

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.191 du 19 mars 2024

A. 231.632/VIII-11.487

En cause :

B. D.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et
Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la province de Hainaut,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

A. 232.115/VIII-11.527

A. 235.856/VIII-11.929

En cause :

B. D.,

ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTTENDAELE et
Ethel DESPY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la province de Hainaut,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

H. L.,

ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 28 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil provincial du 12 juin 2020 de promouvoir [H. L.] au poste d'inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut-Enseignement – pilier direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} juillet 2020 sur base de la comparaison des titres et mérites des différents candidats » (A. 231.632/VIII-11.487 – ci-après : première affaire).

Par une requête introduite le 29 octobre 2020, la même partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil provincial du 8 septembre 2020 de retirer et de refaire la motivation formelle de la délibération du conseil provincial adoptée en sa séance du 12 juin 2020 et ladite motivation formelle qui en fait partie intégrante » (A. 232.115/VIII-11.527 – ci-après : deuxième affaire).

Par une requête introduite le 11 mars 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil provincial du 22 février 2022 de retirer ses décisions du 12 juin 2020 et du 8 septembre 2020 promouvant [H. L.] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} août 2020 [...], de reprendre la procédure de promotion au stade où les irrégularités ont été commises, à savoir celui de la motivation formelle de la décision du Conseil provincial de choisir, à scrutin secret, [H. L.], et de [le] promouvoir [...] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi avec effet au 1^{er} août 2020 tenant compte des impératifs d'intérêt général et de continuité de service public liés à la fonction » (A. 235.856/VIII-11.929 – ci-après : troisième affaire).

II. Procédures

Dans la première affaire, un arrêt n° 253.359 du 24 mars 2022 a remis l'affaire *sine die* et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Dans la deuxième affaire, un arrêt n° 253.360 du 24 mars 2022 a accueilli la requête en intervention, remis l'affaire *sine die* et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Dans la troisième affaire, par une requête introduite le 8 juin 2022, H. L. a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 1^{er} août 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé des rapports sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure, concernant les deux premières affaires.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la même base, concernant la troisième affaire.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire, la partie intervenante a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 janvier 2024, les trois affaires ont été fixées à l'audience du 23 février 2024.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} Marc Uyttendaele et Ethel Despy, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Félicien Denis, *loco* M^{es} Michel Kaiser et Catherine Jimenez, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Laure De Man, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le requérant est entré en fonction auprès des services de la partie adverse en 1989 et est nommé en qualité de directeur de l'institut d'enseignement technique commercial de promotion sociale (IETC-PS) à Charleroi en 1996.

L'intervenant est entré en fonction auprès des services de la partie adverse en 1993 et est nommé en tant que directeur de l'athénée provincial Warocqué à Morlanwelz en 2009.

2. Le 30 janvier 2020, le collège provincial décide, sur la base du rapport du directeur général provincial, de déclarer la vacance d'un emploi dans le poste d'inspecteur général A7, accessible par voie de promotion à partir du 1^{er} juillet 2020 et de marquer son accord sur la diffusion d'un appel à candidatures au cadre organique concerné, selon le respect des règles statutaires et du profil.

Le rapport sur la base duquel cette décision est adoptée, précise ce qui suit :

« Les conditions d'accès pour l'emploi d'Inspecteur général A7, par voie de promotion, sont les suivantes :

- Aux membres du personnel ayant exercé pendant 5 ans la fonction de Directeur de catégorie ou de Directeur-Président à la Haute École provinciale de Hainaut Condorcet ayant une évaluation au moins satisfaisante ;
- Aux Directeurs d'institutions provinciales d'enseignement secondaire ou de promotion sociale subventionnés par la Communauté française ou relevant de la structure pédagogique ayant exercé la fonction de Directeur pendant 5 ans ayant une évaluation au moins satisfaisante ;

Les candidats au poste devront répondre aux règles statutaires (ci-dessus) et correspondre au profil de fonction (annexe 1). Afin d'éclairer au mieux le Collège provincial dans sa proposition au Conseil, les candidats fourniront une note d'intention personnelle portant sur les enjeux et les objectifs de la DGR de Charleroi ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Les titres et mérites de chaque candidat seront analysés afin de procéder à leur comparaison selon les compétences requises pour l'exercice de leur fonction.

Les candidats présenteront leur projet en Commission du Conseil provincial.

Annexe(s) : 1 ».

Se trouve annexé audit rapport un document intitulé « Lettre de mission » qui précise que « dans le cadre de sa fonction, le/la Haute fonctionnaire, N-1 du responsable de la Direction générale de l'Enseignement du Hainaut s'engage à mettre en œuvre les 7 principes de base de l'ISO 26000 (responsabilité sociétale – R.S.E.) tels que définis dans ADhésioN » et qui sont énumérés par après.

Cette lettre poursuit en indiquant que : « Par ailleurs, ces 7 principes se déclinent au sein des 7 axes centraux, à savoir : la gouvernance, les droits de l'Homme, les relations et conditions de travail, l'environnement, la loyauté des pratiques, les questions relatives aux usagers ainsi que les relations avec la communauté pour le développement local. Cette volonté de s'impliquer dans un processus R.S.E. se traduit tant dans les missions générales que dans les missions spécifiques ». Ces missions sont détaillées selon chacun des sept axes susvisés dans la suite du document, lequel comporte une ultime annexe jointe à la lettre de mission qui décrit plus précisément les missions générales, toujours selon ces mêmes axes.

3. Le 3 février 2020, l'appel à candidatures correspondant à l'emploi à pourvoir est diffusé par une note de service du directeur général provincial. Il précise ce qui suit :

« Les conditions d'accès pour ce poste d'Inspecteur général A7 sont les suivantes :

- Avoir exercé pendant 5 ans la fonction de Directeur (de catégorie) ou de Directeur-Président à la Haute École provinciale de Hainaut Condorcet et avoir une évaluation au moins satisfaisante ;

OU

- Avoir exercé la fonction de Directeur d'une institution provinciale d'enseignement secondaire ou de promotion sociale subventionnée par la Communauté française ou relevant de la structure pédagogique pendant 5 ans et avoir une évaluation au moins satisfaisante ;

Vous trouverez, ci-joint, la description de la fonction d'Inspecteur général à la Direction générale régionale de Charleroi. Les candidats au poste devront répondre aux règles statutaires (ci-dessus) et correspondre au profil de fonction.

Afin d'éclairer au mieux le Collège provincial dans sa proposition au Conseil, les candidats fourniront une note d'intention personnelle portant sur les enjeux et les objectifs de la DGR de Charleroi ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Les candidats présenteront leur projet en commission du Conseil provincial.

La candidature (document en annexe à compléter) accompagnée d'un *curriculum vitae* détaillé sera adressée par recommandé, sous peine d'irrecevabilité à M. le Directeur général provincial [...] ».

Se trouvent jointes à cette note de service un premier document à remplir, intitulé « Acte de candidature à une promotion », lequel se termine par la mention « !! Document à annexer : *curriculum vitae* détaillé » et qui est suivi de la lettre de mission susvisée sans son annexe, du rapport du directeur général provincial susvisé sur la base duquel la décision du 30 janvier précitée a été adoptée et de l'ensemble des annexes à ce document (soit la lettre de mission avec son annexe).

4. Quatre candidats se présentent, au nombre desquels figurent le requérant et l'intervenant.

5. À une date indéterminée, les services de la partie adverse rédigent un tableau de comparaison des titres et mérites des quatre candidats. Sous le titre « Recevabilité des candidatures », il apparaît que les quatre candidats répondent aux conditions statutaires définies dans l'appel à candidatures.

6. Toujours à une date non précisée, le directeur général des enseignements de la partie adverse établit une analyse des notes d'intention des candidats. Ladite note débute d'emblée par ces termes :

« 1. Que faut-il attendre de la lettre d'intention ?

À travers la lettre d'intention, le candidat est invité à présenter les enjeux et les objectifs du service dans lequel il envisage de fonctionner. La lettre d'intention doit également faire état de projets, en lien avec les enjeux et objectifs définis, avec mention des moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. En résumé, la lettre d'intention doit faire apparaître la vision stratégique du candidat, et inscrire cette vision dans le fonctionnement des services sur lequel il exercera son autorité.

La lettre d'intention doit évidemment être précise, montrer que le candidat maîtrise les concepts de base et la technicité de la fonction à laquelle il postule. Doit également donner un aperçu sur les capacités de communication écrite du candidat.

Le tableau suivant reprend Les critères découlant de la définition de la lettre d'intention ».

L'analyse se poursuit par un point « 2. Évaluation critériée », dont il résulte que « deux notes d'intention sont supérieures aux autres », à savoir celles de l'intervenant et de P. F., alors que celles du requérant et de T. J. sont jugées « insuffisantes ».

Un tableau récapitulatif précise, à la fin de cette analyse, que sur cinq critères pris en compte, le requérant n'a, selon l'auteur de celle-ci, rencontré partiellement que celui intitulé « Concepts » mais n'a pas rencontré ceux intitulés « Enjeux », « Objectifs », « Projets » et « Communication », alors que l'intervenant a, d'après lui, rencontré l'ensemble de ces cinq critères.

7. Par un courrier du 13 mai 2020, le conseil du requérant demande au directeur général provincial à pouvoir disposer, en vue de son audition par la commission enseignement du conseil provincial (ci-après : commission de l'enseignement), des éléments figurant dans le dossier administratif à propos d'une éventuelle comparaison des titres et mérites des différents candidats.

Il précise que cette pièce devrait être remise à l'ensemble des candidats et que sa demande est fondée sur le décret de la Communauté française du 31 [lire : 22] décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration'.

8. Le 2 juin 2020, le directeur général de la partie adverse établit un rapport à l'attention du collège provincial dans lequel il est proposé à ce dernier de « désigner le candidat qu'il souhaite proposer au Conseil provincial pour la promotion au poste d'Inspecteur général A 7 du cadre de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi ».

Sous un point « 5. Analyse des titres et mérites des candidats », le collège provincial est invité à prendre connaissance des différents dossiers de candidature, ainsi que « de la comparaison des titres et mérites réalisée par l'administration provinciale (annexe 6) et de l'analyse des notes d'intention des candidats par le Directeur général des enseignements (annexe 7) ».

9. En séance du 4 juin 2020, le collège provincial décide de proposer au conseil provincial la désignation du requérant pour la promotion au poste litigieux. Cette proposition repose sur les motifs suivants :

- « 1. [Le requérant] présente la plus grande ancienneté dans la fonction de directeur.
2. [Le requérant] est le seul à décliner dans sa note d'intention, 7 principes de base en lien avec la lettre de mission.
3. [Le requérant] fait référence au plan Adhésion de la Province de Hainaut, lequel est le document stratégique de la Province, en ce compris pour son pilier enseignement.
4. Il ressort de la note d'intention [du requérant] que ce dernier a pris connaissance, auprès de ses collègues, du personnel de la Direction régionale, de nombre d'enjeux propres à la régionale de Charleroi et y apporte des solutions, des pistes de réflexions, de nature à rencontrer les difficultés auxquelles il sera confronté ».

10. Le 10 juin 2020, la commission de l'enseignement entend les candidats.

11. En sa séance du 12 juin 2020, le conseil provincial vote majoritairement en faveur de la candidature de l'intervenant.

Cette décision du 12 juin 2020 est attaquée dans le cadre de la première affaire (ci-après : premier acte attaqué).

12. Le 17 juin 2020, le conseil du requérant rappelle au directeur général provincial son courrier du 13 mai 2020 et met la partie adverse en demeure de lui communiquer la décision de désignation intervenue avec le dossier administratif.

13. Le 22 juin 2020, le directeur général provincial répond aux courriers du conseil du requérant des 13 mai et 17 juin 2020 en indiquant notamment que :

« Concernant votre demande du 13 mai dernier, il ne m'appartenait pas de vous communiquer le dossier administratif alors que celui-ci n'avait pas encore été validé par le Collège ni par le Conseil » ;

et que :

« Lorsque le procès-verbal de la séance du Conseil sera approuvé (lors de la prochaine séance prévue le 30 juin), nous communiquerons [au requérant] la décision motivée prise par le Conseil et le dossier administratif y relatif ».

14. En sa séance du 30 juin 2020, le conseil provincial approuve le procès-verbal de sa séance du 12 juin courant, en y incluant la motivation de la décision adoptée à cette occasion.

15. Le 28 juillet 2020, le conseil du requérant écrit à la partie adverse pour l'informer que, selon lui, le procès-verbal du 12 juin « constitue un faux, dont la province fait actuellement usage », dès lors que, contrairement aux mentions qu'il contient, la motivation de promouvoir l'intervenant n'a jamais été soumise au débat et au vote lors de cette séance. Partant, il précise qu'il est « mandaté pour dénoncer les faits au Parquet sous quinzaine, si la Province ne devait pas tirer elle-même les conséquences qui s'imposent ».

16. En sa séance du 8 septembre 2020, le conseil provincial décide « de retirer la motivation formelle, adoptée en séance du 30 juin 2020, de sa délibération du 12 juin 2020 de promouvoir [l'intervenant] [...] et de lui substituer, avec effet à la même date, la motivation formelle annexée à la présente délibération ».

Cette décision de retrait et de réfection de la motivation formelle est attaquée dans le cadre de la deuxième affaire (ci-après : deuxième acte attaqué).

17. Le 14 octobre 2021, le collège provincial prend connaissance d'un « rapport intermédiaire présenté à la suite d'une première visite dans l'établissement IETC-UT (PS) » dont le requérant est le directeur.

Le contexte décrit dans ce rapport est le suivant :

« Suite à des plaintes déposées auprès de l'Inspecteur général de la région de Charleroi par des étudiants de la section marketing de l'IETC PS, il a été décidé de mener une enquête administrative pour clarifier certaines procédures et pratiques. Cette enquête a été confiée au Directeur général des enseignements,

compte tenu du recours introduit par [le requérant] contre la désignation de [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général régional de Charleroi ».

Le collège provincial décide également, lors de cette séance, de charger A. D., le directeur général des enseignements, de poursuivre cette enquête afin d'éclaircir et d'approfondir les questions soulevées.

18. Par un courrier du 14 décembre 2021, A. D. informe le requérant de cette décision et lui communique le contenu de son premier rapport, précisant « qu'[il] poursuivr[a] l'enquête dont [il a] été chargé en rencontrant des membres du personnel et en demandant l'analyse plus détaillée de certains dossiers d'étudiants ».

19. Le 16 février 2022, la commission de l'enseignement remet un avis favorable « au projet de décision opérant un retrait-réfection des décisions, adoptées le 12 juin et le 8 septembre 2020, de promotion de [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général ».

Cet avis est justifié par le fait que « le 15 septembre 2021, Madame le Premier Auditeur auprès du Conseil d'État, Claudine Mertes, a rendu deux rapports d'analyse du bien-fondé des requêtes en annulation introduites par [le requérant] ».

Cette commission précise, en outre, ce qui suit :

« Les quatre candidats ont présenté leur note d'intention à la Commission en charge de l'enseignement et de la formation du Conseil provincial en date du 10 juin 2020. Ce passage devant la Commission n'a pas permis de confirmer la préférence accordée par le Collège [au requérant]. Par contre, les présentations des notes ont permis de départager [P. F.] et [l'intervenant], les deux meilleurs candidats à l'issue de la comparaison des titres et mérites, en faveur de [l'intervenant] ».

20. En sa séance du 22 février 2022, le conseil provincial décide :

- « 1. De retirer ses décisions du 12 juin 2020 et du 8 septembre 2020 promouvant [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} août 2020 en raison des irrégularités soulevées dans les rapports du 15 septembre 2021 de Madame le Premier Auditeur auprès du Conseil d'État, Claudine Mertes.
2. De reprendre la procédure de promotion au stade où les irrégularités ont été commises, à savoir celui de la motivation formelle de la décision du Conseil provincial de choisir, à scrutin secret, [l'intervenant].
3. De promouvoir [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi avec effet au 1^{er} août 2020 tenant compte des impératifs d'intérêt général et de continuité de service public liés à la fonction ».

Il s'agit de l'acte attaqué dans le cadre de la troisième affaire (ci-après : troisième acte attaqué). Il est notifié au requérant et à l'intervenant par des courriers recommandés le 24 février 2022.

21. Par des arrêts n° 253.359 et 253.360 du 24 mars 2022, le Conseil d'État remet les deux premières affaires *sine die* afin qu'elles soient examinées en même temps que la troisième affaire.

22. Par un courrier du 7 avril 2022, le service externe de prévention et de protection au travail de la partie adverse prévient le requérant que la demande d'intervention psychosociale formelle qu'il a introduite le 30 mars 2022 pour des faits de violence, harcèlement moral ou sexuel au travail est acceptée.

Cette demande qui est jointe à ce courrier met en cause le directeur général des enseignements.

23. Par un courrier du même jour, ce même service externe de prévention et de protection au travail avertit le directeur général de la partie adverse de l'introduction de la demande du requérant en date du 30 mars 2022 et qu'un conseiller en prévention – aspects psychosociaux va prendre en charge cette demande en vue de formuler un avis et des recommandations.

24. Par un courrier du 15 juillet 2022, le directeur général provincial adresse au requérant le rapport final relatif à l'enquête administrative relative à l'IETC-PS de Charleroi que ce dernier dirige.

Il l'invite à faire part de ses commentaires éventuels pour le 15 septembre 2022 au plus tard, la conclusion de ce rapport indiquant d'emblée que le mode de management mis en place à l'IETC doit être remis en question.

IV. Intervention

Les requêtes en intervention introduites par H. L. ayant été accueillies provisoirement dans le cadre des deuxième et troisième affaires, il y a lieu de les accueillir définitivement.

V. Connexité

Le requérant sollicite la jonction des trois affaires.

Il y a lieu de faire droit à sa demande. Ces affaires portent, en effet, toutes trois, sur des décisions qui relèvent de la même procédure de promotion et mettent en cause les mêmes parties, de sorte que le sort de ces trois décisions est indissolublement lié. En vue d'une bonne administration de la justice, il y a dès lors lieu de joindre ces trois affaires.

VI. Troisième affaire

VI.1. Premier moyen

VI.1.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation du statut administratif du personnel non-enseignant provincial, de l'obligation de procéder à une comparaison effective des titres et mérites, des principes de légitime confiance, de *patere legem quam ipse fecisti*, d'impartialité, de bonne administration et d'équitable procédure, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il fait valoir qu'une autorité administrative doit respecter les règles qu'elle s'est elle-même imposées pour la comparaison des titres et mérites, qu'elle ne peut motiver sa décision en ayant égard à une étape de la procédure qui n'était pas initialement prévue et communiquée aux candidats et que tout acte déterminant posé dans le cadre d'un processus de promotion doit l'être par une autorité impartiale.

Il relève qu'en l'espèce, l'appel aux candidatures prévoit que les candidats doivent respecter des conditions d'accès à la fonction, rédiger une note d'intention et présenter leur projet devant la commission du conseil provincial, le collège provincial devant alors, sur cette base, formuler une proposition à l'attention de celui-ci. Il constate, cependant, que le dossier administratif contient une comparaison des titres et mérites des candidats ni datée ni signée émanant du directeur général des enseignements à laquelle il est fait référence dans les motifs du troisième acte attaqué. Il estime que la présence de ce rapport d'analyse atteste de ce que la partie adverse a ajouté une étape non prévue à la procédure et en a même fait le mobile déterminant de sa comparaison des titres et mérites des candidats. Il en déduit une violation du principe *patere legem quam ipse fecisti*.

Il soutient, par ailleurs, qu'en refusant de lui transmettre ce rapport, ainsi qu'aux autres candidats, préalablement aux auditions respectives de chacun, alors

que cette demande avait pourtant été formulée par un courrier du 13 mai 2020, la partie adverse a méconnu le principe général de bonne administration et d'équitable procédure.

Il estime, enfin, que l'intervention du directeur général des enseignements comme auteur de ce rapport pose question. Il indique être victime de faits de harcèlement de sa part depuis de nombreux mois, lesquels ne font que s'intensifier depuis ses recours au Conseil d'État. Il ajoute qu'il a dénoncé cette hostilité à son égard auprès du nouveau directeur général provincial et qu'il a, de surcroît, introduit une demande d'intervention psychosociale formelle individuelle le 30 mars 2022 pour se plaindre des faits de harcèlement moral au travail causés par ce directeur. Il en conclut que la partie adverse qui n'ignorait pas ces faits, ainsi qu'en attestent les pièces 21, 22 et 24 de son dossier, ne pouvait fonder sa décision sur ce rapport dont l'auteur a selon lui agi avec un parti pris manifeste. À son estime, elle pouvait d'autant moins y avoir égard que le requérant n'a pas eu la possibilité, malgré sa demande d'accès à ce document, de faire valoir ses observations à son sujet.

VI.1.1.2. Le mémoire en réplique

En réplique, il indique ne pas contester que la comparaison des titres et mérites des candidats est une obligation pour toute autorité qui souhaite nommer ou promouvoir mais répète qu'en l'espèce, l'appel aux candidatures précisait que cette obligation de comparaison des titres et mérites, en vue de formuler une proposition au conseil provincial, incombait au collège provincial et non au directeur général des enseignements.

Il ajoute que le principe de l'égal accès aux emplois publics ne doit pas primer sur le principe *patere legem quam ipse fecisti*, en cause en l'espèce, dès lors que ces principes étaient conciliables et qu'il suffisait de prévoir dans l'appel aux candidats l'intervention de ce directeur général pour la rédaction dudit rapport, ce qui n'a toutefois pas été le cas. Il relève encore que la présence de ce document dans le dossier administratif ne suffit pas à rencontrer l'obligation de comparaison des titres et mérites, qui exige en réalité de permettre aux candidats de déposer leur candidature sur une base légale, « ce qui n'a pas été possible, en l'espèce, à défaut pour la partie adverse d'avoir annoncé selon quelles modalités et par qui les notes d'intention des candidats seraient examinées (C.E., n° 233.504 du 19 janvier 2016 [...]) ».

Il indique, enfin, avoir intérêt à sa critique puisque le rapport du directeur général de l'enseignement, non prévu dans la procédure, lui est préjudiciable et a servi presque comme seul fondement de la promotion litigieuse.

Concernant la communication dudit rapport qui a été sollicitée par le courrier du 13 mai 2020, il ne conteste pas que ce document ne fait pas grief aux candidats et qu'il n'est dès lors pas soumis à la contradiction, rappelant que le premier moyen n'est pas pris de la violation du principe du contradictoire. Il précise que son reproche porte sur le fait d'avoir rejeté sa demande alors qu'elle portait sur des documents relatifs à la comparaison des titres et mérites des candidats et que son absence de promotion est fondée sur l'un de ces documents. À ses yeux, c'est le refus de communication des documents demandés qui viole le principe général de bonne administration et d'équitable procédure.

Enfin, s'agissant de l'intervention du directeur général des enseignements, il indique d'autant moins comprendre qu'elle n'ait pas été prévue dans l'appel à candidatures si, comme le soutient la partie adverse, ce directeur participe à la préparation de tous les dossiers de l'enseignement qui sont soumis à l'autorité provinciale. Il ajoute que la circonstance que sa demande d'intervention psychosociale a été introduite et l'enquête administrative a été réalisée après l'établissement du rapport de ce directeur ne démontre pas que son examen a été réalisé en toute impartialité. Il réitère qu'il nourrit une hostilité à son encontre depuis de nombreux mois, que cette attitude a précédé le début de la procédure de promotion litigieuse et que cela s'est intensifié à la suite des recours qu'il a introduits devant le Conseil d'État. Il maintient que les pièces 21, 22 et 24 de son dossier attestent que la partie adverse avait connaissance de cette situation, ajoutant qu'il dénonçait déjà la partialité du directeur général des enseignements à son égard dans les écrits de procédure déposés dans les deux premières affaires et que faute de réponse appropriée de la partie adverse pour y mettre fin, il a introduit sa demande d'intervention psychosociale formelle en mars 2022. Il souligne, en outre, ne pas savoir en quoi le fait que les notes d'intention des candidats ont été examinées par le collège provincial, après avoir été analysées par le directeur général des enseignements, « remédierait aux irrégularités qui entachent l'examen de [ce dernier] ». D'après lui, « si une irrégularité entachant l'examen des notes d'intention par [cette personne] avait “disparu” à la suite de l'examen de ces notes par le collège, elle est “réapparue” lorsque la partie adverse s'est écartée de la proposition du collège pour se référer à l'appréciation [du directeur général des enseignements] ». Il considère, enfin, qu'un courrier électronique du précédent inspecteur général de la direction générale régionale de Charleroi du 28 janvier 2020 met clairement en avant l'incertitude qui gouverne la procédure. Il fait observer à cet égard que « les notes d'intention sont des documents préparatoires à l'audition

devant la commission enseignement du conseil provincial » et qu'« il était tout à fait possible aux candidats d'adapter la note d'intention lors cette audition ; ce [qu'il] a d'ailleurs fait ».

VI.1.1.3. *Le dernier mémoire de la partie requérante*

Sur la recevabilité du moyen, il relève que c'est l'ajout d'une étape au processus décisionnel qui est critiqué, ce qui revient à considérer que la partie adverse n'a pas respecté ses propres règles statutaires par un tel ajout. Il renvoie par ailleurs aux pages 17 à 19 de sa requête et 14 de son mémoire en réplique quant à la violation des principes généraux du droit visés par l'auditeur rapporteur.

Concernant la violation alléguée du principe général *patere legem quam ipse fecisti*, il conteste le recours aux règles du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CDLD) invoquées par ce dernier. Il estime que la circonstance que le directeur général des enseignements est le « supérieur hiérarchique direct de la fonction » qu'il convoite « ne permet en rien de déroger aux règles que l'autorité a établies elle-même pour les besoins de la procédure », ce directeur n'ayant pas à « se prononcer d'office sur les candidatures soumises » puisque cette « compétence relève exclusivement du conseil provincial ». Il ajoute que lesdites règles du CDLD ne portent que sur la préparation des dossiers soumis au conseil et au collège provinciaux, soit « des tâches administratives d'exécution qui ne peuvent consister en une intervention directe dans l'exercice du pouvoir décisionnel qui peut avoir pour effet d'influencer celui-ci ».

Concernant le principe d'impartialité, il considère de surcroît que si, comme le soutient l'auditeur rapporteur, la question est de savoir si, le 22 février 2022, la partie adverse avait connaissance de faits suffisamment précis et vraisemblables pour considérer que ce haut fonctionnaire ne disposait plus de l'impartialité requise pour analyser quand il l'a fait les différentes candidatures, il soutient que tel était le cas, eu égard aux courriers du 1^{er} octobre 2021 et du 21 décembre 2021 mettant en cause son impartialité, de telle sorte que la partie adverse devait faire preuve de circonspection « et partant ne pas tenir compte d'un document établi par un agent dont l'impartialité est contestée et dont aucune disposition statutaire n'exige qu'il soit établi ».

Il est néanmoins d'avis que la question centrale est davantage « de savoir si la partialité qui caractérise le directeur général [des enseignements] a rejailli sur son analyse des notes d'intention et si elle a pu avoir un effet d'influence sur la décision du conseil provincial ». Or, à ses yeux, tel est le cas étant donné que cette analyse a conclu que sa candidature ne répondait à aucun des critères et suscitait une

appréciation « systématiquement négative », sans prise en compte de son ancienneté ni de ses formations, alors que l'appréciation portée à la candidature de l'intervenant était en tout point élogieuse. Il souligne que « tout ce qui précède, ajouté aux multiples faits de harcèlement pour lesquels [il] a déposé une plainte, aux déclarations discriminatoires du directeur général lorsqu'il a été entendu par la Commission enseignement du conseil provincial et à l'appréciation diamétralement opposée qu'en fait le collège par la suite, démontre assurément la partialité de la note d'analyse qui a participé significativement à l'adoption de l'acte attaqué ».

Concernant le principe général de bonne administration et d'équitable procédure, il admet enfin ne pas avoir introduit de recours pour contester le refus d'accès au document administratif sollicité mais n'en considère pas moins que ces principes imposaient de répondre à sa demande de communication du rapport litigieux, de même que de pouvoir en débattre avant que la décision qui s'est fondée sur lui soit adoptée.

VI.1.2. *Appréciation*

Le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation du statut administratif du personnel non-enseignant provincial, de la violation du principe de légitime confiance et de l'erreur manifeste d'appréciation, à défaut pour le requérant d'exposer dans sa requête les règles statutaires qui auraient été violées et de quelle manière ces règles et principes l'auraient été.

Le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* implique qu'une autorité administrative ne peut déroger par une décision particulière au règlement qu'elle-même a édicté si ce règlement ne prévoit pas lui-même une possibilité d'y déroger. Ce principe général de droit n'a, cependant, pas pour effet de rendre inapplicables les autres règles et principes qui continuent de s'imposer à cette autorité, et ce même s'ils ne sont pas expressément rappelés dans ledit règlement.

En l'espèce, l'appel à candidatures diffusé par la note de service du 3 février 2020, prévoit notamment que :

« Afin d'éclairer au mieux le Collège provincial dans sa proposition au Conseil, les candidats fourniront une note d'intention personnelle portant sur les enjeux et les objectifs de la DGR de Charleroi ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Les candidats présenteront leur projet en commission du Conseil provincial ».

Si, comme le relève le requérant, ces mesures ne prévoient pas que le directeur général des enseignements rédige un rapport sur la comparaison des notes d'intention personnelles des candidats, il n'en demeure pas moins qu'elles mesures

ne peuvent être comprises comme excluant l'application des règles plus générales énoncées à l'article L2212-58, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, du CDLD qui prévoit que le directeur général provincial est « chargé de la préparation des dossiers qui sont soumis au conseil provincial ou au collège provincial » et que « sous le contrôle du collège provincial, il dirige et coordonne les services », ce même paragraphe ajoutant que « sauf exception prévue par la loi, il est le chef du personnel ».

Le directeur général demeure ainsi compétent pour préparer les dossiers qui sont soumis au conseil ou au collège provincial, ce qui ne limite pas ses prérogatives à des « tâches administratives d'exécution ». En l'absence de disposition en sens contraire, la rédaction d'un rapport tendant à proposer une comparaison des titres et mérites des différents candidats relève, dès lors, des attributions normales des services administratifs de la partie adverse, l'exercice de ce pouvoir ne pouvant entamer le pouvoir de proposition du collège et de décision du conseil. En outre, en sa qualité de chef du personnel, chargé de diriger et de coordonner les services, le même directeur général est nécessairement habilité à répartir les différentes missions de son administration entre ses différents services.

Dans le cas présent, c'est donc sans méconnaître le principe général *patere legem quam ipse fecisti* que le rapport du directeur général de la partie adverse du 2 juin 2020 a proposé au collège provincial « de désigner le candidat qu'il souhaite proposer au conseil provincial » pour le poste litigieux, tout en incluant parmi les annexes « la comparaison des titres et mérites réalisée par l'administration (annexe 6) et [...] l'analyse des notes d'intention des candidats par le Directeur général des enseignements (annexe 7) ». S'agissant de pièces du dossier administratif, c'est également sans violer ce principe général de droit qu'elles ont été prises en compte en vue de l'adoption du troisième acte attaqué.

Le moyen n'est donc pas fondé quant à ce.

Par ailleurs, en tant que le requérant dénonce l'absence de communication du rapport du directeur général des enseignements litigieux, sa critique est irrecevable dès lors que, par le courrier du 13 mai 2020, il sollicitait l'accès à un document administratif en se référant au décret du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration', sans toutefois avoir exercé ultérieurement le recours contre le rejet de sa demande auprès de la commission compétente, non pas en vertu de ce décret mais de l'article L3231-5 du CDLD.

Au surplus et à supposer que, sous le couvert de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, le requérant vise bien le fait de ne pas avoir pu « discuter » ni « réfuter » ledit rapport, comme il

l'énonce en termes de requête (p. 18, n° 23), sa critique doit être assimilée à une atteinte alléguée au principe général de droit *audi alteram partem*. Or, comme il le relève lui-même dans son mémoire en réplique (p. 15, n° 30), la violation de ce principe n'est pas visée à l'appui de son moyen, et n'est au demeurant pas d'ordre public.

Le moyen est donc irrecevable ou, à tout le moins, non fondé quant à ce.

Enfin, le principe général de droit d'impartialité, qui est d'ordre public, implique selon une jurisprudence constante que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

En l'espèce, le défaut d'impartialité est allégué dans le chef du directeur général des enseignements, pour la rédaction de son rapport comparant les notes d'intention des différents candidats. Le requérant ne soutient en effet pas qu'il serait intervenu à un autre stade de la procédure litigieuse, nonobstant les griefs qu'il a pu faire valoir ultérieurement, en ce compris lors du dépôt de sa demande d'intervention psychosociale formelle qu'il a introduite à son encontre, le 30 mars 2022, pour des faits de violence, harcèlement moral ou sexuel au travail.

Or il s'impose de constater que le requérant ne produit pas d'élément suffisamment probant, de nature à démontrer qu'avant le 12 juin 2020, le directeur général des enseignements aurait manqué à son devoir d'impartialité à son égard. Le contenu de son rapport d'analyse des notes d'intention ne permet pas, à lui seul et par les appréciations défavorables à l'égard du requérant qu'il contient, d'en apporter la preuve.

Ce constat s'impose d'autant plus que, dans les deux premières affaires, celui-ci ne soulève pas cette critique à son encontre. Il pose certes la question du respect de ce principe général de droit à l'aune de la divergence de vues entre le collège provincial qui a proposé le requérant et le conseil provincial qui a choisi l'intervenant, mais il n'émet pas de critique quant à l'impartialité de ce directeur général des enseignements. La plainte pénale pour faux en écritures du 28 août 2020 n'y fait pas davantage allusion. Ce n'est donc que dans la troisième affaire, introduite le 11 mars 2022, que le requérant l'invoque à l'appui de son premier moyen, ce qui tend à confirmer qu'à le supposer avéré, le problème n'est apparu que postérieurement à la rédaction dudit rapport d'analyse des notes d'intention. Dans ce troisième recours, le requérant se dit d'ailleurs « victime de faits de harcèlement de la part de [A. D.] depuis de nombreux mois » et précise que « l'ampleur de ces faits s'est intensifiée à la suite des procédures qu'il a intentées devant le Conseil d'État » (p. 19 de sa requête).

Dans sa demande d'intervention formelle susvisée du 30 mars 2022, il écrit dans le même sens que « depuis [s]on dépôt de plainte au Conseil d'État, [il] subi[t] de multiples pressions et selon [lui], harcèlements, intimidations de la part ou orchestrées par [le directeur général des enseignements] » (p. 3) et que « depuis plusieurs années, et plus spécifiquement encore depuis le dépôt de plainte pour faux et usage de faux ainsi que la plainte au Conseil d'État, [cette personne] a mis en place une stratégie de harcèlement vis-à-vis de [lui] ayant pour objectif de [l]e discréditer auprès de [s]es enseignants et de [s]on personnel » (p. 9). Si, encore une fois, ladite plainte pénale ne contient aucune allusion aux agissements du directeur général des enseignements mis en cause, le requérant paraît à nouveau les associer à l'introduction de ses recours au Conseil d'État, voire à cette plainte pénale, sans cependant établir qu'ils remonteraient au-delà, à l'époque qui a précédé l'adoption du premier acte attaqué. Enfin, dans cette demande d'intervention formelle, il invoque certes aussi un fait remontant au mois de juin 2017, lié à ses problèmes de santé apparus à l'époque et par rapport auxquels il écrit ce qui suit :

« J'ai même envoyé par mail mon dossier médical complet à la direction générale des enseignements à Mons ; dont [A. D.] est le directeur général. Le président de l'institution à ce moment [Y. D.] m'a donc reçu et a donc décidé, vu le harcèlement de [A. D.], de passer par la députation provinciale pour me décharger de cette mission. Les pressions d'[A. D.], alors en possession mon dossier médical complet. Ces courriers sont éclairants sur la façon dont il voit les choses. Alors qu'il est informé officiellement de ma maladie (par mail le 8/5/2017), alors dans une phase aiguë, il m'oblige à de longs et multiples déplacements (ce qui pose des grands problèmes au niveau de ma santé). Plus encore, il menace de me sanctionner et fait pression si je m'absente. C'est selon moi une forme grave de harcèlement physique et morale. Le courrier de [A. D.] qui est une pression à être présent aux différentes réunions à Bruxelles (le 2/6/2017, voir annexes 4) est postérieur d'un mois à l'envoi de mon dossier

médical explicatif de la situation dramatique vécue (envoi le 8/5/2017) (voir annexe N° 4) ».

Ces éléments ne suffisent toutefois pas à établir que A. D., le directeur général des enseignements, aurait fait preuve de parti pris par après à son égard, lors de la rédaction du rapport litigieux. Comme indiqué ci-dessus, le requérant n'a d'ailleurs pas mentionné ces éléments dans ses deux premiers recours, ce qui corrobore qu'à l'époque, il ne nourrissait pas de telles appréhensions vis-à-vis du directeur général des enseignements. En tout état de cause, le requérant ne dépose que ladite demande d'intervention formelle mais non les « annexes 4 » auxquelles il se réfère, ce qui empêche le Conseil d'État d'exercer lui-même le contrôle dont il est investi.

Partant, il n'établit pas à suffisance de droit qu'au moment où A. D. a rédigé son rapport sur les notes d'intention des candidats, il aurait fait preuve de partialité à son égard, susceptible d'influencer le contenu de cette note et, partant, les décisions présentement attaquées.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI.2. Second moyen

VI.2.1. Thèses des parties

VI.2.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de la motivation renforcée et de la contradiction dans les motifs.

En une première branche, il fait valoir que l'autorité investie du pouvoir de nomination ne peut s'écarter de la proposition qui lui a été faite par l'organe compétent qu'au terme d'une motivation renforcée.

Il constate qu'en l'espèce, le collège provincial a proposé au conseil provincial sa promotion aux motifs qu'il présente la plus grande ancienneté dans la fonction de directeur, qu'il est le seul à avoir décliné dans sa note d'intention sept principes de base en lien avec la lettre de mission, qu'il a fait référence au plan stratégique de la partie adverse, qu'il ressort de sa note d'intention qu'il a pris connaissance auprès des membres du personnel des enjeux propres à la régionale de Charleroi et qu'il y apporte des solutions et des pistes de réflexion.

Il relève, néanmoins, que le conseil provincial qui devait se référer exclusivement à cette proposition du collège mais s'en est écarté, a retenu une motivation non renforcée qui appelle, de sa part, les observations suivantes :

- l'analyse effectuée par le collège ne peut être qualifiée de personnelle comme le fait le troisième acte attaqué puisqu'elle émane d'un organe collégial (ci-après : 1^{er} grief) ;
- cette analyse ne peut être disqualifiée au regard du rapport effectué par l'administration puisque celui-ci n'était pas prévu par la procédure (ci-après : 2^{ème} grief) ;
- il n'aperçoit pas les trois « critères » visés par l'avis de vacance (ci-après : 3^{ème} grief) ;
- il ne comprend pas pourquoi il n'a pas été tenu compte de son ancienneté supérieure à celle de tous les autres candidats, alors que celle-ci lui procure une expérience plus importante par rapport à ses concurrents (4^{ème} grief) ;
- le fait que le candidat P. F. ait décliné dans sa note, comme lui, les principes de base en lien avec la lettre de mission ne peut justifier que l'intervenant, qui pour sa part n'a pas rencontré cette exigence, soit promu à la place de ce candidat (5^{ème} grief) ;
- le fait qu'il y ait contradiction entre la proposition du collège et le rapport de comparaison sur les notes d'intention réalisé par les services administratifs de la partie adverse ne peut justifier la promotion de l'intervenant, sous peine de dénaturer la procédure qui ne prévoyait initialement pas ledit rapport et à en faire un élément central de celle-ci (6^{ème} grief) ;
- enfin, le conseil provincial ne peut affirmer gratuitement qu'il n'apporte pas des solutions, ni des pistes de réflexion aux enjeux propres à la région de Charleroi sans analyser concrètement sa note d'intention, et ce d'autant plus qu'aucune comparaison n'est faite sur ce point avec la candidature de l'intervenant (7^{ème} grief).

En une deuxième branche, il observe que, selon la motivation du troisième acte attaqué, les conditions statutaires doivent être prises en considération pour départager les candidatures. Il en déduit que l'auteur de cet acte reconnaît que ces conditions statutaires ne sont pas seulement des conditions de recevabilité des candidatures mais constituent aussi des critères permettant de départager celles-ci. Partant et à ses yeux, en posant ce constat et en se fixant une telle ligne de conduite, la partie adverse « se devait de faire une comparaison effective des candidatures au regard du critère ainsi défini ». Il ajoute que « le critère selon lequel les candidats doivent avoir été nommés à titre définitif dans une fonction de direction d'une institution provinciale d'enseignement secondaire ou de promotion sociale et remplir

les conditions statutaires requises en termes d'ancienneté et d'évaluation vise donc à vérifier l'expérience des candidats ». Il souligne que, pour sa part, il peut se prévaloir d'une expérience de vingt-cinq ans dans un poste de chef d'établissement alors que l'intervenant dispose d'une expérience limitée à dix ans. Il en conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et se contredit dans les motifs de sa décision puisque, d'un côté, elle affirme que ce critère doit être pris en considération mais, de l'autre, renonce à l'utiliser.

En une troisième branche, il soutient que le troisième acte attaqué mentionne les qualités des candidats, sans indiquer en quoi elles permettent à la partie adverse de les départager en faveur de l'intervenant. Il juge cette motivation insuffisante et inadmissible car elle ne lui permet pas de comprendre le choix opéré. Il souligne ainsi que les titres des candidats n'ont pas été pris en considération, alors que les siens sont, à ses yeux, supérieurs à ceux de l'intervenant. Il indique, par ailleurs, ne pas comprendre pourquoi ses formations complémentaires et ses autres expériences professionnelles dans l'enseignement n'ont pas permis de privilégier sa candidature, alors qu'il s'interroge sur la pertinence des formations complémentaires de l'intervenant en matière de développement personnel au regard du poste convoité. Il relève, enfin, qu'il ne saisit pas pourquoi ses autres expériences professionnelles dans le secteur de l'enseignement ne permettent pas de favoriser sa candidature par rapport à celle de ce candidat « qui fait état d'une expérience dans les entreprises du secteur de l'imprimerie ».

VI.2.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse formule une observation liminaire pour relever qu'au travers des trois branches de son moyen, le requérant conteste la préférence accordée à l'intervenant pour la promotion litigieuse et qu'au travers de ses recours successifs, il refuse d'accepter que ce dernier a été préféré par le conseil provincial, alors qu'il était lui-même proposé par le collège provincial, « d'autant qu'il dispose de l'expérience professionnelle la plus longue, ce qui devait, selon lui, le conduire automatiquement à monter en grade par préférence à des candidats moins expérimentés ». Elle poursuit en soulignant que l'examen du dossier administratif indique qu'il n'était pas le meilleur candidat « lorsque l'on compare sa note d'intention à celle de la partie intervenante » et ainsi que la commission provinciale de l'enseignement l'a confirmé après la présentation des notes. Elle estime encore que promouvoir le requérant sur la seule base de la présentation par le collège provincial aurait heurté le principe d'égal accès aux emplois publics qui impose à l'autorité de « comparer minutieusement les titres et mérites de candidats » et d'en faire part dans la motivation de la décision. Elle ajoute que ladite présentation aurait été « inintelligible dès lors qu'il ressort clairement de la comparaison des notes

d'intention que la partie intervenante a rédigé et présenté la meilleure note ». Se référant à la jurisprudence selon laquelle la comparaison des titres et mérites doit prendre en compte « les critères de recrutement identifiés dans l'appel aux candidats [qui] sont les “seuls critères devant être pris en considération” », elle indique qu'en l'espèce, « l'appel à candidatures définissait comme critères : les conditions statutaires d'accès au poste de promotion, la rédaction d'une note d'intention personnelle à présenter devant la Commission d'enseignement et était accompagnée d'un profil de fonction (pièce n° 1) ». Et de souligner que « ce sont donc ces éléments, et uniquement ceux-là, qui pouvaient et ont été utilisés par [elle] pour comparer les candidats » mais que « puisque tous les candidats remplissaient les conditions statutaires requises, c'est principalement la note d'intention et sa présentation qui ont été déterminantes, sans que cela ne puisse être critiquable ».

Sur la première branche, elle considère que, contrairement à ce que semble indiquer la requête dans la conclusion de sa première branche, le requérant ne critique pas l'absence de motivation renforcée mais sa pertinence. À ce titre, elle passe en revue les sept griefs qu'il formule à cet égard et y oppose les éléments de réponse suivants :

- l'analyse « personnelle » du collège provincial signifie qu'il ne s'est pas fondé sur les critères définis dans l'appel aux candidatures pour la réaliser ;
- l'évaluation des notes d'intention a été réalisée conformément au principe de comparaison des titres et mérites ;
- les critères sont clairement exprimés dans l'appel à candidatures et rappelés dans le motif du troisième acte attaqué selon lequel « [...] le Conseil provincial, après avoir examiné les candidatures et documents versés au dossier administratif et en avoir débattu à huis clos observe que les candidatures doivent être comparées et départagées au regard principalement des critères définis dans l'appel à candidatures, à savoir : les conditions statutaires ainsi que la qualité des notes d'intention » ;
- la motivation du troisième acte attaqué indique que l'importance de l'expérience professionnelle des candidats au-delà de cinq ans dans une fonction de direction d'un établissement ne devait pas être prise en considération, la réponse à cet argument étant développée à propos de la deuxième branche ;
- le requérant n'a pas intérêt au 5^{ème} grief dans un moyen qui porte sur l'inexistence et le défaut de pertinence d'une motivation renforcée du troisième acte attaqué ;
- il a déjà été répondu au 6^{ème} grief ;
- le constat d'absence de solutions et de pistes de réflexion propres aux enjeux de la régionale de Charleroi relève de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, dont le requérant ne démontre au demeurant pas qu'elle résulterait d'une erreur manifeste.

Sur la deuxième branche, elle estime ne pas s'être contredite. Elle souligne qu'en effet, l'appel à candidatures prévoyait que « l'ancienneté était un critère pris en considération au titre de condition d'accès » et qu'elle avait donc pour obligation de recourir à ce critère « pour trier les candidatures recevables et non recevables, ce qui aurait pu départager les candidats ». Elle ajoute que « puisqu'aucun candidat ne pouvait être exclu de la procédure de promotion par le recours aux critères statutaires, c'est le critère de la qualité de la note d'intention qui a permis ce départage », et qu'il eût même été illégal de tenir compte de l'expérience professionnelle pour départager les candidats étant donné que « l'appel à candidatures n'énonçait pas le critère de l'ancienneté comme critère de comparaison mais uniquement comme critère d'accès à la procédure ».

Elle est d'avis qu'en procédant de la sorte et eu égard à un arrêt n° 119.604 du 21 mai 2003 selon lequel « ni l'ancienneté plus importante du requérant, ni le fait que sa nomination serait l'aboutissement d'une longue carrière, ne peuvent prévaloir sur "l'ensemble de connaissances, compétences et qualités plus complet" de la candidate promue », elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Elle considère qu'en effet, même si l'expérience professionnelle de vingt-cinq ans dans une fonction de direction présentée par le requérant dépassait celle des autres candidats, elle « ne pouvait prévaloir sur les critères de comparaison annoncés dans l'appel aux candidatures et au terme desquels la note d'intention et par là-même, la candidature de la partie intervenante était la meilleure ».

Sur la troisième branche, elle soutient que la motivation du troisième acte attaqué invoquée par le requérant est surabondante, comme en attestent les termes « pour le surplus ». Elle considère que le requérant utilise ces passages pour « mettre en exergue [qu'elle] n'énoncerait pas les raisons pour lesquelles la candidature de la partie intervenante était la meilleure » alors que ces motifs de préférence ne sont pas exprimés dans ces « passages de motivation surabondante » mais ailleurs, ce que le requérant ne peut ignorer.

Concernant l'absence de prise en compte des titres des candidats, elle ajoute qu'elle n'avait aucune obligation de préférer les critères choisis par le requérant pour départager ceux-ci, devant uniquement appliquer ceux prévus dans l'appel aux candidatures et qui ont permis de départager, principalement au regard de la qualité de la note d'intention, les quatre candidats. Elle entend rappeler à titre surabondant que « s'agissant de hautes fonctions de management dans l'enseignement provincial, le critère des diplômes ne pèse naturellement pas aussi fort dans l'appréciation des titres et mérites que lorsqu'il s'agit de comparer des

agents qui se trouvent au début de leur carrière pour des promotions à des postes inférieurs ou plus techniques ».

Elle soutient également que les autres critères allégués par le requérant, se rapportant aux formations complémentaires et aux expériences professionnelles des candidats, ne devaient pas davantage être utilisés dès lors que « le critère de départage est celui de la qualité des notes d'intention, critère annoncé dans l'appel ». S'agissant plus spécifiquement du premier d'entre eux, elle précise qu'elle l'a abordé « afin de témoigner d'un examen exhaustif des candidatures », ajoutant qu'elle a pu, légitimement et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que les formations en développement personnel telle que « mobiliser toutes ses intelligences pour mieux communiquer, le leadership personnel et performance collective, le management » étaient utiles à la fonction et que ce critère ne permettait dès lors pas de départager la candidature du requérant et celle de l'intervenant.

Plus généralement, elle souligne que s'il est établi que « le requérant, plus âgé, dispose d'une plus grande expérience professionnelle que la partie intervenante que ce soit au sein de l'enseignement provincial ou encore dans l'enseignement en général et même en-dehors de l'enseignement », elle a la liberté de choisir les critères d'évaluation et de ne pas privilégier ni donner un caractère déterminant à l'expérience, ce qu'aurait certes souhaité le requérant mais qui ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation. Elle réitère que la note d'intention de ce dernier était moins bonne que celle de l'intervenant et que « ce critère, par contre, faisait partie de ceux choisis par la partie adverse pour évaluer le meilleur candidat pour le poste de promotion ».

VI.2.1.3. Le mémoire en intervention

L'intervenant se réfère à l'argumentation développée par la partie adverse dans son mémoire en réponse.

VI.2.1.4. Les derniers mémoires de la partie adverse et de l'intervenant

La partie adverse et l'intervenant se rallie, en substance ou expressément, aux conclusions de l'auditeur rapporteur.

VI.2.2. Appréciation des trois branches réunies du moyen

Le principe constitutionnel de l'égalité d'admissibilité de tous aux emplois publics requiert de la part de l'autorité administrative, avant de désigner le titulaire

d'une fonction, y compris à titre temporaire, une comparaison des titres et mérites des personnes ayant répondu à un appel à candidatures et remplissant les conditions prescrites préalablement, de manière générale et objective, pour exercer cette fonction ou, en l'absence d'un tel appel, de toutes les personnes satisfaisant à ces conditions et disposées à les exercer. La comparaison préalable à laquelle il doit ainsi être procédé consiste à rapprocher les titres et mérites des candidats afin de mettre en évidence les similitudes et les différences qui existent entre eux, spécialement au regard de la fonction à conférer, et d'ainsi justifier la préférence finalement accordée. Le dossier administratif doit révéler l'effectivité de cette comparaison et les raisons pour lesquelles les candidats évincés n'ont pas été retenus.

De plus, en l'absence de critères légaux, l'autorité compétente pour opérer une désignation dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider des éléments pertinents pour la fonction à pourvoir, sur lesquels elle entend se fonder lors de la comparaison des titres et mérites. Le Conseil d'État ne peut, à cet égard, exercer qu'un contrôle marginal de l'erreur manifeste d'appréciation. Une telle erreur est celle qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente n'aurait commise dans les mêmes circonstances.

Enfin, pour satisfaire également aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', l'autorité doit exprimer, par une motivation adéquate, les raisons de son choix, cette motivation devant avant tout permettre aux candidats évincés de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus. Cette exigence doit être comprise de manière raisonnable et ne peut conduire, par excès, à paralyser l'autorité investie du pouvoir de nommer. Elle ne doit, à ce titre, indiquer les motifs pour lesquels les autres candidats n'ont pas été retenus que lorsque ceux-ci font l'objet d'une appréciation égale à celle portée sur le candidat choisi. De même, elle ne doit pas analyser dans le menu détail les qualités et défauts de chacun des candidats en présence ni procéder de manière systématique à leur comparaison, en particulier lorsque le profil de fonction établi lors de l'appel à candidatures regroupe un grand nombre de mentions décrivant les conditions spécifiques d'accès à l'emploi. Dans pareil cas, la comparaison des titres et mérites peut s'opérer de manière plus synthétique, à condition de s'inscrire dans le prolongement des principales exigences ainsi formulées. Si cette comparaison des titres et mérites donne lieu à l'indication de points pour les différents critères de sélection et que ces critères ne correspondent pas à des questions de connaissance mais confèrent au jury un pouvoir d'appréciation particulièrement large incluant la prise en compte du profil des candidats, l'obligation de motivation requiert en outre que la partie adverse veille à établir, pour chaque candidat, une fiche d'évaluation accompagnant le tableau de

comparaison des notes qui justifie les différentes notes obtenues ou que l'indication de points soit complétée pour chaque critère de sélection par une motivation spécifique permettant au requérant de comprendre l'appréciation ainsi portée. Une motivation spéciale s'impose lorsque l'autorité investie du pouvoir de nommer ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet, l'autorité devant justifier, dans une telle hypothèse, de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de cet avis.

En l'espèce, il ressort de l'appel à candidatures décidé par le collège provincial le 30 janvier 2020 et diffusé par la note de service du 3 février suivant que deux « conditions d'accès » subordonnent la recevabilité des candidatures, à savoir le fait d'avoir une ancienneté de cinq ans dans certaines fonctions et d'avoir une évaluation au moins satisfaisante. Ce document poursuit, toutefois, en précisant que « les candidats au poste devront répondre aux règles statutaires (ci-dessus) et correspondre au profil de fonction ». Or, si l'exigence de répondre auxdites règles statutaires renvoie à ces conditions de recevabilité, la nécessité de « correspondre au profil de fonction » requiert d'avoir égard aux titres et mérites des candidats, lesquels ne peuvent exclure *a priori* la prise en compte de ces mêmes règles statutaires au-delà de seuils minimaux à respecter pour pouvoir postuler à l'emploi litigieux. Cette compréhension de l'appel aux candidatures s'impose comme une conséquence de la « lettre de mission » à laquelle renvoie ledit « profil de fonction », ainsi que de la phrase selon laquelle « les titres et mérites de chaque candidat seront analysés afin de procéder à leur comparaison selon les compétences requises pour l'exercice de leur fonction ». L'insistance avec laquelle la note de service et son annexe intitulée « Acte de candidature à une promotion » demandent qu'un *curriculum vitae* « détaillé » soit annexé aux actes de candidature mène au même constat.

Ces précisions n'auraient, en effet, pas de sens si, comme le soutient la partie adverse, seule la note d'intention des candidats devait compter pour départager leurs candidatures respectives. Un tel document doit permettre d'appréhender leur vision stratégique de la fonction à pourvoir, mais non de comparer leurs titres et mérites et leurs compétences respectives, soit les aptitudes à l'exercer, dont la démonstration est pourtant aussi requise selon les indications de l'appel aux candidatures et des documents auxquels il se réfère. Celui-ci est d'ailleurs rédigé de telle manière que ladite note d'intention doit « éclairer au mieux le Collège provincial dans sa proposition au Conseil », sans préjudice cependant de l'obligation, formulée au préalable, de vérifier si les candidats correspondent au profil de fonction. Il est, dès lors, inexact de déduire de l'appel aux candidats l'impossibilité de prendre en compte d'autres critères de comparaison des candidatures que ces notes d'intention.

La motivation du troisième acte attaqué ne manque, en outre, pas d'être équivoque et, même, contradictoire à cet égard. En ses pages 1 et 3, cet acte se réfère, en effet, aux « rapports de comparaison des titres et mérites ainsi que des notes d'intention des candidats versés au dossier administratif et qui font partie intégrante de la présente délibération », et il précise « qu'il ressort de ces rapports que deux candidats se démarquent comme présentant les meilleurs titres et mérites au regard de la fonction à pourvoir, à savoir [l'intervenant] » et [P. F.] ». Se trouvent ainsi visés non seulement le rapport comparant les notes d'intention mais aussi celui qui compare les « titres et mérites » des candidats. Le troisième acte attaqué indique, par ailleurs, que « le conseil provincial, après avoir examiné les candidatures et documents versés au dossier administratif et en avoir débattu à huis clos, observe que les candidatures doivent être comparées et départagées au regard principalement des critères définis dans l'appel à candidatures, à savoir : les conditions statutaires ainsi que la qualité des notes d'intention » (p. 3). Les « conditions statutaires » sont donc reprises comme « critères » de comparaison des candidatures, ce qui, en règle, diffère des conditions de recevabilité de celles-ci. La motivation emploie également le terme « principalement », ce qui laisse aussi entendre que d'autres critères sont à prendre en compte. Enfin, le troisième acte attaqué procède à la « comparaison des caractéristiques personnelles présentées dans les candidatures », en introduisant il est vrai ces développements par la locution « pour le surplus » (pp. 3 et 4). Si cette formulation donne à penser qu'ils présentent un caractère surabondant, ils n'ont toutefois d'utilité qu'en lien avec les motifs qui précèdent et paraissent, dès lors, signifier qu'à l'estime de la partie adverse, les candidatures sont équivalentes et justifient que seules les notes d'intention permettent de les départager.

En tout état de cause, et même en ayant égard à la présentation surabondante qui est vantée de ces développements, il est incompréhensible de ne pas tenir compte de l'ancienneté des candidats, alors que leurs évaluations respectives, autre condition de recevabilité des candidatures, est prise en considération. De la même manière, le fait d'avoir égard aux « formations complémentaires » mais non aux formations de base et, partant, aux titres des candidats n'est pas davantage compréhensible. La mention selon laquelle les candidats présentent d'autres expériences professionnelles en dehors de la Province qui sont « plus ou moins en lien avec les missions de l'Inspecteur général », alors que le requérant souligne à juste titre que l'intervenant fait uniquement état, à cet égard, « de cinq années d'expérience dans les entreprises du secteur de l'imprimerie », ne manque pas non plus d'étonner, vu l'absence de lien apparent de cette activité avec la fonction à pourvoir. Cette présentation partielle, sinon tronquée, de la « comparaison des caractéristiques personnelles » des candidats ne

saurait, dès lors, conduire à la conclusion que seules leurs notes d'intention respectives pouvaient les départager.

L'argument selon lequel l'autorité investie du pouvoir de nomination jouit d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix des critères à prendre en considération à cet effet n'énervé en rien l'analyse qui précède, dans la mesure où cet argument suppose que ladite autorité n'interprète pas erronément les exigences de l'appel aux candidatures et qu'elle ne retienne pas des critères de comparaison des candidatures manifestement incohérents par rapport à celui-ci, alors que tel n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin, les justifications alléguées dans le troisième acte attaqué pour écarter la proposition du collège provincial de promouvoir le requérant au lieu de l'intervenant ne peuvent être admises. Si elles procèdent essentiellement de la thèse, erronée, que les notes d'intention des candidats pouvaient uniquement être prises en compte pour les différencier, il est également inexact de prétendre que ladite proposition reposerait sur une « analyse personnelle » de la note d'intention du requérant, laquelle serait sans lien avec les critères définis dans l'appel à candidatures. À cet égard, la critique qui consiste à dire que le requérant n'était pas « le seul à décliner dans sa note les principes de base en lien avec la lettre de mission puisque le candidat [P. F.] par exemple le fait également » contredit ce raisonnement vu que le profil de fonction renvoyait expressément à cette lettre de mission. En outre, le troisième acte attaqué reproche à la proposition du collège provincial de ne pas tenir compte, dans son analyse de la note du requérant, des « trois critères mentionnés dans l'appel à candidatures » et qui sont présentés, quoique de manière à nouveau confuse, comme étant la vision des candidats sur les enjeux de la direction générale régionale de Charleroi, les objectifs de cette direction et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Une telle justification n'est toutefois pas davantage convaincante car, si elle prend le contre-pied de la proposition du collège qui retient que le requérant « fait référence au plan Adhésion de la Province de Hainaut, lequel est le document stratégique de la Province, en ce compris pour son pilier enseignement » et indique qu'il « a pris connaissance [...] de nombre d'enjeux propres à la régionale de Charleroi et y apporte des solutions, des pistes de réflexion, de nature à rencontrer les difficultés auxquelles il sera confronté », elle n'expose pas en quoi cette appréciation était inexacte et en quoi il y avait dès lors lieu de s'en écarter. Partant, les motifs du troisième acte attaqué ne sont ni suffisants ni pertinents pour justifier de s'écarter de la proposition divergente du collège provincial.

En ses trois branches, le second moyen est fondé.

VI.3. Conclusion de la troisième affaire

Le troisième acte attaqué doit être annulé.

VII. Deuxième affaire

VII.1. Premier moyen

VII.1.1. Thèse des parties

VII.1.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de motivation interne, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, de la contradiction dans les motifs, de l’incompétence de l’auteur de l’acte, de la violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, de la violation du principe d’impartialité et du principe général de droit du retrait des actes administratifs.

Il fait valoir que la motivation formelle d’un acte administratif est indissociable de la décision qu’il porte dès lors qu’il en constitue l’explication et en justifie l’adoption. Il en déduit qu’elle ne peut être modifiée indépendamment de celle-ci et qu’une telle façon de procéder est contraire à l’objectif de la motivation formelle selon lequel l’administré doit pouvoir prendre connaissance des motifs qui sous-tendent la décision en même temps que de celle-ci. Selon lui, la partie adverse ne pouvait retirer la motivation de la décision du 12 juin 2020, sans retirer celle-ci. Il en résulte également que la nouvelle motivation retenue par le deuxième acte attaqué ne peut constituer la motivation formelle de la décision du 12 juin 2020.

VII.1.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse reconnaît que la jurisprudence est établie en ce sens que la motivation formelle doit figurer dans l’acte lui-même en sorte que les explications fournies *a posteriori* dans des écrits de procédure ne peuvent pallier l’absence ou l’insuffisance de motivation dans la décision litigieuse. Elle considère, toutefois, que cette jurisprudence concerne le fait pour une autorité de ne pas indiquer dans sa décision, ou de ne pas mentionner suffisamment, les motivations de celle-ci et de tenter de les faire valoir ultérieurement dans d’autres actes.

À son estime cette jurisprudence ne vise pas l’attitude qu’elle a adoptée en l’espèce, en entendant corriger, *a posteriori*, les vices de motivation de sa

précédente décision pour en adopter une nouvelle qui figure dans ce même acte et qui a été portée à la connaissance du requérant en temps utiles. Elle souligne que le conseil provincial a ainsi retiré la motivation du premier acte attaqué, pour la remplacer par la motivation contenue dans le deuxième acte attaqué, avec effet à la même date.

Elle ajoute que le retrait de la motivation du 12 juin 2020 est motivé par le fait que si les quatre candidats ont bien été auditionnés en commission provinciale de l'enseignement et de la formation, cette commission n'a pas procédé à l'adoption d'un avis de classement ou d'une proposition. Aucun document versé au dossier administratif ne témoigne, par ailleurs, du contenu des débats de la commission.

Elle note que la motivation formelle de la délibération du 12 juin 2020, adoptée en séance du 30 juin 2020, indiquait notamment que « l'audition [du requérant] en commission provinciale en charge de l'enseignement et de la formation n'a pas permis de confirmer le choix du Collège provincial de proposer l'intéressé à la promotion susvisée », que « [...] la candidature de [l'intervenant] se démarque des autres candidatures en raison [...] de sa vision stratégique de l'exercice de la fonction postulée telle que décrite dans sa note d'intention et présentée en commission provinciale en charge de l'enseignement et de la formation ». Elle estime que ce motif de nature à vicier la motivation formelle du premier acte attaqué, telle qu'adoptée le 30 juin 2020, devait dès lors être retiré de l'*instrumentum* du premier acte, ce à quoi elle a procédé par sa décision du 8 septembre 2020.

Elle considère, dès lors, que le remplacement de la motivation du premier acte de promotion équivaut à l'adoption d'une décision nouvelle, portant le même objet et prenant effet à la même date que la première décision de promotion et ce, au regard de la jurisprudence selon laquelle « en remplaçant la décision attaquée, dépourvue de toute motivation formelle, par une décision ayant, certes, le même objet mais comportant, cette fois, une motivation formelle, la partie adverse ne s'est pas bornée à rectifier, compléter ou confirmer la décision initiale. Elle a pris une décision nouvelle » (C. E., n° 244.630 du 28 mai 2019). Elle ajoute ne pas percevoir ce qui pourrait empêcher une autorité d'adopter une décision nouvelle lorsqu'elle constate l'existence d'un motif d'illégalité dans une décision précédente alors que c'est précisément ce que permet la théorie du retrait d'acte administratif.

Enfin, elle rappelle que le retrait d'un acte a les mêmes effets sur le plan administratif qu'une annulation dont les effets peuvent conduire à refaire l'acte (reprendre une décision) à l'endroit où l'illégalité a été constatée sans remettre en cause les étapes antérieures (en l'espèce au moment de rédiger la motivation).

VII.1.1.3. *Le mémoire en intervention*

L'intervenant fait valoir que la procédure de retrait - réfection par un seul acte n'est pas critiquable. Il relève que, par le deuxième acte attaqué, le conseil provincial a identifié une illégalité dans le premier acte attaqué qui le promeut à l'emploi litigieux, à savoir un vice de motivation formelle de cet acte, a décidé de la corriger et a approuvé, au scrutin secret, le projet de délibération motivé qui justifie cette décision. Il estime que le retrait d'un acte administratif pour en corriger les irrégularités internes ou externes est admissible, même si le nouvel acte a le même objet et la même portée que celui qui a été retiré, et ce spécialement pour corriger un défaut de motivation formelle.

Il ajoute que le premier acte attaqué est un acte administratif créateur de droit irrégulier, de sorte que l'auteur de cet acte, soit le conseil provincial, qui est compétent pour nommer à l'emploi en cause, est également compétent *ratione materiae* pour retirer cet acte et que, depuis le 28 août 2020, un recours en annulation est pendant, de sorte qu'il l'est aussi *ratione temporis*.

Il souligne enfin que le deuxième acte attaqué qui identifie l'illégalité portant sur un défaut de motivation formelle du premier acte et décide de corriger cette illégalité en fixant ainsi la phase à laquelle la procédure doit reprendre, soit immédiatement avant l'adoption de la motivation formelle, est adéquatement motivé au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 et respecte les règles applicables au retrait d'un acte administratif unilatéral créateur de droit irrégulier.

VII.1.1.4. *Le dernier mémoire de la partie adverse*

La partie adverse soulève d'abord la question de l'intérêt au moyen du requérant, considérant « qu'il ne peut avoir aucune utilité à critiquer le retrait opéré et donc à faire “revivre” la décision du 12 juin 2020 qui lui est défavorable puisqu'elle nomme un autre candidat à la promotion qu'il brigue ».

Elle propose, à titre subsidiaire, de considérer que « l'opération réalisée le 8 septembre 2020 est un retrait d'acte », auquel cas elle estime que les argumentations du requérant et de l'auditeur rapporteur ne peuvent être suivies. Elle indique, en effet, ne pas percevoir « ce qui pourrait empêcher une autorité d'adopter une décision nouvelle lorsqu'elle constate l'existence d'un motif d'illégalité dans une décision précédente alors que c'est précisément ce que permet la théorie du retrait d'acte administratif ». Elle soutient, à cet égard, que la situation en l'espèce diffère de celle tranchée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 103/2015 du

16 juillet 2015, étant donné qu’à ses yeux, « il ne s’agit pas de créer *a posteriori* une motivation pour une décision non motivée mais bien de corriger les vices de motivation de la précédente décision pour en adopter une nouvelle qui figure dans l’acte lui-même et qui a été portée à la connaissance du requérant en temps utiles ».

Plus subsidiairement encore, elle fait valoir que, si « l’opération réalisée le 8 septembre 2020 n’équivaut pas à un retrait d’acte parce qu’elle ne concerne que la motivation formelle de la décision du 12 juin 2020 et non son dispositif [...], il faut conclure au fait que l’opération réalisée est une opération purement matérielle qui n’a pas abouti à créer une nouvelle décision et qui est sans effet sur la situation juridique des personnes concernées [de sorte qu’elle n’est] pas un acte administratif attaquant devant [le] Conseil [d’État] ».

VII.1.1.5. Le dernier mémoire de la partie intervenante

L’intervenant ne revient pas sur ce moyen dans le courrier qui tient lieu de dernier mémoire.

VII.1.2. Appréciation

Le deuxième acte attaqué dispose :

« Retrait et réfection de la motivation formelle de la délibération du Conseil provincial adoptée en séance du 12 juin 2020

[...]

Considérant que le Conseil constate que la délibération du 12 juin 2020 a été adoptée à la suite de débats s’étant tenus effectivement à huis clos, à l’issue d’une procédure respectant les différentes étapes de la procédure de promotion et que le vote effectué à scrutin secret a manifestement conduit à promouvoir le candidat qui, au regard du dossier administratif, disposait des titres et mérites supérieurs ;

Considérant toutefois que la motivation formelle de la délibération, préparée par les services de l’administration de la Province, et adoptée formellement par le Conseil le 30 juin 2020, avec le procès-verbal de la séance du 12 juin 2020 révèle une erreur, susceptible de rejaillir sur la validité des motifs tels qu’exprimés à l’appui de la décision prise ;

Considérant, en effet, que la motivation formelle de la délibération du 12 juin 2020 adoptée en séance du 30 juin 2020 indique parmi les motifs appuyant l’acte attaqué, que “l’audition [du requérant] en commission provinciale en charge de l’enseignement et de la formation n’a pas permis de confirmer le choix du Collège provincial de proposer l’intéressé à la promotion susvisée”, que “[...] la candidature de [l’intervenant] se démarque des autres candidatures en raison [...] de sa vision stratégique de l’exercice de la fonction postulée telle que décrite dans sa note d’intention et présentée en commission provinciale en charge de l’enseignement et de la formation” ;

Considérant que, si les quatre candidats ont bien été auditionnés en commission provinciale de l'enseignement et de la formation, cette commission n'a pas procédé à l'adoption d'un avis de classement ou d'une proposition. Aucun document versé au dossier administratif ne témoigne, par ailleurs, du contenu des débats de la commission ;

Considérant que ce motif vicie la motivation formelle de la délibération du 12 juin 2020, telle qu'adoptée le 30 juin et qu'en vertu du principe général de droit du retrait d'acte administratif, l'autorité doit procéder au retrait d'un acte administratif illégal lorsqu'elle constate son illégalité ;

Considérant que selon la jurisprudence du Conseil d'État, "les effets d'un tel retrait sont identiques à ceux d'un arrêt d'annulation, l'acte retiré étant censé n'avoir jamais existé. L'autorité disciplinaire a ainsi le choix, après ce retrait, de procéder à la réfection de l'acte retiré [...]. Lorsque l'autorité décide de reprendre la même [décision] mais en l'assortissant d'une autre motivation, le retrait étant justifié par un 'manque de motivation formelle', ce choix a pour conséquence que son retrait fait certes disparaître de l'ordonnancement juridique la première [décision] mais ne met pas à néant les actes de procédure [antérieurs]. Par l'effet du retrait, elle se replace au moment de sa délibération initiale pour adopter une nouvelle motivation [...] et reprend la même [décision], le même jour" (C.E., 30 novembre 2016, n° 236.594 [...]) ;

Considérant qu'il y a lieu de procéder au retrait de la motivation formelle de la délibération du 12 juin 2020 décidant de promouvoir [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre de Hainaut Enseignement – Pilier direction générale régionale de Charleroi à daté du 1^{er} juillet 2020 telle qu'elle a été adoptée par le Conseil en sa séance du 30 juin 2020 ;

Considérant qu'il y a lieu d'adopter dans une même séquence, une nouvelle motivation formelle de la délibération du 12 juin 2020 telle qu'annexée à la présente délibération dont elle fait partie intégrante ;

Le Conseil provincial décide, après avoir procédé au vote au scrutin secret, de retirer la motivation formelle, adoptée en séance du 30 juin 2020, de sa délibération du 12 juin 2020 de promouvoir [l'intervenant] au poste d'Inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – Pilier Direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} août 2020 et de lui substituer, avec effet à la même date, la motivation formelle annexée à la présente délibération ;

(...))»

Il résulte de la motivation de cette décision qu'elle a pour unique objet de retirer la motivation du premier acte attaqué pour la remplacer par une nouvelle motivation, et non de retirer cette décision du 12 juin 2020 pour la remplacer par une nouvelle décision. En d'autres termes, le deuxième acte attaqué vise à couvrir l'irrégularité affectant le premier acte attaqué.

Ce faisant, il produit des effets juridiques et constitue un acte susceptible de recours. Le requérant justifie, en outre, de l'intérêt au moyen dans la mesure où celui-ci tend à critiquer le procédé qui consiste à corriger *a posteriori* la motivation formelle d'un acte administratif et porte ainsi sur la motivation en droit du deuxième acte attaqué, ce qui revient à dénoncer la privation d'une garantie au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

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

À ce titre, il ne peut être admis qu’un acte administratif se limite à rectifier la motivation formelle d’un acte administratif antérieur sans remplacer l’intégralité de celui-ci *ab initio*, sous peine de méconnaître le dispositif légal précité. Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015 (ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.103), la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« [...] »

B.13.2. Les articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent :

“Article 1. Pour l’application de la présente loi, il y a lieu d’entendre par :

- Acte administratif :

L’acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d’une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l’égard d’un ou de plusieurs administrés ou d’une autre autorité administrative ;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État ;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l’article premier doivent faire l’objet d’une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l’indication, dans l’acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate”.

B.13.3. Ces dispositions généralisent l’obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l’administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.13.4. En ce qu’elle autorise l’organe administratif concerné à fournir, après l’application de la boucle administrative, la motivation requise d’un acte

administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998, exige que l'acte administratif en cause, pour autant qu'il relève du champ d'application de la Convention, soit communiqué au public "assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée".

[...] ».

En l'espèce, la partie adverse a elle-même décidé de corriger, par le deuxième acte attaqué et en dépit de l'annulation du mécanisme dit de la « boucle administrative » par l'arrêt n° 103/2015, précité, le vice de motivation affectant le premier acte attaqué. Cependant, que ce vice tienne à l'inexistence ou l'insuffisance de la motivation, l'enseignement de l'arrêt précité demeure transposable à cette situation. En effet, en agissant de la sorte, la partie adverse n'a pu remédier rétroactivement à l'irrégularité affectant cet acte, sans méconnaître la loi du 29 juillet 1991 qui garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, le droit de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même ou dans un document auquel il se réfère et connu au même moment de son ou ses destinataire(s).

La partie adverse reconnaît, dans la motivation du troisième acte attaqué, qu'il s'agit d'une irrégularité valablement invoquée par le requérant dans l'une de ses requêtes.

Le premier moyen est fondé.

VII.2. Autres moyens et conclusion de la deuxième affaire

L'annulation du deuxième acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VIII. Première affaire

VIII.1. Persistance de l'objet du recours

Contrairement à ce qu'a pu considérer la partie adverse dans la présente affaire et dans la deuxième affaire, le deuxième acte attaqué ne retire pas le premier acte attaqué. En outre et en tout état de cause, cette décision du 8 septembre 2020 est annulée. La première affaire conserve dès lors son objet.

VIII.2. Moyen unique

VIII.2.1. Thèses des parties

VIII.2.1.1. La requête en annulation

Le requérant prend un moyen de la violation du principe de motivation interne, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de bonne administration et du devoir de minutie qui en découle, du principe d'égalité et de non-discrimination et d'égal accès aux emplois publics, du principe de comparaison des titres et mérites, de principe d'impartialité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il fait valoir, à titre principal, que le premier attaqué ne repose pas sur des motifs admissibles et ne comporte pas de motivation suffisante. Il expose que cette décision n'est pas du tout motivée et ne se réfère ni explicitement ni implicitement au procès-verbal de la séance du 12 juin 2020. Il indique que ce qui est présenté comme un procès-verbal de cette séance lui a certes été adressé en même temps que le premier acte attaqué mais rappelle que pour qu'une motivation par référence soit admise, l'acte doit se référer explicitement à la motivation d'un autre acte, qui lui est annexé ou qui est porté à la connaissance de son destinataire. Or il constate que le premier acte attaqué ne contient, en tant que tel, aucune motivation permettant de comprendre pourquoi l'intervenant a été préféré malgré la proposition du collège provincial.

Il indique, à titre subsidiaire et s'il faut considérer que le premier acte attaqué se réfère implicitement mais certainement au procès-verbal de la séance du conseil provincial du 12 juin 2020, qu'il entend s'inscrire en faux contre ce procès-verbal, sur la base de l'article 51 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'. Il dépose une plainte en ce sens auprès du procureur du Roi.

Il relève enfin, à titre plus subsidiaire encore et s'il faut considérer que le premier acte attaqué est motivé par référence à ce procès-verbal de la séance du

12 juin 2020, que cette motivation ne répond pas aux exigences découlant des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

VIII.2.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse ne répond pas au moyen unique puisqu'elle expose que le recours a perdu son objet.

VIII.2.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

À l'appui de son dernier mémoire, elle réitère ses arguments, s'interroge sur l'intérêt du requérant à contester le deuxième acte attaqué qui retire une décision qui lui fait grief et demande qu'en tout état de cause, il soit sursis à statuer sur le premier recours, en attendant que le Conseil d'État se soit prononcé sur la deuxième affaire.

VIII.2.2. Appréciation

Il résulte de la motivation du deuxième acte attaqué, rappelée lors de l'examen de la deuxième affaire, que la partie adverse reconnaît elle-même que la motivation formelle du premier acte attaqué est inadéquate.

Le moyen unique est fondé.

VIII.3. Conclusion de la première affaire

Le premier acte attaqué doit être annulé.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros dans les deux premières affaires et de 770 euros dans la troisième affaire, soit un montant total de 2170 euros. Il y a lieu de faire droit à ses demandes.

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

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par H. L. dans les affaires A. 232.115/VIII-11.527 et A. 235.856/VIII-11.929 sont accueillies définitivement.

Article 2.

Les affaires portant les numéros A. 231.632/VIII-11.487, A. 232.115/VIII-11.527 et A. 235.856/VIII-11.929 sont jointes.

Article 3.

Sont annulées :

- la décision du conseil provincial du 12 juin 2020 de promouvoir H. L. au poste d'inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – pilier direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} juillet 2020 (A. 231.632/VIII-11.487) ;
- la décision du conseil provincial du 8 septembre 2020 de retirer et de refaire la motivation formelle de la délibération du conseil provincial adoptée en sa séance du 12 juin 2020 et ladite motivation formelle qui en fait partie intégrante (A. 232.115/VIII-11.527) ;
- la décision du conseil provincial du 22 février 2022 de retirer ses décisions du 12 juin 2020 et du 8 septembre 2020 promouvant H. L. au poste d'inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – pilier direction générale régionale de Charleroi à dater du 1^{er} août 2020, de reprendre la procédure de promotion au stade où les irrégularités ont été commises, à savoir celui de la motivation formelle de la décision du conseil provincial de choisir, à scrutin secret, H. L. et de le promouvoir au poste d'inspecteur général A7 du cadre organique de Hainaut Enseignement – pilier direction générale régionale de Charleroi avec effet au 1^{er} août 2020 (A. 235.856/VIII-11.929).

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 62 euros et l'indemnité de procédure de 2170 euros accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 300 euros lié à ses interventions.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux