de prévention et de protection au travail *Cohezio* en date du 8 juillet 2020;

Vu le procès-verbal de l'audition de Monsieur Thierry Maudoux, réalisée à l'initiative du ministre de la Fonction publique aux fins de permettre à l'intéressé de faire valoir ses observations quant à la teneur de ce rapport, approuvé par son conseil le 24 novembre 2020 moyennant prise en compte de ses corrections et de ses remarques complémentaires, telles que formulées dans son courrier électronique du 20 novembre 2020;

* * *

Considérant que le 12 décembre 2019, le Gouvernement de la Communauté française a lancé l'appel aux candidatures pour l'emploi de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général;

Considérant que seul Monsieur Thierry Maudoux, qui occupe cet emploi depuis le 1^{er} avril 2016, a introduit régulièrement sa candidature;

Considérant que le dossier déposé par Monsieur Thierry Maudoux inclut une lettre de motivation décrivant sa vision stratégique et la manière dont il envisage d'exercer le mandat ainsi qu'un *curriculum vitae* standard;

Considérant que le candidat remplit les conditions légales et réglementaires pour postuler et éventuellement être désigné en qualité de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général;

Que, notamment, il peut se prévaloir d'une évaluation favorable réalisée en application de l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012;

Que si cette circonstance le rend recevable à poser sa candidature, elle n'emporte pas un droit subjectif dans son chef à être reconduit, d'autant plus lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le rapport d'évaluation reflète certaines divergences d'appréciation à propos de la manière dont le candidat a exercé ses fonctions;

Que l'article 44 de l'arrêté du Gouvernement précité confirme d'ailleurs qu'un mandataire qui bénéficie d'une évaluation favorable peut ne pas être reconduit dans ses fonctions;

Qu'une nouvelle désignation de Monsieur Thierry Maudoux implique, outre l'examen de ses titres et mérites, une réponse favorable à la question de savoir si le Gouvernement l'estime apte à exercer la fonction en toute confiance, conformément au prescrit de l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement précité;

Considérant que le Gouvernement de la Communauté française a examiné la candidature de Monsieur Thierry Maudoux en ayant égard à ses titres et mérites et au contenu de sa lettre de motivation, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir;

Considérant que, le 31 mai 2020, le Gouvernement a décidé de surseoir à statuer concernant cette candidature en raison du lancement d'une analyse de risques psychosociaux au sein du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière;

Considérant que, par décisions motivées ou bien sur le fondement de l'article 22, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012, ou bien sur le fondement du principe de la continuité du service, le Gouvernement a prolongé le mandat de Monsieur Thierry Maudoux à deux reprises dans l'attente du rapport d'analyse de risques psychosociaux;

Considérant que, même si les conseillers externes en prévention qui ont établi ce rapport insistent pour que celui-ci ne soit pas considéré comme étant une évaluation du Directeur général adjoint, il reste que leur analyse met en exergue différents éléments en lien avec la manière dont Monsieur Thierry Maudoux a exercé ses fonctions;

Que ces éléments sont de nature à ébranler la confiance que le Gouvernement doit pouvoir placer en la personne de celui dont il renouvellerait le mandat;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que certains constats posés dans ce rapport tranchent assez fort avec les qualités et ambitions que Monsieur Thierry Maudoux a invoquées dans sa candidature, spécialement en termes de *management*;

Que dans ces conditions, il a été jugé utile d'inviter Monsieur Thierry Maudoux à faire valoir son point de vue quant à la teneur de ce rapport, ce qu'il a eu l'occasion de faire le 9 novembre 2020;

A - Considérant la description par le candidat de sa vision stratégique :

1. Prise en compte du contexte et de l'environnement interne et externe de l'organisation
2. Considérant que Monsieur Thierry Maudoux démontre aujourd'hui une bonne connaissance du contexte et de l'environnement interne et externe de l'organisation, qu'il pilote depuis quatre ans;

Qu'il identifie les enjeux que l'organisation est appelée à rencontrer, mais également ses faiblesses actuelles;

Que, toutefois, il a pris du temps pour atteindre ce niveau de maîtrise, suivant les constats de l'ancien Directeur général [M. S.] lors de l'entretien d'évaluation qui s'est déroulé le 20 février 2019 ("[M. S.] avance cependant que le manque de personnel n'est pas l'élément majeur des défaillances du service. [M. S.] l'identifie davantage dans la méconnaissance du mandataire des différents services et des missions. Il aurait fallu être plus 'anticipateur' et se préparer avant la prise de fonction pour la faciliter");

3. Indications quant aux objectifs stratégiques et politiques et aux grands enjeux actuels, notamment ceux décrits au sein de la DPC
4. Considérant que Monsieur Thierry Maudoux développe la stratégie qu'il compte mettre en place dans le cadre de son nouveau mandat et l'articule avec la DPC, la lettre de mission, le futur contrat d'administration, ainsi qu'avec les grands enjeux transversaux du MFWB;

Qu'il identifie également les ambitions prioritaires auxquelles le SGPGI devra répondre;

B - Considérant l'exposé de la manière dont le candidat envisage d'exercer le mandat à pourvoir :

3. Indications relatives aux mécanismes de mise en œuvre de la vision stratégique du candidat

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux décrit, parmi ses différentes ambitions, plusieurs "points d'attention particulière" qu'il développe sur la base d'exemples concrets;

Qu'il relève les projets ou les réalisations qu'il convient de perpétuer, ceux qu'il est nécessaire de finaliser et ceux, enfin, qu'il convient d'initier;

Qu'il met en évidence les faiblesses de l'organisation et propose des solutions pour y remédier;

Que [M. S.] insistait néanmoins lors de l'évaluation de Monsieur Thierry Maudoux sur le fait que, selon lui, l'exercice du poste de DGA du SGPGI nécessite d'avoir une compétence et des connaissances sur les infrastructures au sens large, qu'il faut pouvoir donner une orientation à des matières techniques;

Que le défaut de maîtrise technique mis ainsi en évidence par l'ancien Directeur général engendre un doute dans le chef du Gouvernement quant à la capacité de Monsieur Thierry Maudoux à mettre efficacement en œuvre sa vision stratégique;

4. Indications sur le rôle ou le style de *management* que propose d'endosser le candidat

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux indique vouloir perpétuer les synergies qu'il a mises en œuvre jusqu'à présent, en exerçant un *management* participatif et responsabilisant, qui repose sur sa "capacité d'écoute au service de la valorisation et de la stimulation de [s]es interlocuteurs";

Qu'il souhaite faciliter les processus de changement et faire se rencontrer les intérêts individuels et collectifs;

Qu'il souligne que l'une de ses priorités en début de mandat sera d'aller à la rencontre tant du personnel d'encadrement que des membres du personnel du SGPGI;

Qu'il indique vouloir être le plus transparent possible en terme de communication;

Considérant que de tels engagements paraissent ou bien curieux pour un mandataire qui sollicite son renouvellement, comme la volonté d'aller à la rencontre du personnel de son service dont il assume la gestion depuis le 1^{er} avril 2016, ou bien interpellant au regard de certains constats posés dans le rapport d'analyse de risques psychosociaux;

Qu'en effet, y sont mis en évidence notamment la perception négative de la manière – jugée méfiante – dont Monsieur Thierry Maudoux gèrerait les relations avec les autres services mais aussi, justement, son style de management – décrit comme pas suffisamment directif et tranché –, ainsi que sa contribution à l'absence de gestion efficace des dysfonctionnements au sein du Service général (rapport *Cohezio*, pp. 8-9, ainsi que 17);

Que les agents interrogés ont également pointé la qualité insuffisante de sa communication;

Que, certes, ces agents n'ont pas souhaité que leurs propos soient interprétés comme une évaluation de Monsieur Thierry Maudoux, et que le rapport indique également que, surpris à l'annonce de la réalisation de l'analyse, le candidat a entrepris des premières démarches pour améliorer sa manière de communiquer (rapport *Cohezio*, pp. 12 et 13);

Considérant encore l'ensemble des observations formulées par Monsieur Thierry Maudoux lors de son audition du 9 novembre 2020;

Que, de manière générale, Monsieur Thierry Maudoux entend diminuer la portée et la valeur de ce rapport, qui ne reflèterait que le point de vue des quelques membres du personnel qui se sont exprimés;

Qu'il a répondu à de nombreux points mis en évidence dans le rapport, si ce n'est l'absence de définition des tâches attribuées aux agents;

Que ce qui frappe toutefois dans la manière dont Monsieur Thierry Maudoux a réagi, c'est sa constance dans la recherche de raisons qui dépasseraient sa seule personne et sa seule fonction ou qui lui seraient étrangères pour expliquer les anomalies identifiées dans le rapport;

Qu'il conclut d'ailleurs son audition en indiquant que le rapport évalue le bien-être dans le service indépendamment des difficultés dans lesquelles le Directeur général adjoint a été placé et que si on peut écrire que la charge de travail trop importante et le manque d'effectif est une source de stress, que dans une large mesure tout se rapporte à ça, mais qu'"on ne voit pas très bien comment le DGA peut en être rendu responsable";

Que ce faisant, Monsieur Thierry Maudoux se retranche, comme lors de son évaluation, derrière la structure et le manque de personnel, et donne l'impression de ne faire montre d'une volonté d'améliorer ses techniques de *management* qu'en la subordonnant à la collectivisation de l'effort et en partant du principe que, jusque-là, il a personnellement toujours fait ce qu'il fallait;

Qu'un tel état d'esprit ébranle la confiance du Gouvernement quant au style de *management* d'un candidat qui sollicite son renouvellement et dont le service présente les faiblesses qu'il a lui-même identifiées ou qui ont été identifiées dans le rapport d'analyse des risques psychosociaux;

C - Considérant l'expérience et l'expertise que fait valoir le candidat au regard des compétences génériques et spécifiques requises pour la fonction :

5. Maîtrise et connaissance des outils de *management* permettant la compréhension de l'organisation, la gestion du service et une implication dans l'organisation (gestion opérationnelle et stratégique de l'organisation, suivi des délais, des coûts, des activités et des ressources liés à son domaine d'activités, indicateurs, prise de décision, méthodologie de suivi, etc.)

Considérant que du fait de son expérience, Monsieur Thierry Maudoux devrait démontrer sa capacité à gérer et manager des organisations d'une cinquantaine de personnes de façon convaincante;

Qu'il se prévaut en tout cas d'avoir mis en place, avec succès, une série de réformes relatives à l'organisation du service qu'il gère;

Qu'il explique avoir ainsi pu assurer une plus grande cohérence et un meilleur équilibre entre les directions placées sous son autorité, une mutualisation plus importante des ressources, une gestion plus transversale de certains aspects "métiers" et la mise en œuvre d'une politique de recrutement systémique *ad hoc*;

Considérant toutefois que le style de *management* de Monsieur Thierry Maudoux est décrit dans le rapport de *Cohezio* comme n'étant pas suffisamment directif et tranché lorsqu'il est nécessaire de prendre une décision et de se positionner, que cela aurait pour conséquence le ralentissement de certains dossiers mais donnerait également le sentiment de "tourner en rond", de ne pas avancer alors que la charge de travail, elle, continuerait d'affluer;

Que certains répondants ont expliqué que dans ce cas, il leur arrivait d'outrepasser le DGA en sollicitant directement le Secrétaire Général;

Considérant que lors de son audition du 9 novembre 2020, Monsieur Thierry Maudoux a rejeté cette critique, arguant que l'absence de directives ne lui est pas imputable mais résulte de l'insuffisance des ressources humaines et budgétaires pour atteindre les objectifs fixés, ce qui rend en outre une priorisation impossible compte tenu du fait que chaque Ministre estime son domaine de compétence

comme prioritaire, que le déficit en matière de directives se trouverait dans le chef des supérieurs hiérarchiques de Monsieur Thierry Maudoux;

Considérant que de manière formelle, on peut s'étonner que Monsieur Thierry Maudoux avance que son service tourne bien et que les projets se réalisent pour ensuite invoquer l'impossibilité à atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement;

Que si le contexte général de raréfaction des ressources disponibles peut naturellement amener un service à ne pas pouvoir assumer l'ensemble des missions qui lui sont attribuées, il demeure qu'un *manager*, *a fortiori* expérimenté, doit disposer d'une capacité à décider, à suivre les projets et à démontrer sa capacité à surmonter les difficultés qu'il rencontre, notamment en se faisant force de proposition;

Que le fait que certains de ses agents se sentent dans l'obligation de l'outrepasser pour faire avancer les dossiers représente un indice particulièrement inquiétant quant à la façon dont Monsieur Thierry Maudoux gère son service tant ce mode de fonctionnement est peu usuel au sein de la fonction publique, où le respect de la ligne hiérarchique est considéré comme un principe cardinal;

Que face à ces critiques, Monsieur Thierry Maudoux ne recherche encore aucunement à se remettre en question ou à faire preuve d'une volonté d'améliorer la situation mais se limite à refuser toute responsabilité;

Que ces éléments, pris dans leur ensemble, sont de nature à ébranler la confiance que le Gouvernement doit pouvoir placer dans ses fonctionnaires mandataires;

Considérant, il est vrai, que Monsieur Thierry Maudoux est titulaire de plusieurs diplômes en matière d'administration des entreprises, de *management* et de *management* public;

Qu'il dispose, de ce fait, d'une connaissance du moins théorique des outils de *management* nécessaires à l'exercice du mandat;

Considérant toutefois qu'il ne suffit pas de disposer des outils, qu'il faut encore disposer du bon état d'esprit;

Considérant également que le rapport de *Cohezio* donne des éléments sérieux remettant en cause les aptitudes réelles de Monsieur Thierry Maudoux;

Que, pour les raisons exprimées plus haut, le Gouvernement n'a pas tous ses apaisements à ce propos et ne peut accorder sereinement sa confiance à Monsieur Thierry Maudoux;

6. Capacité à diriger des équipes (coordination de l'activité, mobilisation et motivation du personnel, dynamique de travail, (auto-)évaluation, capacité de négociation, ...)

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux exerce une fonction dirigeante depuis de nombreuses années ce qui lui confère en principe une expérience adéquate de *leadership* et de gestion d'équipes;

Qu'il a en tout cas eu l'occasion de les démontrer en mettant en œuvre la réforme de l'organigramme suite à la création du Service général des Infrastructures non scolaires (SGINS);

Qu'il a également procédé à l'optimisation des infrastructures immobilières administratives;

Que ce projet a impliqué une coordination et le pilotage d'un grand nombre d'équipes différentes;

Qu'à la lecture de sa candidature, il peut être considéré que Monsieur Thierry Maudoux dispose des qualités requises en matière de gestion d'équipes pour assumer un emploi de mandataire;

Que le rapport de *Cohezio* énonce toutefois d'importantes difficultés dans la collaboration au sein du service général de Monsieur Thierry Maudoux;

Que les répondants expliquent que les réunions de *staff* de Direction ne seraient pas efficaces parce qu'elles ne permettraient pas d'aboutir à des décisions concrètes ou à une priorisation des activités;

Que le rapport indique que les rôles et fonctions des membres du personnel manqueraient de clarté, les descriptions de fonctions n'étant pas actualisées, de telles sortes qu'il serait difficile d'identifier qui fait quoi, que contrairement à ce qu'affirme Monsieur Thierry Maudoux lors de son audition du 9 novembre 2020, le rapport ne limite pas son propos à ce sujet aux rôles des coordinateurs des cellules transversales, que cette critique est générale et que la question des coordinateurs s'ajoute à ce dysfonctionnement général;

Que le rapport de *Cohezio* pointe également l'absence d'évaluations régulières et systématique des membres du personnel, ce que Monsieur Thierry Maudoux justifie par l'absence d'organigramme stabilisé, que cet argument n'est pas pertinent, la réalisation des évaluations n'étant en rien conditionnée, en droit comme en fait, à l'existence d'un organigramme;

Que les éléments invoqués ci-dessus ont trait à des attributions basiques liées au *management*, que des manquements de cet ordre sont de nature à inquiéter le Gouvernement quant aux aptitudes réelles de Monsieur Thierry Maudoux à assurer une gestion d'équipe, que les arguments avancés par Monsieur Thierry Maudoux lors de son audition ne sont pas de nature à apaiser cette inquiétude;

7. Capacité à construire des réseaux (internes et externes) et à influencer son public

Considérant que les différents postes qu'a occupé [...] Monsieur Thierry Maudoux, ainsi que ses réalisations professionnelles, démontrent que celui-ci peut se prévaloir de bonnes compétences de création et de maintien de réseaux;

Que le candidat souligne qu'il a pu établir un réseau de contacts, en particulier avec les différentes parties prenantes du MFWB, tant en interne, qu'en externe (AG fonctionnelles, services support du SG, Inspection des Finances, ETNIC, cabinets ministériels, ...);

Que, par exemple, le projet d'optimisation des infrastructures immobilières administratives, lui a permis de rencontrer les opérateurs du secteur et a impliqué, dans son chef, une bonne capacité à influencer son public;

8. Connaissance de la structure institutionnelle belge, des principes de la réglementation des marchés publics, des règles budgétaires et comptables et des modalités spécifiques de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux indique qu'il a pu acquérir, tout au long de son expérience professionnelle de plus de vingt années au sein du secteur public, une excellente connaissance de la structure institutionnelle belge;

Qu'en raison de ses expériences professionnelles, notamment dans le domaine de la construction des bâtiments, il a pu développer ses compétences en matière de législation sur les marchés publics;

Que, dans le cadre de ses fonctions de responsable de la Direction du Financement et du Contrôle budgétaire de l'Enseignement supérieur, il a pu développer des compétences spécifiques en matière de règles budgétaires et comptables (propositions budgétaires, exécution, développement et utilisation d'outils de suivi, etc.) et des modalités spécifiques de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique (recrutement, évaluation, motivation, etc.)

Que ces différentes compétences devraient découler également du poste de DGA qu'il occupe actuellement et des diplômes dont il est titulaire, notamment en matière d'administration des entreprises;

Que toutefois, ses connaissances en matière de gestion des ressources humaines se heurtent aux problèmes identifiés dans le rapport d'analyse des risques psychosociaux et qu'à cet égard, la confiance du Gouvernement en la personne de Monsieur Thierry Maudoux est ébranlée, spécialement en raison du fait qu'il fait montre à ce jour d'un état d'esprit qui tend à collectiviser les torts;

9. Connaissance en développement et en montage d'opérations immobilières publiques (aspects urbanistiques, techniques, juridiques et financiers)

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux dirige le SGPGI depuis quatre ans;

Qu'il a, dans ce cadre, pu développer et monter plusieurs opérations immobilières publiques, dont certaines d'une très grande importance (jusqu'à 30 millions d'euros s'agissant de la construction, de l'aménagement et de la rénovation du centre sportif de Mons);

Qu'il a, en outre, également mené à bien d'importantes opérations immobilières restées jusque-là inabouties (vente du Théâtre des Variétés notamment) et est sur le point d'en finaliser d'autres (aliénation du dépôt d'œuvres d'art de Braine-l'Alleud, par exemple);

Que sa connaissance en développement et en montage d'opérations immobilières publiques est ainsi avérée;

10. Connaissance en techniques de construction de bâtiments

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux indique avoir acquis des connaissances dans le domaine de la construction des bâtiments (aspects techniques, architecturaux, urbanistiques et juridiques, lecture et compréhension des plans) lors de sa formation initiale d'ingénieur agronome;

Qu'il a pu approfondir et mettre en œuvre ces connaissances en sa qualité de conseiller adjoint à la Direction de la Régie des Bâtiments du Brabant wallon;

Qu'il les applique désormais en sa qualité de DGA du SGPGI depuis quatre ans;

Que sa connaissance en techniques de construction de bâtiments est ainsi avérée;

11. Connaissances dans le domaine des travaux de bâtiments (également sur un plan urbanistique et architectural)

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux possède, comme indiqué au point précédent, une connaissance en techniques de construction de bâtiments;

Que ces compétences peuvent également être mises à profit dans le domaine des travaux de bâtiments;

Qu'il a, en outre, en sa qualité de DGA, mené plusieurs chantiers de rénovation d'envergure dont certains d'une très grande importance (jusqu'à 30 millions d'euros s'agissant de la construction, de l'aménagement et de la rénovation du centre sportif de Mons);

Que d'autres projets de rénovation sont en cours;

Que ses connaissances dans le domaine des travaux de bâtiments sont ainsi avérées;

12. Connaissance en gestion de projets de constructions et de rénovation

Considérant que Monsieur Thierry Maudoux dirige le SGPGI depuis quatre ans;

Qu'il a ainsi pu développer une bonne connaissance en gestion de projets de constructions et de rénovation;

Que les différents chantiers de construction et de rénovation d'envergure, cités précédemment, en témoignent;

Qu'il a pu, par exemple, développer ces compétences dans le cadre de l'optimisation des infrastructures immobilières administratives qu'il a réalisée;

* * *

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces motifs qu'en dépit de certaines qualités et compétences indiscutables, l'évaluation tant du dossier que de l'état d'esprit dans lequel Monsieur Thierry Maudoux envisage un nouveau mandat dans ses aspects de *management* et de gestion des ressources humaines n'est pas de nature à rassurer le Gouvernement et ébranle sa confiance;

Que le Gouvernement n'est plus en mesure de placer toute sa confiance en la personne de Monsieur Thierry Maudoux, ce qui, conformément à l'article 18, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012, suffit à considérer ce dernier comme inapte à exercer l'emploi de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général;

Sur la proposition du Ministre de la Fonction publique,

Après délibération,

ARRÊTE :

Article 1^{er}. Monsieur Thierry Maudoux n'est pas reconduit en qualité de mandataire en tant que Directeur général adjoint (Rang 15) du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général pour la durée fixée à l'article 22, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII.

Art. 2. Monsieur Thierry Maudoux bénéficie des mesures d'indemnisation applicables en vertu de l'article 44 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa signature ».

Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié au requérant par des courriers recommandé et électronique du 7 décembre 2020.

17. Dans son dernier mémoire, le requérant expose que, le 30 juin 2021, la partie adverse a décidé de pourvoir à l'emploi litigieux par l'attribution de fonctions supérieures pour une période maximale de douze mois, que, par un courriel circulaire du 8 juillet 2021, il a été invité à soumettre sa candidature – ce qu'il a fait le 18 août suivant –, et que par un courrier recommandé avec accusé de réception du 24 novembre 2021, la partie adverse l'a informé que sa candidature n'avait pas été retenue. Il explique qu'après avoir sollicité le dossier administratif par un courrier de son conseil du 7 décembre 2021, il a pu prendre connaissance de l'arrêté du 12 novembre 2021 par lequel C. L. est désignée pour l'exercice de la fonction supérieure de directrice générale adjointe à partir du 15 novembre 2021 pour une période de douze mois.

Il s'agit de l'acte à l'encontre duquel le requérant sollicite l'extension de l'objet du recours à l'appui de son dernier mémoire. Cette décision indique notamment :

« [...]

Considérant qu'en date du 3 décembre 2020, le Gouvernement a décidé de ne pas renouveler Monsieur Thierry Maudoux en qualité de Directeur général-adjoint mandataire du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière;

Que les motifs de cette décision sont repris au sein d'un arrêté du Gouvernement de la Communauté française [du] 3 décembre 2020 relatif au non-renouvellement du mandat de Monsieur Thierry Maudoux en qualité de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général qui a été communiqué à Monsieur Maudoux;

Que cette décision de ne pas renouveler le mandat de Monsieur Maudoux a abouti au lancement de la présente procédure d'attribution de l'emploi de Directeur général-adjoint en fonctions supérieures;

Que les motifs repris au sein de l'arrêté du 3 décembre 2020 susmentionné ne sont aucunement remis en cause et restent donc d'actualité; qu'il apparaît dès lors raisonnable que le Gouvernement maintienne l'appréciation qu'il a remise quant à la candidature de Monsieur Maudoux en date du 3 décembre 2020;

Que pour les mêmes motifs que ceux repris dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 décembre 2020 relatif au non-renouvellement du mandat de Monsieur Thierry Maudoux en qualité de Directeur général adjoint du Service général du Patrimoine et de la Gestion Immobilière de la Direction générale des Infrastructures du Secrétariat général, la candidature de Monsieur Maudoux ne sera pas examinée plus avant dans le cadre de la présente procédure.

[...] ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation « des articles 15 à 18 et 22 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII, de l'erreur de droit et de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des principes de proportionnalité et du raisonnable, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant expose que l'appel aux candidatures pour l'emploi litigieux a été lancé le 13 décembre 2019, qu'il était le seul candidat, que son mandat fut néanmoins prolongé plusieurs fois jusqu'au 30 octobre 2020 et qu'au terme de ces prolongations, la partie adverse a décidé de ne pas le reconduire en adoptant l'acte attaqué. Il cite la motivation y afférente dont il déduit qu'elle « considère manifestement, de manière implicite, que la décision de procéder à une désignation ou non relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente agissant en opportunité ». Il expose que les dispositions visées au moyen prescrivent que les emplois à pourvoir par mandats sont déclarés vacants par le gouvernement au plus tard six semaines après la prestation de serment de ses membres faisant directement suite au renouvellement du Parlement, qu'immédiatement après, le gouvernement lance l'appel à candidatures et que celles-ci doivent être introduites auprès du ministre de la Fonction publique au plus tard un mois après la déclaration de vacance des emplois concernés. Il cite l'article 18 de l'arrêté du 20 septembre 2012 selon lequel « au plus tard trois mois après la déclaration de vacance des emplois à pourvoir, le Gouvernement nomme dans chaque emploi, à titre temporaire, le candidat qu'il estime le plus apte à exercer la fonction en toute confiance » et expose que l'article 22 du même arrêté prévoit qu'en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire au 31 décembre de l'année au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau gouvernement faisant directement

suite au renouvellement du Parlement, le mandat en cours est prolongé une première fois de manière automatique jusqu'au 31 mars de l'année suivante et peut être prolongé une seconde fois. Selon lui, il s'en déduit qu'aucune prolongation supplémentaire n'est admissible et que « cette règle implique qu'une fois que les trois mois prévus à l'article 18 sont échus, le gouvernement ne peut pas refuser de désigner le ou les candidats potentiellement désignables et décider de recommencer une nouvelle procédure, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Il considère que cette obligation légale imposée au gouvernement de désigner un mandataire dans un délai de trois mois s'oppose à ce qu'il laisse vacant l'emploi et constitue dès lors une dérogation à la règle générale selon laquelle l'autorité n'est pas obligée de mener à son terme la procédure de nomination ou de promotion entamée et peut décider de recommencer une nouvelle procédure. Il conclut que sous la « réserve de l'existence de circonstances exceptionnelles, qu'il appartient au gouvernement de démontrer, lorsque le délai de trois mois est comme en l'espèce dépassé, celui-ci ne peut renoncer à désigner un candidat potentiellement désignable, sous peine de méconnaître l'obligation légale de célérité qui lui est imposée ». Il ajoute que « le gouvernement, qui ne tient pas compte de cette restriction dans la motivation de l'acte [attaqué] et qui ne prétend pas avoir reconnu l'existence de circonstances exceptionnelles, a dès lors méconnu le prescrit de la loi » et que « même si le gouvernement avait prétendu avoir reconnu l'existence de circonstances exceptionnelles, *quod non*, une telle qualification serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de la conclusion de l'acte reproduite ci-avant, qui est seulement [qu'il] n'a pas été en mesure de rassurer le gouvernement et que ce dernier ne serait dès lors plus en mesure de placer toute sa confiance [en lui] ». Il indique enfin que « de manière générale, aucun acte administratif ne saurait être regardé comme régulier s'il ne repose sur des motifs réels, pertinents et admissibles, raisonnables et proportionnés; que ces motifs doivent en outre, dans le cas d'une décision administrative à portée individuelle, être expressément énoncés dans le corps de l'acte ».

Il réplique que la partie adverse compare l'emploi litigieux, sous l'angle de la confiance qui doit unir le gouvernement à la personne désignée, à l'emploi de gouverneur de province et qu'elle revendique ainsi ce qui a été jugé à propos du gouverneur de province par un arrêt n° 107.561 du 10 juin 2002. Il conteste l'analogie avec cette affaire dès lors que, d'une part, la situation des gouverneurs de province est régie par une norme de niveau législatif tandis que la situation des fonctionnaires généraux de la Communauté française est régie par une norme de niveau réglementaire et que, d'autre part, la situation des gouverneurs de province concerne dix personnes sur l'ensemble du pays tandis que la situation des fonctionnaires généraux concerne des centaines d'emplois au sein de l'État fédéral,

des collectivités fédérées, des collectivités locales, des divers établissements publics et associations de droit public, etc. Selon lui, « juger à propos des fonctionnaires généraux comme il fut jugé à propos des gouverneurs de province reviendrait à vider d'une grande partie de sa substance le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, dont la comparaison des titres et mérites ne constitue qu'un aspect ». Il fait valoir que le régime des fonctionnaires généraux « reste entièrement soumis à ce principe constitutionnel » et qu'il est permis de se référer à cet égard à l'avis 50.047/2 de la section de législation du 11 avril 2012 sur un projet d'arrêté du gouvernement wallon réformant le régime de mandats des fonctionnaires généraux des services du gouvernement de la Région wallonne et de certains organismes d'intérêt public dépendant de la Région wallonne, qu'il cite et qui, selon lui, « a fait le point sur les principes applicables ». Il estime que « le régime des mandats pour les fonctionnaires généraux ne permet pas de mettre en place un *spoil system* », que la partie adverse ne peut pas justifier ses décisions de désignation par la seule considération qu'elle a confiance ou non en tel ou tel candidat et qu'à supposer que la confiance en un candidat puisse constituer un critère pris en considération dans le cadre de la comparaison des titres et mérites, la partie adverse « ne saurait refuser de désigner un unique candidat apte, sur la seule considération non objectivée qu'il ne lui porterait pas une confiance suffisante, sauf à méconnaître le principe d'égal accès aux fonctions publiques ». Il explique que compte tenu des exigences de la fonction, le niveau des épreuves de sélection pour le recrutement dans un grade de fonctionnaire général est en principe particulièrement élevé, qu'il n'est pas contesté qu'il a exercé les fonctions en cause pendant plusieurs années, qu'il avait été évalué favorablement, et qu'il était apte à ces fonctions. D'après lui, « les éléments qui auraient, suivant l'acte attaqué, remis en question la confiance du gouvernement, ne pouvaient remettre en cause ce constat fondamental d'aptitude, sauf à commettre une erreur manifeste d'appréciation ». Il répète qu'il était le seul candidat et « qu'il devait à l'évidence être considéré comme le plus apte » et fait valoir que l'article 18 précité est rédigé à l'indicatif présent, ce qui indique habituellement une obligation qui lie l'autorité administrative. Il semble admettre que le délai de trois mois prévu par cette disposition est un délai d'ordre et précise qu'il ne soutient pas que la partie adverse aurait perdu son pouvoir faute de l'exercer dans ledit délai. Il conteste toutefois qu'il n'aurait aucune portée, « fût-ce seulement la portée d'une obligation de célérité imposée à l'autorité administrative ». Il expose qu'il appartient à celle-ci de prendre en considération, même en l'absence de disposition légale ou réglementaire particulière, que des fonctions à haute responsabilité ne peuvent demeurer indéfiniment sans titulaire et qu'une telle obligation de célérité a pour conséquence que dans le cadre d'une procédure de désignation à un emploi suffisamment important pour qu'un tel délai soit prévu, l'autorité ne peut renoncer à procéder à une désignation lorsqu'elle est en présence d'un candidat apte, sauf

circonstances exceptionnelles. Il renvoie aux articles L1124-2 et L1124-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui prescrivent à propos des directeurs général et financier qu'il est pourvu à l'emploi dans les six mois de la vacance, et il cite un arrêt du Conseil d'État toutefois dépourvu de toute référence permettant de l'identifier. Il estime que l'article précité est encore plus contraignant en ce qu'il prescrit la désignation « au plus tard » trois mois après la déclaration de vacance, et il indique que « le statut limite strictement le nombre de fois que les mandats des mandataires “sortants” peuvent être prolongés ». Il en conclut qu'en décidant de ne pas pourvoir à l'emploi alors qu'elle dispose d'un candidat apte, la partie adverse a commis à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son dernier mémoire, il précise, « quant aux moyens », qu'il ne soutient pas que les délais prévus par l'arrêté du 20 septembre 2012 seraient des délais de rigueur mais qu'« il paraît évident qu'il est toujours nécessaire de pourvoir à l'emploi, même après que le délai est échu ». Il précise que, par analogie avec la jurisprudence en matière de désignation dans les emplois de « grades légaux » dans les collectivités locales, il soutient que « les délais sont formulés dans des termes à ce point impératifs que si l'autorité dispose d'un candidat apte et que le délai soit déjà échu, elle ne pourrait renoncer à le désigner, comme elle en a ordinairement le pouvoir, et laisser l'emploi vacant, qu'en se prévalant de circonstances exceptionnelles, sous peine de méconnaître l'obligation légale de célérité qui lui est imposée ». Il admet que la procédure prévue pour pourvoir aux emplois de grades légaux conduit en principe à la constitution d'une réserve de recrutement contrairement à la présente espèce où il était seulement question de le reconduire ou non en qualité de directeur général adjoint, mais il précise que « l'objectif poursuivi par la loi et la jurisprudence, dans le cadre des emplois de “grades légaux”, est d'assurer l'effectivité d'une obligation légale de célérité. Dès lors que cette obligation de célérité existe, dans des termes encore plus impératifs, pour les mandats de fonctionnaires généraux comme pour les emplois de “grades légaux”, le principe d'égalité et la logique imposent de juger de la même manière ». Il estime qu'« au regard de cet objectif, la circonstance que la procédure passe ou non par la constitution d'une réserve de recrutement (ou par le *pool* des certifiés) n'est pas pertinent pour établir une différence de traitement » parce que la question est seulement de savoir si l'autorité peut renoncer à désigner et laisser l'emploi vacant, alors qu'elle dispose d'un candidat qui remplit les conditions requises pour être désigné même si ces conditions peuvent être formalisées de manière différente dans les diverses procédures de désignation. Il invoque une règle essentielle du contentieux administratif selon laquelle l'autorité administrative doit être en mesure de démontrer la réalité des motifs de ses actes, en produisant un dossier administratif rassemblé préalablement à l'adoption de l'acte, non seulement pour celui-ci, mais

également pour un acte préparatoire, comme une décision d'attendre pour procéder à une désignation. Il estime que l'on ne peut pas « s'en tenir à une note du secrétaire général qui en fait état, pour considérer comme établi qu'il y aurait eu des informations inquiétantes sur [son] mode de *management* » et qu'il « appartient à l'autorité de s'expliquer et de préciser de quoi ces informations seraient ressorties, d'abord pour vérifier que ces allégations sont réelles et, ensuite, pour vérifier à quel point les informations seraient effectivement apparues, en toute raison, comme inquiétantes ». Il fait valoir qu'il n'a pas cessé de solliciter ces précisions, d'abord dans le cadre de son audition, pour assurer l'effectivité du principe *Audi alteram partem*, puis dans le cadre du présent recours pour être en mesure de vérifier le bien-fondé des motifs, mais il indique que « la partie adverse est toujours restée en défaut de s'expliquer jusqu'ici ». Il ajoute que lors des premières prolongations de son mandat, il ne lui avait même pas été indiqué formellement que le motif de ces prolongations était d'attendre le résultat de la procédure d'analyse de risques, et que lors de la prolongation du 31 mai au 31 août, cette motivation figurait dans une note qui n'avait pas été portée à sa connaissance, tandis que l'arrêté de prolongation du 31 août au 30 octobre ne lui avait pas été notifié et n'avait été publié au *Moniteur belge* que par extrait deux mois plus tard, que « quoi qu'il en soit, l'annulation de ces arrêtés, à supposer qu'il l'ait demandée comme il est suggéré par Madame le Premier auditeur, n'aurait pu [lui] procurer aucun avantage » et qu'« [il] a déjà constaté dans sa requête qu'il n'aurait eu aucun intérêt à introduire un recours et Madame le Premier auditeur ne remet pas ce constat en cause ». Selon lui, admettre que l'autorité reporte pendant des mois la reconduction d'un fonctionnaire général en raison d'une enquête rendue nécessaire par des « informations inquiétantes », et sans qu'elle s'explique jamais sur ces prétendues informations, « revient à admettre toutes les manœuvres opaques pour faire échouer une désignation », d'autant que « la personne finalement désignée comme faisant fonction pourrait parfaitement être celle qui aurait adressé une plainte au secrétaire général ». Quant aux résultats de l'analyse de risques psychosociaux qui fonde entièrement l'acte attaqué, il considère que l'auditeur rapporteur n'apporte aucune réponse réelle à un grand nombre de critiques qu'il a formulées, en particulier celle de ne pas reconduire sa désignation en sélectionnant uniquement des difficultés pointées par le rapport d'analyse psychosociale, alors qu'il estime qu'un tel rapport ne peut être que nécessairement nuancé et ne pouvait pas être pris en considération comme une évaluation des mesures mises en place par un fonctionnaire dirigeant au regard des moyens disponibles et des objectifs impartis, et alors que rien ne permettait de garantir que les quelques plaintes recueillies de manière anonyme parmi les quelques membres du service entendus correspondaient à la réalité ni le cas échéant qu'il en fût le seul responsable. Il indique avoir souligné dans sa requête la portée qui devait être reconnue au rapport d'analyse psychosociale, qu'en vertu du Code du bien-être au

travail, l'analyse de risque se fait au niveau de la structure, et non au niveau de l'individu, et que comme il est souligné par *Cohezio* dans le rapport, celui-ci ne peut pas être reçu comme une évaluation de telle ou telle personne concernée. Il considère que « comme il a été dit par la quasi-totalité des personnes entendues – à l'exception d'une seule, leurs remarques sur le fonctionnement du service ne pouvaient pas être reçues comme une opposition à [sa] reconduction ». Il explique que *Cohezio* recueille le sentiment des travailleurs, pour évaluer leur bien-être dans leur contexte de travail mais ne vise pas à établir de manière objective les capacités des personnes en cause, et notamment la sienne. Il indique que la partie adverse ne pouvait pas, sur cette base, « contrebalancer les conclusions de [sa] véritable évaluation, et même en faire complètement fi dans l'acte attaqué, alors que c'était sur cette base qu'il lui appartenait en principe de statuer suivant l'arrêté [de son] gouvernement du 20 septembre 2012, et alors que ces conclusions [lui] étaient favorables ». Il maintient que la liste des pièces sur la base desquelles un mandataire peut être évalué est énumérée de manière exhaustive par l'article 35 de l'arrêté du 20 septembre 2012 et que « la partie adverse en est elle-même, au fond, d'autant plus convaincue, qu'elle vient de compléter cette liste par l'arrêté du gouvernement du 9 décembre 2021, pour y ajouter les pièces suivantes : un rapport du ministre fonctionnel, un rapport complémentaire émis à l'initiative du gouvernement et un avis spécifique pour les fonctionnaires généraux dans le domaine des nouvelles technologies ». Il ajoute que, compte tenu des limites du rapport d'analyse psychosociale ainsi pointées, il y a une erreur manifeste d'appréciation à le mettre en balance avec une véritable évaluation. Il explique que ce rapport n'étoffe pas seulement les motifs de sa non-reconduction mais fonde entièrement l'acte attaqué. Il répète que la seule personne, parmi les quinze personnes entendues, qui a déclaré qu'elle n'envisageait plus de travailler avec lui, pourrait être celle qui a été désignée comme faisant fonction dans le même emploi. Il considère que cette motivation est d'autant moins admissible que la motivation de l'acte attaqué doit être comprise, suivant ce que la partie adverse elle-même énonce dans sa décision de novembre 2021, en ce sens que le rapport d'analyse psychosociale démontrerait prétendument son inaptitude globale et définitive aux fonctions en cause, de sorte que sa candidature pourrait maintenant être écartée d'emblée sans autre considération que la référence à la décision de 2020. Il fait grief à l'auditeur rapporteur de ne pas justifier pour quel motif elle écarte cette erreur manifeste d'appréciation et répète qu'« admettre que l'autorité sollicite un rapport d'analyse psychosociale sur le bien-être au sein d'un service, de sorte à écarter ensuite un agent évalué de manière favorable, revient à admettre toutes les manœuvres opaques pour faire échouer une désignation ». Il indique que s'il était candidat dans des procédures de reconduction distinctes avec d'autres fonctionnaires généraux, il n'en demeure pas moins qu'il a été traité de manière moins favorable que tous les autres fonctionnaires généraux

candidats à une reconduction, sans que la partie adverse ne soit en mesure de justifier cette différence de traitement, « sauf à tenir pour une vérité absolue, encore une fois, la note du secrétaire général suivant laquelle des “informations inquiétantes” lui seraient parvenues », et il précise que seize anciens collègues ex-fonctionnaires généraux étaient également candidats à une reconduction « et certainement pour beaucoup d’entre eux seuls candidats », de sorte qu’à leur égard à tout le moins sa situation est comparable. Il précise qu’il ne soutient pas que suivant le principe *Audi alteram partem*, la partie adverse aurait nécessairement dû être convaincue par ce qu’il avait exposé pour sa défense, et explique que, devant le délégué du ministre, il a déjà rappelé, comme il le fait dans sa requête en annulation et encore ci-dessus, la portée limitée du rapport d’analyse psychosociale et l’erreur manifeste d’appréciation qu’il y aurait à lui accorder une portée plus étendue. Il estime qu’il s’est attaché à mettre en évidence « ce que les difficultés signalées par les agents devaient, non à lui-même, mais à la structure : au contexte du fonctionnement du service, à des projets de réforme qui avaient été définis et portés de manière collective et qui avaient donné moins de fruits que prévu, aux moyens limités dont le service disposait au regard des objectifs fixés de différentes parts, etc. Ces arguments n’avaient rien de manifestement fantaisistes; ils se limitaient au contraire à souligner des réserves expresses formulées par *Cohezio* dans le rapport. Non seulement la partie adverse ne répond pas sur ce point. Mais encore elle [lui] reproche le fait même d’avoir cherché à se défendre, parfois même sans prendre la peine d’expliquer en quoi ce qu’il faisait valoir n’aurait pas été exact ». Il cite l’acte attaqué et en déduit qu’elle lui reproche, d’une part, d’avoir soutenu que l’objet du rapport d’analyse de risques était d’évaluer le bien-être des travailleurs sur la base de leurs déclarations et non de l’évaluer lui-même, et, d’autre part, de contester sa responsabilité. Selon lui, il « est ahurissant que la partie adverse, après [l’]avoir évalué de manière tout à fait favorable, lui reproche quelques mois plus tard de ne pas admettre purement et simplement sa très grande responsabilité dans tous les problèmes du service. Sans doute, la partie adverse aurait-elle pu exposer pour quels motifs elle n’était pas convaincue par ces arguments. En revanche, le principe *Audi alteram partem* interdit de reprocher à la personne entendue le fait même de se défendre ».

IV.2. Appréciation

Les articles 18 – tel qu’en vigueur au moment des faits – et 22 de l’arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 ‘instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d’intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII’, sont libellés comme suit :

- « Art. 18. Pour chaque emploi à pourvoir par mandat, le Gouvernement examine les dossiers déposés par les candidats. Il procède à la comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir.

Au plus tard trois mois après la déclaration de vacance des emplois à pourvoir, le Gouvernement nomme dans chaque emploi, à titre temporaire, le candidat qu'il estime le plus apte à exercer la fonction en toute confiance ».

- « Art. 22. Les mandats viennent à échéance le 31 décembre de l'année au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau Gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement.

Le mandataire cesse de plein droit d'exercer ses fonctions à l'échéance ainsi fixée. Toutefois, en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire à cette échéance, le mandat en cours est prolongé jusqu'au 31 mars de l'année suivant celle au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau Gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement.

Au terme de cette prolongation, en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire, le Gouvernement peut, par décision motivée, prolonger le mandat en cours pour une période supplémentaire d'une durée que le Gouvernement détermine.

[...] ».

Le libellé de ces dispositions ne confère expressément aucun effet juridique quelconque au dépassement des délais qu'elles prescrivent de sorte que ces derniers ne peuvent, comme l'a relevé la section de législation dans son avis n° 50.049/2 du 11 avril 2012 rendu à propos du projet d'arrêté, et comme semble l'admettre le requérant dans son mémoire en réplique (p. 8, n° 6), être analysés « autrement que comme [des] délai[s] d'ordre » (avis de la section de législation, p. 17/22), c'est-à-dire des délais indicatifs qu'il est bon pour l'autorité de tendre à respecter, sans qu'aucune conséquence juridique précise ne soit attachée à leur dépassement, sous la réserve de l'appréciation du principe général du délai raisonnable, non invoqué à l'appui du moyen. À défaut de toute prescription expresse en ce sens, il ne peut donc en être déduit, contrairement à ce que soutient le requérant, « qu'une fois que les trois mois prévus à l'article 18 sont échus, le gouvernement ne peut pas refuser de désigner le ou les candidats potentiellement désignables et décider de recommencer une nouvelle procédure, sauf dans des circonstances exceptionnelles ». Ce constat s'impose d'autant plus qu'en vertu de ces dispositions, le mandat est attribué après la « comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir », ce qui implique nécessairement une appréciation de la qualité et de l'adéquation du candidat quant aux exigences de la fonction, et qu'à défaut de rencontrer celles-ci

dans son chef, le gouvernement n'est pas tenu, en droit, de désigner le candidat pour le seul motif de l'échéance de ces délais, fût-il le seul à avoir postulé. Les « circonstances exceptionnelles » revendiquées par le requérant et qui, selon lui, pourraient seules fonder une non-désignation après ces délais, ne trouvent de fondement ni dans ces dispositions ni dans aucune des normes invoquées à l'appui du moyen. Le même constat s'impose à propos de « l'obligation légale de célérité » qui incomberait au gouvernement, et qui n'est pas autrement étayée dans la requête.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris « de la violation des articles 22 et 32 et suivants de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII, de l'erreur de droit et de fait, de la méconnaissance du principe du délai raisonnable, de la méconnaissance de l'article I.2-6 du Code du bien-être au travail, de la méconnaissance du principe général de droit *Audi alteram partem*, de la méconnaissance du principe d'égalité et des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des principes de proportionnalité et du raisonnable, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir ».

Le requérant fait valoir que la partie adverse décide de ne pas reconduire sa désignation en qualité de directeur général adjoint « presque uniquement en considération d'un rapport d'analyse psychosociale et [de ses] réponses à ce rapport », établi, selon lui, *in extremis* le 8 juillet 2020 et auquel il a répondu le 9 novembre. Il indique qu'il s'est ainsi vu reprocher, non seulement les arguments qu'il a avancés pour sa défense, mais aussi le fait même d'avoir cherché à se défendre, ayant ainsi « été traité de manière différente de ses collègues mandataires qui étaient reconduits au même moment, sans justification ». Il répète qu'en vertu de l'article 22 de l'arrêté du 20 septembre 2012, en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire au 31 décembre de l'année au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement, le mandat en cours est prolongé

une première fois de manière automatique jusqu'au 31 mars de l'année suivante et peut être prolongé une seconde fois, et il en déduit qu'aucune prolongation supplémentaire n'est admissible. Il expose que son mandat fut prolongé pour la seconde fois jusqu'au 31 mai 2020, que toutes les prolongations ultérieures étaient irrégulières, que l'analyse de risques, établie à un moment où la partie adverse aurait déjà dû avoir statué sur la reconduction de son mandat, ne pouvait pas être prise en considération, que les articles 32 et suivants du même arrêté organisent un régime complet d'évaluation des mandataires et que c'est au regard de cette évaluation que doit être prise la décision de reconduire ou non le mandataire dans ses fonctions. Il ajoute que suivant l'article I.2-6 du Code du bien-être au travail, l'analyse des risques s'opère au niveau de l'organisation dans son ensemble, au niveau de chaque groupe de postes de travail ou de fonctions et au niveau de l'individu, qu'elle se compose successivement de : 1° l'identification des dangers pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, 2° la définition et la détermination des risques pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et 3° l'évaluation des risques pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, et qu'une analyse de risques psychosociaux ne pouvait être utilisée comme un instrument de son évaluation « ni dans son principe, ni en l'espèce ». Il fait valoir que le principe général de droit *Audi alteram partem* oblige l'autorité à entendre un administré avant d'adopter à son égard une mesure grave, motivée par son comportement, ce qui implique qu'il peut s'exprimer pour justifier ou expliquer son comportement, sans que cette attitude ne puisse être retenue contre lui. Il rappelle ensuite le contenu des articles 10 et 11 de la Constitution et indique qu'aucun acte administratif ne saurait être regardé comme régulier s'il ne repose sur des motifs réels, pertinents et admissibles, raisonnables et proportionnés, qui doivent être expressément énoncés dans le corps de l'acte, et qu'une motivation adéquate de la décision de refus de reconduire sa désignation « eût exigé d'examiner la candidature dans sa globalité, en mettant en balance ses forces et ses faiblesses, ou à tout le moins d'exposer pour quelles raisons les faiblesses identifiées par *Cohezio* devaient être regardées comme à ce point graves qu'elles justifiaient à elles seules d'écarter [sa] candidature ». Il explique que l'acte attaqué repose sur la conclusion, fondée sur douze critères, qu'en dépit de certaines qualités et compétences indiscutables, l'évaluation tant du dossier que de l'état d'esprit dans lequel il envisage un nouveau mandat dans ses aspects de *management* et de ressources humaines ne serait pas de nature à rassurer le gouvernement et ébranlerait sa confiance. Il indique que, pour six critères, sa candidature « est manifestement jugée convaincante : il indique la stratégie qu'il compte mettre en place et les ambitions prioritaires auxquelles il faudra répondre (2); il a démontré une bonne capacité à créer et maintenir des réseaux et une bonne capacité à influencer son public (7); il a pu développer et monter plusieurs opérations immobilières publiques, certaines d'une très grande

importance, et sa connaissance du développement et du montage d'opérations immobilières est avérée (9); sa connaissance des techniques de construction de bâtiments a bien été acquise et est avérée (10); il a mené à bien plusieurs chantiers de rénovation d'envergure et sa connaissance des travaux de bâtiments est avérée (11); pour les mêmes raisons, il a pu développer une bonne connaissance de la gestion de projets de constructions et de rénovation (12) ». Il observe que, pour deux critères, sa candidature donne lieu à une réserve « formulée en allant chercher, dans [son] évaluation favorable au terme de son premier mandat, les nuances que son supérieur hiérarchique avait pu émettre. S'agissant de la prise en compte du contexte et de l'environnement interne et externe de l'organisation (1), le supérieur hiérarchique constatait qu'elle était acquise mais notait qu'il avait fallu au requérant un peu de temps pour l'acquérir. [II] ne peut que supposer que ce n'est pas cette remarque, tournée vers le passé, qui a fait obstacle à une nouvelle désignation pour l'avenir. Le cas échéant, une telle appréciation serait entachée d'une erreur manifeste. S'agissant des indications relatives aux mécanismes de mise en œuvre de [sa] vision stratégique (3), le gouvernement évoque un "défaut de maîtrise technique", en s'appuyant sur les considérations du supérieur hiérarchique suivant lesquelles il est nécessaire "d'avoir une compétence et des connaissances sur les infrastructures au sens large" et de "pouvoir donner une orientation à de matières techniques"; le gouvernement doute pour ce motif [qu'il] puisse mettre en œuvre efficacement sa vision stratégique. D'une part, on n'aperçoit pas à quoi il est fait allusion par-là, spécialement au regard de l'appréciation portée sur les critères techniques 9 à 12. D'autre part, on n'aperçoit pas comment il peut encore subsister un "doute" à cet égard après un premier mandat ». Il ajoute que la conclusion de la partie adverse paraît essentiellement fondée sur « quatre critères, dans le cadre desquels sont pris en considération le rapport d'analyse psychosocial[e] et [ses] réponses à ce rapport », et il reproduit les « considérants qui lui paraissent décisifs » relatifs aux critères n° 4 (« indications sur le rôle ou le style de *management* que propose d'endosser le candidat ») , n° 5 (« maîtrise et connaissance des outils de *management* permettant la compréhension de l'organisation, la gestion du service et une implication dans l'organisation [...] »), n° 6 (« capacité à diriger des équipes [...] ») et n° 8 (« connaissance de la structure institutionnelle belge [...] ») et à leur appréciation. Il en déduit que la partie adverse repousse sa candidature non seulement en raison des critiques qui ont été formulées à son égard dans le cadre du rapport d'analyse psychosociale, mais également en raison de sa réaction et de ses réponses lors de son audition le 9 novembre 2020, et il critique cette motivation pour les raisons suivantes :

- la partie adverse décide ainsi de ne pas reconduire sa désignation en considération d'un rapport d'analyse psychosociale et de ses réponses à ce rapport, intervenus à une date où elle aurait déjà dû se prononcer sur sa reconduction. Il expose que le

rapport n'a été établi que le 8 juillet 2020, qu'il ne s'est vu demander des explications que lors d'une audition le 9 novembre 2020, et il répète que son premier mandat était prolongé automatiquement, en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire, jusqu'au 31 mars 2020 et pouvait être prolongé une seconde fois de sorte que toute autre prolongation du mandat est irrégulière, que son mandat a été prolongé de manière régulière jusqu'au 31 mai 2020, que toutes les prolongations ultérieures sont irrégulières, qu'il « n'aurait pas eu intérêt à quereller ces prolongations, d'autant plus qu'il devait de toute manière assurer la continuité des fonctions jusqu'à la désignation de son successeur », mais que la partie adverse ne pouvait pas, dans la motivation de l'acte attaqué, tenir compte d'éléments de fait qui n'étaient parvenus à sa connaissance qu'à une date à laquelle elle aurait déjà dû statuer. Il ajoute que le dépassement des délais lui porte préjudice, que la motivation de l'acte attaqué est irrégulière, que « juger autrement reviendrait à admettre qu'une candidature puisse être torpillée *in extremis* par n'importe quelle manœuvre. Il en est d'autant plus ainsi qu'en l'espèce, contrairement à ce qui est affirmé par l'acte attaqué, aucune prolongation ne fut décidée en invoquant expressément le motif qu'une enquête psychosociale avait lieu et qu'il se serait imposé d'attendre son résultat »;

- le rapport d'analyse psychosociale et les réponses qu'il y a données ne sont pas prévus par le statut. Il explique que l'arrêté du 20 septembre 2012 organise un régime complet d'évaluation des mandataires (art. 32 et suiv.) à la fin du mandat, par le gouvernement sortant, au terme de la législature dans le cadre de laquelle le mandataire a reçu non seulement son mandat mais surtout ses missions de gestion et sa lettre de mission. Cette évaluation doit servir de base d'appréciation à la reconduction du mandataire par le gouvernement suivant, puisqu'il n'est pas recevable à déposer encore sa candidature en cas d'évaluation réservée ou défavorable. Il indique que son évaluation était favorable mais que « le nouveau gouvernement [...] a décidé de retarder la décision sur la reconduction, le temps de faire réaliser un nouveau rapport qui apporterait des réserves dont on se servirait pour ne pas reconduire. Cette attitude cousue de fil blanc méconnaît le dispositif d'évaluation prévu par le statut »;
- le rapport d'analyse psychosociale et ses réponses n'avaient pas pour objet sa non reconduction dès lors que, « comme le souligne *Cohezio* dans son introduction, une analyse de risques psychosociaux correspond à une photographie d'une situation à un moment donné fondée sur la perception qu'ont les travailleurs de leur situation de travail; dans une optique de prévention des risques et d'amélioration de la situation actuelle, elle envisage davantage les éléments pouvant être améliorés, la réalité étant nuancée. Suivant l'article I.2-6 du Code du bien-être au travail, l'analyse des risques s'opère au niveau de l'organisation dans son ensemble, au niveau de chaque groupe de postes de travail ou de fonctions et

au niveau de l'individu; elle se compose successivement de : 1° l'identification des dangers pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; 2° la définition et la détermination des risques pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail; 3° l'évaluation des risques pour le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ». Il en conclut que ce n'est donc pas une évaluation des mesures mises en place par un fonctionnaire dirigeant, au regard des moyens disponibles et des objectifs impartis. Il ajoute que « l'analyse présente de multiples ambiguïtés quant à sa méthodologie, à son objet et à son périmètre. Il y aurait eu plainte d'un ou de plusieurs agents auprès du secrétaire général – mais semble-t-il pas de demande d'intervention psychosociale formelle. Suivant le rapport, l'objet des demandes aurait seulement été de trouver des solutions et d'améliorer la situation. Le dossier d'audition ne contenait aucune pièce quant à cette demande. Le secrétaire général aurait demandé l'assistance de *Cohezio*, mais dans un cadre inconnu. Cette demande d'intervention n'est pas annexée au rapport et ne figurait pas au dossier de l'audition. Il a seulement été mentionné par le secrétaire général qu'elle reposait sur l'article 6 de l'arrêté royal du 10 avril 2014, alors que celui-ci est abrogé depuis l'entrée en vigueur du code du bien-être en 2017. Il n'est pas précisé s'il s'agissait de l'analyse de risques psychosociaux du service ou bien d'un rapport ciblé sur [lui]. *Cohezio* écrit qu'il a été initialement décidé d'entendre la ligne hiérarchique : le directeur général adjoint, les directeurs et les coordinateurs des cellules transversales, ainsi que leurs secrétaires; le fait est qu'il s'agissait des agents de direction, mais en même temps des agents les plus directement en contact avec [lui]. Il a ensuite proposé "afin de garantir la représentativité des résultats ainsi que le caractère collectif et anonyme" d'étendre l'analyse aux membres des cellules transversales. Au total 15 agents du service (dont [lui-même]) auraient donc été interviewés sur un effectif de +/- 50 agents. Il apparaît que malgré le plan de communication de *Cohezio*, les participants à l'analyse avaient interprété l'objectif de celle-ci comme étant [son] évaluation et les répondants se sont concentrés sur les aspects directement en lien avec lui ». Il objecte qu'il n'est pas toujours possible de savoir si les difficultés rapportées sont dues à son *management* ou à une organisation plus large du travail (attentes diverses des membres de la direction vis-à-vis des agents; objectifs fixés par la hiérarchie et par le gouvernement qui ne sont pas réalisables au regard des moyens humains et budgétaires, rendant difficile la priorisation; absence de gestion efficace de certains dysfonctionnements par l'ensemble de la ligne hiérarchique (directeurs et directeur général adjoint); rythme de travail très élevé dû à un manque de personnel). Il estime que le rapport prend en considération des difficultés plus vastes que son seul comportement et il donne comme « exemple particulièrement significatif » l'appréciation de son *management* « dans l'analyse, puisque la

partie adverse se fonde très largement sur le rapport à cet égard. Comme *Cohezio* le relève lui-même, il est important de coupler les informations relatives au style de [son] *management* à certaines de celles reprises au § 2 du point collaboration au sein de SGPGI [...] ». Il fait encore valoir qu'« on lit dans le rapport que l'analyse de risques psychosociaux a été perçue, y compris par ceux qui avaient saisi le secrétaire général, comme l'instrument visant à [l']écarter de sa fonction et que les agents, dont l'objectif était de faire évoluer la situation avec [lui] et non de l'écarter, ont dès lors exprimé des réticences à participer à l'analyse. D'une part, on se demande comment les questions ont été posées ou ce qui s'est dit dans les services pour donner ce sentiment. D'autre part, il est paradoxal que *Cohezio* semble regretter que [ses] collaborateurs l'aient soutenu, voire que *Cohezio* semble se méfier des témoignages justement dans la mesure où ils [lui] étaient favorables. Enfin, pour 4 critères sur 5 de l'analyse de risques, parmi les agents entendus, les agents satisfaits constituent une majorité, au moins relative, parfois au 2/3, plus nombreux que les "mitigés", qui sont eux-mêmes plus nombreux que les insatisfaits. Il n'en va autrement que pour le seul critère de l'"organisation du travail" (36 % de satisfaits, 49 % de mitigés et 14 % d'insatisfaits). Il semble que dans ce dernier critère, compte tenu de la quinzaine de personnes entendues, certains sous-critères ont vu 3 ou 4 agents se déclarer insatisfaits. Quoi qu'il en soit, le bien-être des travailleurs, principal sujet de recherche, est évalué moyen à élevé – alors que tous s'entendent sur le fait que les ressources humaines sont insuffisantes ». Il indique, « en conclusion », que « l'analyse de risques psychosociaux, conformément à son objet de principe, évalue le bien-être dans le service – indépendamment des difficultés dans lesquelles le mandataire a été placé. Il n'est évidemment pas question de harcèlement en l'espèce. Pour le reste, ce n'est pas un instrument d'évaluation. On peut écrire que la charge de travail est jugée trop importante par les agents et qu'ils considèrent que le manque d'effectif est source de stress, mais [il] ne peut en être rendu responsable. À cela s'ajoute qu'il s'agit de l'appréciation générale de *Cohezio* à partir d'expressions anonymes et inconnues. Il est permis de constater à partir des plaintes de certains agents qu'il existe un risque psychosocial pour ceux-ci. On ne saurait en revanche, comme le fait la partie adverse, considérer que ces plaintes renvoient nécessairement à une réalité. Enfin, il [lui] était difficile de répondre dès lors qu'il ne savait pas précisément qui s'était plaint ni de quoi il s'agissait »;

- la partie adverse ne pouvait pas retenir ses réponses au rapport d'analyse psychosociale. Il indique qu'il a été entendu préalablement à l'acte attaqué, dans le respect des garanties du principe d'audition préalable, qu'il s'est attaché à répondre aux critiques qui auraient été formulées à son égard par certains agents dans la mesure où il était informé qu'elles étaient de nature à ébranler la confiance du gouvernement à son égard. Il explique qu'il l'a fait, d'une part, en

mettant en évidence dans l'analyse des risques psychosociaux tous les éléments positifs qui avaient été retenus à son crédit et tous les éléments de contexte qui avaient été mis en évidence pour expliquer les critiques formulées et, d'autre part, en dehors de l'analyse de risques, des éléments de contexte qui expliquaient les critiques formulées, en rappelant que pour une large part, les difficultés d'organisation du travail rapportées s'expliquaient non seulement par les problèmes de moyens et d'objectifs constatés par *Cohezio*, mais également par une réforme de l'organigramme qui avait été conçue et décidée par l'ensemble de la ligne hiérarchique, « qui paraissait une bonne idée sur le papier, mais qui s'était révélée à l'usage inadéquate (et qui était encore mise [à son] crédit dans son évaluation favorable réalisée quelques mois avant l'analyse de risques) ». Il ajoute que la partie adverse lui reproche d'avoir cherché à se défendre alors que, conformément à l'article I.2-6 du Code du bien-être au travail, l'analyse de risques s'opère tant au niveau de l'organisation qu'au niveau de l'individu et qu'il était donc pertinent de sa part « de montrer en quoi elle portait sur l'organisation davantage que sur lui ». Selon lui, « une motivation adéquate eût exigé d'examiner concrètement [ses] arguments pour apprécier dans quelle mesure ils étaient fondés ou non, et dans quelle mesure ils [l']exonéraient ou non des faiblesses constatées dans l'analyse de risques. Cet examen concret fait défaut en l'espèce. Eu égard encore aux garanties déduites du principe d'audition préalable, il n'est pas admissible de motiver l'acte attaqué, non seulement par les arguments [qu'il] a avancés pour sa défense, mais davantage, par le fait même qu'il ait cherché à se défendre. Au regard de cette motivation, on n'aperçoit pas ce [qu'il] aurait pu dire pour rassurer le gouvernement »;

- le rapport d'analyse psychosociale n'avait pas été demandé et ne figurait pas au dossier relatif à la reconduction de ses collègues mandataires au même moment. Il y voit une discrimination, indique qu'il n'a jamais été accusé de harcèlement et qu'alors que la procédure de reconduction de son mandat était en cours, une enquête a été demandée par le Secrétaire général au sujet du bien-être dans son service. Selon lui, « le résultat de cette enquête était nécessairement nuancé, mais les faiblesses identifiées ont ensuite été jointes au dossier de la reconduction [de son] mandat pour justifier une décision de refus » et il est le seul « dont la reconduction fut traitée de cette manière »;
- son mandat n'est pas reconduit « presque uniquement en considération d'un rapport d'analyse psychosociale et [de ses] réponses à ce rapport, sans examiner la candidature dans sa globalité, en mettant en balance ses forces et ses faiblesses, et sans même exposer pour quelles raisons les faiblesses identifiées par *Cohezio* devaient être regardées comme à ce point graves qu'elles justifiaient à elles seules d'écarter [sa] candidature ». Il ajoute que « même à s'en tenir au seul rapport de *Cohezio*, celui-ci doit être regardé comme globalement positif, compte tenu des

statistiques de réponse et de l'évaluation globale du bien-être évoquées [...] ci-avant. Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été dit également, cette analyse devait être mise en perspective avec, d'une part, les difficultés et les conditions matérielles dans lesquelles [il] avait été conduit à exercer ses fonctions au cours de son premier mandat et, d'autre part, les résultats obtenus ». Selon lui, « la question devait être de savoir si, tenant compte de ces difficultés, [il] était parvenu à remplir les missions qui lui avaient été imparties. À cette question, l'évaluation finale de son premier mandat avait déjà répondu : suivant son supérieur hiérarchique, le service aux usagers était globalement très positif et les indicateurs relatifs aux consommations budgétaires renseignées étaient globalement bons, ce qui indiquait que les projets étaient correctement suivis ». Il fait enfin valoir qu'au regard de l'acte attaqué, sa candidature n'appelait aucune remarque pour six critères sur douze, et que certaines remarques « sont d'ailleurs incompréhensibles au regard des critères qui sont jugés bon. Ainsi, comme il a déjà été dit, on ne comprend pas la partie adverse qui écrit au premier critère [qu'il] aurait mis un peu de temps à acquérir les connaissances techniques, qui écrit au troisième critère [qu'il] manquerait de “connaissance sur les infrastructures” et de maîtrise technique, et qui écrit au contraire aux critères 9 à 12 [qu'il] dispose de toutes les connaissances nécessaires. Ainsi encore, la partie adverse semble mettre en doute, dans l'examen du 5^e critère, [son] affirmation suivant laquelle son service tourne bien et les projets se réalisent, mais elle rend ensuite hommage, aux critères 9 à 12, à tous les projets [qu'il a] menés à bien, dont certains “inaboutis” depuis longtemps ». Il estime qu'« au regard de ce tableau nuancé, une motivation adéquate de la décision de refus de reconduire [sa] désignation eût exigé d'examiner la candidature dans sa globalité, en mettant en balance ses forces et ses faiblesses, ou à tout le moins d'exposer pour quelles raisons les faiblesses identifiées par *Cohezio* devaient être regardées comme à ce point graves qu'elles justifiaient à elles seules d'écarter [sa] candidature ».

En réplique, il se réfère à ce qu'il a exposé au sujet du premier moyen à propos du rôle que peut jouer le lien de confiance dans la désignation ou dans le refus de désigner un mandataire. Il répète que la prise en considération de ce lien de confiance ne peut conduire à vider de sa substance le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. Selon lui, à supposer qu'il y ait lieu de prendre ce critère en considération parmi d'autres critères, l'appréciation qui y est liée « n'en doit pas moins être fondée sur des faits précis et objectivée. À supposer même que l'autorité puisse refuser de prolonger le mandat d'un fonctionnaire général pour le motif qu'elle ne serait pas en mesure de le prolonger en toute confiance, il n'en resterait pas moins que les motifs pour lesquels l'autorité considérerait que toute la confiance nécessaire n'est pas là ne pourraient être entachés d'une erreur manifeste

d'appréciation; ceci implique que les candidats et le Conseil d'État puissent contrôler l'appréciation qui a été portée et, partant, que cette appréciation repose sur des éléments objectifs expressément énoncés. Par exemple, l'autorité ne peut alléguer de façon purement hypothétique que si elle avait statué avant le 31 mai 2020, elle n'aurait peut-être pas été en mesure de renouveler [son] mandat en toute confiance, alors qu'aucun élément du dossier n'aurait permis à ce moment d'objectiver quelque ébranlement de la confiance que ce soit dans le chef du gouvernement ». Quant au motif selon lequel il ne maîtriserait pas suffisamment le style de *management* nécessaire, les outils de *management* et la capacité à diriger des équipes, il estime qu'il « s'agit là, non de la confiance qui pourrait s'exprimer dans une sorte d'acte de gouvernement, mais de titres et mérites au sens le plus classique du terme. La question n'est donc pas de savoir si la partie adverse aurait retiré sa confiance de manière souveraine, comme elle le présente; la question est de savoir si la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation dans son appréciation des titres et mérites du requérant ». Il répète que l'appréciation de la partie adverse repose sur l'enquête psychosociale et relève qu'elle expose même que sa confiance aurait déjà été ébranlée par le « déclenchement » de l'enquête psychosociale, et que c'est en raison de cet événement, qu'elle présente selon lui de manière impersonnelle, que son dossier aurait justifié un traitement particulier (retard dans la décision, complément d'information par rapport aux autres mandataires, *etc.*). Il réplique que « cette présentation impersonnelle ne doit pas occulter que c'est la partie adverse elle-même qui a pris l'initiative de déclencher la procédure. À la connaissance des membres du service, il n'y avait pas de demande d'intervention formelle des membres du service. C'est le secrétaire général qui a pris l'initiative de commander l'enquête, par des décisions et pour des motifs qui restent opaques, en dépit [de ses] interpellations lors de son audition et dans sa requête ». Il observe que la partie adverse dépose seulement, en pièce 5 du dossier administratif, un courriel du Secrétaire général au chef de cabinet du ministre, par lequel il lui indique qu'il a demandé une enquête de risque psychosocial parce qu'il a « été alerté par des signaux convergents qui font état de comportements managériaux inadéquats dans le chef de ce Directeur-général adjoint qui paraissent provoquer de graves dysfonctionnements dans le Service général et qui paraissent par ailleurs être source de mal-être pour les agents concernés », et il réplique que « ces préoccupations aussi vagues que subites étaient pour le moins surprenantes, alors [qu'il] avait bénéficié au printemps précédent d'une évaluation favorable, qui ne comportait aucune réserve en ce sens. Cette initiative intervenait en revanche à quelques jours de la date à laquelle, en principe, il aurait dû être statué sur la prolongation [de son] mandat. Quelques jours plus tard, le 31 mai, le gouvernement décidait de prolonger [son] mandat jusqu'au 31 août ». Selon lui, « formellement, cette décision n'était pas motivée; elle rappelait seulement que le mandat avait déjà été prolongé le 26 mars

en considération, formellement toujours, de la situation sanitaire, laissant entendre qu'il en allait de même en mai. La note au gouvernement fait cependant apparaître que cette décision était fondée, en réalité, sur l'existence d'une enquête psychosociale. Non seulement le résultat de cette enquête psychosociale, centrée sur le bien-être au travail, fut globalement positif pour [sa] gestion, mais encore il ressort du rapport que les personnes entendues avaient très majoritairement souhaité [son] maintien ». Selon lui, l'autorité ne peut pas prendre elle-même l'initiative de commander une enquête, et justifier ensuite sa méfiance par l'existence de cette enquête, et le fait qu'elle l'a commandé elle-même « lui interdit de justifier [son] traitement particulier (retard dans la décision, complément d'information par rapport aux autres mandataires, etc.) par le seul fait de l'existence de cette enquête. De même, l'autorité ne peut pas demander un rapport dont l'objet est d'évaluer les aspects positifs et négatifs du bien-être au travail dans le service, sans tenir compte des contraintes auxquelles le service est soumis, puis justifier ensuite sa méfiance par le seul constat d'aspects négatifs dans le rapport. La manœuvre est cousue de fil blanc ». Il estime encore que la partie adverse se moque de lui et fait mine de ne pas savoir où réside sa critique lorsqu'elle écrit, d'une part, que s'il ne voit pas ce qu'il aurait pu dire pour rassurer le gouvernement, cela ne suffit pas à invalider une décision motivée par le fait qu'il n'était pas parvenu à susciter la confiance et, d'autre part, qu'aucune règle ne lui imposait de ne tenir compte que des propos tenus par la personne entendue qui conduisaient à statuer en sa faveur. Il réplique qu'il s'est défendu des critiques adressées à son style de *management* en mettant en exergue les développements du rapport d'analyse psychosociale qui soulignaient eux-mêmes en quoi les difficultés avaient un caractère institutionnel et collectif, et en faisant valoir « les explications de contexte qui n'étaient pas parvenues à la connaissance des personnes qui avaient témoigné dans le cadre de l'analyse psychosociale, ni partant à la connaissance des enquêteurs : les contraintes qui pèsent sur le service en termes de moyens et en termes de production, le rôle joué par [sa] hiérarchie supérieure, etc ». Selon lui, il appartenait à la partie adverse d'examiner ces arguments et de vérifier s'ils étaient fondés ou non, mais elle ne pouvait pas se limiter à déduire du fait qu'il se défendait, qu'il ne se remettait pas en question et partant qu'il n'avait pas un bon état d'esprit. Il répète que le principe d'audition préalable doit permettre à l'autorité de prendre une décision mieux informée et donc mieux motivée et qu'il manque son but si elle n'examine pas les explications qui lui sont données et que « davantage, c'est le principe d'audition préalable qui est vidé de sa substance si le fait même de se défendre en donnant des explications peut être reproché à l'administré ».

Son dernier mémoire a été exposé lors de l'examen du premier moyen.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé [...] des moyens ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une « jurisprudence interne fournie » (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, § 43). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, le requérant évoque la violation du principe général du délai raisonnable mais reste totalement en défaut d'exposer dans quelle mesure ce principe général aurait été méconnu en l'espèce. Le moyen est, partant, irrecevable quant à ce.

Par ailleurs, comme cela ressort de l'examen du premier moyen, le moyen manque en droit en ce qu'il part du postulat que le mandat aurait dû être attribué au requérant de plein droit à l'échéance des délais prescrits par les articles 18 et 22 de l'arrêté du 20 septembre 2012. Comme l'admet celui-ci en réplique et dans son dernier mémoire, ces délais ne peuvent être appréhendés comme des délais de rigueur mais comme des délais d'ordre, de sorte que leur dépassement n'implique

nullement une quelconque perte de compétence dans le chef de la partie adverse qui pouvait, partant, avoir égard tant aux prolongations qu'à l'analyse de risques psychosociaux. En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, aucune des dispositions visées au moyen n'impose à la partie adverse de se fonder exclusivement sur son évaluation passée pour apprécier sa candidature au renouvellement de son mandat, ni ne lui interdit d'avoir égard à l'analyse de risques psychosociaux et à ses résultats. En effet, dès lors que le renouvellement de mandat est réglementairement envisagé, il appartient à la partie adverse de prendre en compte, dans l'examen des candidatures – voire de la candidature unique comme en l'espèce –, l'expérience acquise par le candidat qui a déjà exercé la fonction et, partant, d'avoir égard à la manière dont le mandat a été exercé par son ancien titulaire, sans qu'une telle prise en compte soit de nature à rompre l'égalité des candidats dans la mesure où elle ne confère aucun droit de priorité au renouvellement. Cette modalité d'appréciation de la candidature au renouvellement du mandat litigieux rencontre non seulement le devoir de minutie qui s'impose à la partie adverse en tant que principe général de droit, le procès-verbal de l'audition du requérant du 9 novembre 2020 précisant d'ailleurs qu'il est entendu au sujet du rapport *Cohezio* « afin de permettre au Gouvernement de traiter le dossier en toute connaissance de cause », mais cristallise en outre l'examen de la candidature du requérant « dans sa globalité », comme il le revendique à l'appui du moyen. Il convient encore de constater que les dispositions de l'arrêté du 20 septembre 2012 visées au moyen traitent certes de l'évaluation du mandataire deux ans après sa désignation (art. 32), c'est-à-dire en cours de mandat, mais qu'aucune ne prescrit que l'éventuel renouvellement devrait être apprécié que sur la base exclusive de cette évaluation. Force est encore de constater que l'article 35 invoqué dans le dernier mémoire prévoit que le mandataire est évalué sur la base, le cas échéant, du « rapport ou [de] l'audition de toute personne dont le Gouvernement ou la Commission d'évaluation juge nécessaire de recueillir les déclarations » (art. 35, alinéa 1^{er}, 6°). Si l'autorité peut ainsi réaliser l'évaluation d'un mandataire en se fondant sur un rapport que le Gouvernement juge nécessaire de recueillir, il en va *a priori* de même lorsqu'elle doit apprécier le renouvellement de son mandat, le requérant restant en défaut d'établir que la prise en compte d'un tel rapport, en l'espèce le rapport d'analyse des risques psychosociaux, au moment d'apprécier le renouvellement de son mandat méconnaît les dispositions visées au moyen. L'acte attaqué relève au demeurant à ce propos que le requérant « peut se prévaloir d'une évaluation favorable réalisée en application de l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 septembre 2012 » mais que « si cette circonstance le rend recevable à poser sa candidature, elle n'emporte pas un droit subjectif dans son chef à être reconduit, d'autant plus lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le rapport d'évaluation reflète certaines divergences d'appréciation à

propos de la manière dont le candidat a exercé ses fonctions » et « que l'article 44 de l'arrêté du Gouvernement précité confirme d'ailleurs qu'un mandataire qui bénéficie d'une évaluation favorable peut ne pas être reconduit dans ses fonctions; [...] ».

Au surplus, il n'appartient ni à l'auteur dudit rapport, ni aux intervenants qui y ont témoigné, de recommander à l'autorité de ne pas en tenir compte dans le cadre de son appréciation d'un candidat au renouvellement. L'appréhension de ce rapport, de même que l'initiative de l'avoir sollicité à la suite des informations en sa possession, relèvent du pouvoir discrétionnaire de la partie adverse que le Conseil d'État ne peut, dans le cadre de son contrôle marginal d'un tel pouvoir, censurer qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation de l'autorité, c'est-à-dire l'erreur que toute autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas pu commettre. Les critiques que le requérant formule quant au caractère « incompréhensible » de certains griefs retenus par l'acte attaqué ne permettent pas de conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation au sens ainsi rappelé. Comme cela a encore été relevé à l'occasion de l'examen du premier moyen, l'article 18 de l'arrêté du 20 septembre 2012 prévoit que le gouvernement « procède à la comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir ». Dans son avis n° 50.049/2 du 11 avril 2012, la section de législation remarque que :

- « Le projet prévoit, dans le régime de sélection qu'il instaure, la comparaison des titres et mérites des candidats au recrutement en qualité de mandataire puisque :
 - [...]
 - lorsqu'il procède à la nomination des mandataires, “pour chaque emploi à pourvoir par mandat, le Gouvernement examine les dossiers déposés par les candidats. Il procède à la comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir”.

Cet acte de nomination doit bien entendu être motivé en la forme au regard de ces critères, même si celui de la confiance placée par le Gouvernement en la personne de celui qu'il choisit peut également être pris en considération, mais d'une manière qui n'est en rien exclusive.

Sur ces points, le projet rencontre les exigences d'objectivité, d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité en matière de recrutement dans la fonction publique ».

Si en vertu de cette disposition, la partie adverse devait avoir égard aux titres et mérites du requérant et au contenu de sa lettre de motivation analysée au regard de la lettre de mission afférente à la fonction postulée, il n'en demeure pas moins que, comme indiqué ci-avant, aucune des dispositions visées au moyen ne l'empêche d'avoir aussi égard à d'autres éléments lui permettant d'apprécier la candidature, et donc aux résultats d'une procédure d'analyse de risques

psychosociaux, afin de statuer en connaissance de cause de tous les éléments concernant le candidat et qui sont en lien avec le renouvellement de son mandat. En effet, même si cette analyse correspond, selon ses termes, « à une photographie de la situation à un moment donné », elle n'en est pas moins, toujours selon ses termes, « un outil permettant d'identifier les risques, de les combattre à la source et de les prévenir. Elle peut être complétée, le cas échéant, par des interventions spécifiques ». Quant à l'initiative de demander cette enquête, il ressort du dossier administratif que, par un courriel du 27 mai 2020 adressé au chef de cabinet du ministre, le Secrétaire général indique ce qui suit :

« [...] j'ai demandé à *Cohezio* de réaliser une enquête de risque psycho-social relative aux relations entre [le requérant] et ses collaborateurs directs. J'ai en effet été alerté par des signaux convergents qui font état de comportement managériaux inadéquats dans le chef de ce Directeur-général adjoint qui paraissent provoquer de graves dysfonctionnements dans le Service général et qui paraissent par ailleurs être source de mal-être pour les agents concernés.

Dans ce contexte, je suis contraint de demander au Gouvernement de bien vouloir surseoir à statuer sur la désignation éventuelle [du requérant] à un poste de mandataire en attendant les conclusions de ladite enquête ».

Il apparaît qu'en demandant la réalisation d'une enquête de risques psychosociaux, le Secrétaire général s'est conformé aux obligations qui pèsent sur tout employeur en matière de bien-être au travail et qu'en attendant les résultats de cette enquête pour statuer sur l'attribution du mandat, l'autorité a adopté une attitude prudente puisque les résultats de cette enquête pouvaient mettre en lumière la manière dont le requérant – seul candidat – exerçait ses fonctions dont il sollicitait le renouvellement. Ce n'est pas l'existence de l'enquête qui a abouti à l'adoption de l'acte attaqué mais la prise en compte de certains des éléments de son résultat dans le cadre des titres et mérites du requérant, c'est-à-dire la mise en rapport de ces éléments avec ceux qu'il a fournis dans le cadre de sa candidature au regard de la fonction à renouveler. À cet égard, le procès-verbal de son audition du 9 novembre 2020 indique expressément que :

« Le Gouvernement a pris connaissance du rapport mais n'a pas encore statué sur la candidature.

La présente audition vise à aborder les différents éléments du rapport de *Cohezio* et recueillir le point de vue [du requérant] afin de permettre au Gouvernement de traiter le dossier en toute connaissance de cause. Ces éléments seront mis en comparaison notamment avec ce que [le requérant] a invoqué dans son acte de candidature ».

L'acte attaqué indique également très clairement que la partie adverse a respecté le prescrit de l'article 18 précité, c'est-à-dire qu'elle a bien procédé à l'examen des titres et mérites du requérant et qu'elle a complété cette analyse par les résultats de l'analyse de risques :

« [...] une nouvelle désignation [du requérant] implique, outre l'examen de ses titres et mérites, une réponse favorable à la question de savoir si le Gouvernement l'estime apte à exercer la fonction en toute confiance, conformément au prescrit de l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement précité;

Considérant que le Gouvernement de la Communauté française a examiné la candidature [du requérant] en ayant égard à ses titres et mérites et au contenu de sa lettre de motivation, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir;

[...]

Considérant que, même si les conseillers externes en prévention qui ont établi ce rapport insistent pour que celui-ci ne soit pas considéré comme étant une évaluation du Directeur général adjoint, il reste que leur analyse met en exergue différents éléments en lien avec la manière dont [le requérant] a exercé ses fonctions;

Que ces éléments sont de nature à ébranler la confiance que le Gouvernement doit pouvoir placer en la personne de celui dont il renouvellerait le mandat;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que certains constats posés dans ce rapport tranchent assez fort avec les qualités et ambitions que [le requérant] a invoquées dans sa candidature, spécialement en termes de *management*;

[...] ».

Le requérant ne démontre pas dans quelle mesure la prise en compte des résultats de l'analyse de risques constituerait une erreur manifeste d'appréciation dès lors que les conclusions de cette enquête peuvent raisonnablement avoir une influence sur l'appréciation de la manière dont il pourrait exercer un second mandat puisqu'elle met en lumière certains problèmes s'étant posés dans le cadre de l'exercice de son premier mandat. Comme rappelé ci-dessus et comme le souligne la partie adverse dans son mémoire en réponse, l'examen des titres et mérites ne peut se concevoir sans tenir compte de la manière dont le mandataire exerce actuellement son mandat, sur la base de tous les éléments en possession de l'autorité au moment où elle statue, et elle ne pouvait raisonnablement pas statuer sur l'octroi au requérant d'un nouveau mandat en s'abstenant d'avoir égard aux éléments contenus dans le rapport de l'analyse des risques psychosociaux effectuée au niveau du service qu'il dirige.

Quant à la violation alléguée du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, consacré à l'article 10, alinéa 2 de la Constitution, l'appel à candidatures relatif à l'ensemble des postes à mandat indique ce qui suit :

« Dépôt des candidatures

La date ultime du dépôt des candidatures est fixée au plus tard au 13 janvier 2020 (inclus).

Les candidatures doivent impérativement être introduites par lettre recommandée auprès du Ministre de la Fonction publique de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Frédéric Daerden à l'adresse suivante :
15-17, Place Surllet de Chokier à 1000 Bruxelles.

Les candidatures comprennent obligatoirement, sous peine de nullité :

- un *curriculum vitae* comprenant un exposé des titres et mérites, établi sur la base du modèle défini par le Gouvernement. Le modèle peut être téléchargé sur le site de l'École d'Administration publique : <http://www.eap-wb.be>;
- une lettre de motivation pour chaque emploi postulé, contenant notamment la description de la vision stratégique du/de la candidat/e et l'exposé de la manière selon laquelle celui-ci/celle-ci envisage d'exercer le mandat.

Le/a candidat/e qui est soumis/e, dans son emploi actuel, à un régime disciplinaire joint à sa candidature une attestation relative à l'état de son dossier disciplinaire.

Lettre de mission

Pour chaque poste, le Gouvernement a rédigé une lettre de mission qui comporte :

- la description de fonction et le profil de compétence de la fonction à pourvoir;
- la définition des missions de gestion qui incombent au mandataire;
- les objectifs de gestion stratégique à atteindre, définis notamment sur la base de la déclaration de politique communautaire;
- les moyens budgétaires et les ressources humaines attribués.

Télécharger la lettre de mission

La lettre de mission relative à l'emploi à pourvoir par mandat mentionné ci-dessus peut être obtenue auprès de l'École d'Administration publique (11, rue d'Harscamp à 5000 NAMUR – 081/32.66.66 – info@eap-wb.be).

La lettre de mission de l'emploi déclaré vacant peut être téléchargée sur le site de l'École d'Administration publique : <http://www.eap-wb.be> ».

En l'espèce, en ce qui concerne la procédure de désignation au mandat de directeur général adjoint concerné, seul le requérant a fait acte de candidature. Comme cela ressort de l'acte attaqué, sa candidature a bien été appréciée sur la base des éléments ainsi mentionnés dans l'appel aux candidats et, pour étoffer l'appréciation des titres et mérites, la partie adverse s'est également basée sur le rapport de l'analyse des risques psychosociaux réalisé au niveau du service qu'il dirigeait en qualité de mandataire. Il n'y a donc pas eu, dans le cadre de la procédure de désignation à ce mandat de directeur général adjoint, de violation du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics. La circonstance que l'ensemble des candidats postulant dans le cadre des mandats à pourvoir n'ont pas été soumis à une analyse de risques psychosociaux n'emporte pas une violation du principe précité. En effet, ces candidats se trouvaient dans une situation différente de celle du requérant puisqu'ils avaient postulé à d'autres mandats pour lesquels il y avait plusieurs candidats et qu'ils n'avaient pas déjà exercé, à la différence du requérant, le mandat de directeur général adjoint concerné.

S'agissant du principe général de droit *audi alteram partem*, à supposer qu'il soit applicable en l'espèce, le requérant reconnaît explicitement qu'il « a été entendu préalablement à l'acte attaqué, dans le respect des garanties du principe d'audition préalable » (requête, p. 25) comme cela ressort du dossier administratif, et la requête ne développe pas clairement dans quelle mesure ce principe général aurait été méconnu malgré ce constat. Quant aux réponses qu'il a données à l'occasion de son audition, ledit principe général ne proscrie bien entendu pas que la partie puisse régulièrement y avoir égard si elles ne lui paraissent pas satisfaisantes et partant, fonde son refus de renouvellement sur celles-ci, dès lors que l'audition a pour but de lui permettre de statuer en connaissance de cause. Le requérant ne peut par ailleurs être suivi lorsqu'il revendique qu'une motivation adéquate de l'acte attaqué « eût exigé d'examiner concrètement [ses] arguments pour apprécier dans quelle mesure ils étaient fondés ou non, et dans quelle mesure ils [l']exonéraient ou non des faiblesses constatées dans l'analyse de risques ». En effet, cette audition avait bien lieu dans le cadre de la procédure de renouvellement de son mandat et non pas dans le cadre de l'analyse de risques, la convocation à l'audition du 9 novembre 2020 mentionnant clairement que « les constats posés dans ce rapport tranchant néanmoins assez fort avec les qualités et ambitions que vous avez invoquées dans votre candidature, spécialement en termes de *management*, je souhaite que le Gouvernement puisse traiter votre candidature lors de sa prochaine séance du 12 novembre prochain en bénéficiant de votre point de vue. À cette fin, j'ai chargé mon Chef de cabinet de vous entendre, lors d'un entretien qui, compte tenu de la situation sanitaire, aura lieu par voie de visioconférence, le 9 novembre 2020, à 10 h ».

Le second moyen n'est pas fondé.

VI. Demande d'extension de l'objet du recours

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant expose qu'au regard de l'arrêté du 12 novembre 2021, « la partie adverse elle-même atteste du sens précis de la décision initialement querellée dans la présente instance, et de la portée de ses motifs. Par la décision initialement querellée dans la présente instance, il ne s'agissait donc pas seulement de considérer qu'un doute s'était élevé sur [ses] capacités managériales, de telle sorte qu'il y avait lieu de ne pas reconduire son mandat sans l'avoir comparé à d'autres candidats; il s'agissait de considérer [qu'il] était purement et simplement définitivement inapte à ces fonctions compte tenu du rapport d'analyse psychosociale ». Il fait valoir que la préférence accordée à C. L. par rapport au second candidat classé (F. L.) résulte des

rubriques « expérience(s) professionnelle(s) acquise(s) » et « exposé de la manière dont le/la candidat/e envisage d'exercer la fonction » (8 points), que la partie adverse a égard au fait « qu'elle s'est également vue confier, en l'absence d'un Directeur général-adjoint, des tâches qui s'approchent des responsabilités du fonctionnaire dirigeant du Service général en participant aux staffs de la Direction Générale » et que, selon lui, cette expérience de participation aux staffs de direction fut limitée à la période comprise entre le 3 décembre 2020 et le 19 août 2021 (en période de ralentissement due au Covid de surcroît). Quant à son « expérience professionnelle en lien avec le profil de fonction et spécifiquement au niveau “métier” », il indique que les compétences de la direction dont elle est responsable ont trait aux infrastructures administratives *lato sensu* (au départ les seules infrastructures administratives *stricto sensu* et ensuite, avec la réforme de l'organigramme et le transfert de compétences y associé : SAJ, SPJ et maisons de justice). S'agissant de sa capacité de « Diriger des équipes », il conteste qu'elle assurerait, depuis 2017, la gestion d'une équipe de dix-sept personnes et précise que « tel est bien le cas seulement depuis des modifications apportées à l'organigramme du SGPGI et les transferts de personnels y relatifs suite à des décisions prises après le non renouvellement [de son propre] mandat, soit au plus tôt en décembre 2020; avant cela, la taille de l'équipe de [C. L.] était comparable à celle renseignée pour [F. L.] ». Il indique enfin que par cet arrêté, une personne est désignée dans une fonction incluant certes des compétences génériques (notamment administratives et managériales) mais également un important volet de compétences spécifiques (notamment techniques), alors qu'elle n'est ni architecte ni ingénieur de formation à la base, et alors qu'un candidat architecte de formation est classé deuxième. Selon lui, « ce dernier constat est d'ailleurs d'autant plus surprenant que dans le cas de l'arrêté de non-reconduction du 3 décembre 2020 querellé en l'espèce, la seule critique qui [lui] était adressée qui ne reposât pas sur le rapport d'analyse psychosociale, était précisément qu'il aurait mis un peu trop de temps au début de son mandat à acquérir complètement toutes les compétences techniques nécessaires à l'exercice de ce mandat ». Il fait encore valoir que C. L. était l'une des directrices qui travaillait avec lui lorsqu'il était directeur général adjoint et que « partant, ce pourrait [être] la personne qui [l']avait dénoncé lorsque la question de la reconduction [de son] mandat s'était posée et ce pourrait également être [sa] (seule) collaboratrice qui avait déclaré, lorsqu'elle avait été entendue par *Cohezio* dans le cadre de l'analyse de risques p[s]ycho-sociaux, qu'elle n'envisageait plus de collaboration avec lui à l'avenir. Il est certes impossible de répondre à cette question avec certitude dès lors que, comme [il] le rappelle encore ci-après, la partie adverse est restée en défaut de s'expliquer sur la manière dont les prétendus dysfonctionnements auraient été portés à sa connaissance. Le cas échéant, ce serait toutefois la même personne qui [l']aurait accusé et qui aurait été en position de

recueillir les fruits de cette dénonciation, ce qui aurait dû conduire à recevoir cette dénonciation avec encore davantage de réserve ». Il expose que l'arrêté du 12 novembre par lequel C. L. est désignée pour douze mois pour l'exercice de la fonction supérieure de directrice générale adjointe à partir du 15 novembre 2021 lui fait incontestablement grief de sorte qu'il est recevable à en poursuivre l'annulation. Il explique que cet arrêté « n'a été nécessaire que parce que la partie adverse avait pris [l'acte attaqué]. De cette manière, il est permis d'écrire que la décision du 12 novembre 2021 repose sur [ce dernier] ». Il ajoute que dans la mesure où la décision du 12 novembre 2021 se réfère entièrement à l'acte attaqué par ses motifs, et que « dès lors que les motifs [de ce dernier], de la manière dont la partie adverse les conçoit, commandaient entièrement la décision du 12 novembre 2021, il est permis d'écrire que la décision du 12 novembre 2021 repose également sur [l'acte attaqué] sous l'angle de ses motifs et, par ailleurs, [il] n'a pas d'autres moyens à faire valoir, contre les motifs de la décision du 12 novembre 2021, que ceux qu'il fait déjà valoir contre [l'acte attaqué] ». Il conclut en indiquant que dès lors que les motifs de l'acte attaqué, de la manière dont la partie adverse les conçoit, « commandaient entièrement la décision du 12 novembre 2021, encore une fois, [il] n'a d'intérêt à contester la décision du 12 novembre 2021 que dans la mesure où celle du 3 décembre 2020 serait annulée », que « pour l'ensemble de ces raisons, il est de l'intérêt d'une bonne justice que [ses] recours à l'encontre de ces deux actes soient examinés ensemble et lesdits recours sont donc connexes », et qu'il sollicite que le présent recours soit étendu à l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 12 novembre 2021, par lequel C. L. est désignée pour l'exercice de la fonction supérieure de directrice générale adjointe à partir du 15 novembre 2021 et pour une période de douze mois.

VI.2. Appréciation

Le recours principal étant rejeté faute de moyens fondés, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'extension de son objet qui en constitue l'accessoire.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 7 juin 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux