CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.882 du 1^er octobre 2024

A. 233.455/VIII-11.667

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

contre :

l'Université de Liège,
ayant élu domicile chez
M^es Patrick HENRY et
Judith MERODIO, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du conseil d'administration de la partie adverse de date inconnue par laquelle il a été décidé de suivre la proposition émise par la Commission Universitaire à la Recherche et à l'Enseignement (CURE), faisant elle-même siens les choix et motivations de la Faculté de Gembloux Agronomie Bio Tech, de clore la procédure d'attribution de la charge à temps plein dans le domaine "Productions Végétales Tropicales" sans procéder à aucune nomination ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2024.

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

M^e^ Louisanne Hamon, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Laurane Feron, *loco* M^es^ Patrick Henry et Judith Merodio, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Répondant à un appel à candidatures publié au *Moniteur belge* du 20 mars 2019, le requérant postule, avec cinq autres candidats, à une charge de cours à temps plein indivisible dans le domaine des productions végétales tropicales, qui est alors vacante à la faculté de Gembloux Agro-Bio Tech de la partie adverse.

2. Le 5 mars 2020, le conseil facultaire de la faculté de Gembloux Agro-Bio Tech constitue une commission de nomination chargée d'examiner les candidatures reçues.

3. Une nouvelle commission est constituée le 5 mai 2020, après le désistement de deux membres de la commission de nomination.

4. Le 29 mai 2020, la commission de nomination nouvellement constituée entend le requérant et trois autres candidats et propose, à l'unanimité moins une abstention, le classement suivant :
- en première position : le requérant ;
- en deuxième position : C. T. ;
- en troisième position : B. H.

5. Le 3 septembre 2020, en raison de critiques portant sur l'impartialité d'un membre expert extérieur de la commission de nomination, le conseil facultaire modifie à nouveau la composition de la commission de nomination.

6. Le 30 septembre 2020, la commission de nomination nouvellement composée se réunit, examine les candidatures et retient celles du requérant, de C. T. et B. H., qui sont convoqués pour une nouvelle audition.

7. Le 15 octobre 2020, après le retrait des candidatures de C. T. et B. H., la commission de nomination entend le requérant et considère, « à l'unanimité, que la candidature [du requérant] correspond aux exigences de l'appel et invite le conseil de faculté à proposer [sa] désignation […] comme chargé de cours en "productions végétales tropicales" pour un terme de quatre ans avec évaluation au bout de trois ans en vue d'une nomination définitive. […] ».

8. Le 29 octobre 2020, le conseil de faculté se réunit et adopte la décision suivante :

« […]

> Certains membres estiment que le rapport semble émettre des réserves à l'égard du candidat et manquer d'enthousiasme par rapport à son projet de recherche et à sa possibilité d'intégration au sein de la Faculté et de son axe d'accueil. Un membre souligne que le projet de recherche [du requérant], même s'il correspond parfaitement à l'appel, ne présente pas d'objectifs prioritaires facilitant l'identification précise de collaborations en interne.
>
> Un membre s'inquiète de savoir [s'il] a déjà voyagé à l'étranger et s'il sera tenu de réaliser un séjour à l'étranger si ce n'est pas le cas. Le rapport confirme que la question a été posée au candidat et qu'il atteste de plusieurs séjours à l'étranger. L'appel ne stipulait pas qu'une mobilité serait imposée pour une période donnée, mais la nature de la charge implique une telle démarche.
>
> En conclusion, plusieurs membres ayant participé aux travaux de la commission souhaitent confirmer que celle-ci a travaillé en toute indépendance et totale transparence. Certains éléments du CV des experts extérieurs sont rappelés pour attester de leur réputation, compétences en lien avec le domaine et intégrité. Il est important de signaler qu'un représentant de la commission d'éthique d'ULiège était membre de la commission et que ce dernier a participé à l'ensemble des travaux. Il est notamment précisé que [le requérant] a été auditionné pendant 90 minutes en toute objectivité et sans complaisance. Certaines remarques formulées en cours de séance du présent conseil de Faculté peuvent être considérées comme blessantes, voire même insultantes à l'égard des membres de la commission qui pâtissent d'une situation indépendante de leur volonté, à savoir le retrait de [C. T.]. Ils n'ont pu échanger directement avec cette dernière, laissant en suspens les questions relatives à son implication dans les projets mentionnés, ce qui leur est injustement reproché.
>
> À l'issue de ces échanges, Monsieur le Doyen procède à un vote nominal.
>
> […]

Par conséquent, par 51 voix contre 21, la charge en productions végétales tropicales n'est pas attribuée. Compte tenu de ce résultat, il sera proposé à la CURE et au Conseil d'administration de clôturer la procédure d'attribution dans le domaine des productions végétales tropicales. Un travail de réflexion et d'analyse de fond sur cette procédure de sélection et sur la thématique proposée sera réalisé. Il est proposé que le disponible libéré soit mis à la disposition de la Faculté de GxABT.
Le point est approuvé séance tenante ».

9. Le 1er février 2021, la Commission Universitaire à la Recherche et à l'Enseignement (CURE) relève entre autres que « la décision facultaire de clore la charge est compréhensible et raisonnable vu les nombreux rebondissements qui ont émaillé la procédure d'attribution », se rallie en conséquence à l'avis du conseil de faculté et propose au conseil d'administration, à l'unanimité, de clore la procédure d'attribution de la charge dans le domaine « productions végétales tropicales ».

10. Le 10 février 2021, le conseil d'administration de la partie adverse, par 30 voix pour et 5 abstentions, « faisant siens l'avis et la motivation de la commission universitaire à la Recherche et à l'Enseignement, décide de ne pas attribuer la charge à temps plein, indivisible, dans le domaine Productions végétales tropicales et de clore la procédure d'attribution ».

Cette décision relève notamment :

« […]

Le Conseil de faculté a estimé que le dossier [du requérant] pouvait être qualifié de "bon" mais n'était pas à un niveau qui ne laisse subsister aucun doute. De plus, il a jugé que le projet de recherche holistique était trop vaste et insuffisamment détaillé pour que l'on puisse être certain de la faisabilité des diverses orientations et activités proposées.

D'autres constats qui militent pour la clôture de la charge sont :
- les lancements successifs de deux recrutements avec le même intitulé (et une durée d'ouverture d'appel de plus d'un an) ont conduit à un nombre très réduit de candidatures reçues ;
- les enseignements sont assurés pour cette année avec [B. H.] et le transfert récent de [L. L.] dans l'axe *Plant Sciences* ;
- suite au vif débat et à la situation particulière de cette charge, prendre le temps de ramener de la sérénité ;
- attendre le résultat de recrutements en cours pour lesquels les expertises pourraient faire évoluer les attentes en termes de complémentarités et donc du profil à venir dans le secteur végétal tropical ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Par un courrier du 17 février 2021, le requérant est informé que « le conseil d'administration a décidé de suivre la proposition émise par la Commission Universitaire à la Recherche et à l'Enseignement (CURE), faisant elle-même siens

les choix et motivations de la faculté de Gembloux Agro-Bio Tech, de clore la procédure d'attribution de cette charge sans procéder à aucune nomination ».

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe d'égal accès aux emplois publics et « des principes de bonne administration ».

Le requérant relève que l'acte attaqué se réfère à l'avis de la CURE qui se réfère lui-même à l'avis du conseil de faculté de Gembloux Agronomie Bio Tech, et qu'il s'en approprie ainsi « les choix et motivations » alors qu'ils n'y sont pas reproduits et ne lui ont pas été communiqués au plus tard au moment de la notification de l'acte attaqué. Il ajoute que la commission de nomination l'a proposé à deux reprises en première position pour la charge d'enseignement litigieuse et soutient que « la partie adverse semble réserver en quelque sorte l'attribution de la charge en cause aux seuls candidats faisant déjà partie de la faculté », au mépris du principe d'égalité et d'égal accès aux emplois publics.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant estime que la partie adverse ne répond pas au grief qu'il a formulé et que « bien au contraire, elle le corrobore ». Il relève qu'il est acquis que les avis et propositions sur lesquels s'appuie le conseil d'administration n'ont pas été portés à sa connaissance alors qu'en sa qualité de destinataire de l'acte, tel devait être le cas au plus tard au moment de la notification de l'acte attaqué. Il fait valoir que les informations portées à sa connaissance ultérieurement, et notamment dans le cadre de la présente procédure, ne sont pas de nature à purger cette irrégularité. Il constate que la partie adverse fait état de nombreuses difficultés qui lui sont étrangères pour justifier sa décision (conflits d'intérêt, mise en cause d'une candidature interne, retrait des candidatures, « rebondissements » (*sic*), remarques blessantes, ...) et répète que l'acte attaqué « prend le parfait contrepied de l'avis émis par la commission de nomination et ce alors même que le conseil de faculté a expressément confirmé que la commission de nomination "a travaillé en toute indépendance et totale transparence" et que le requérant avait été "auditionné en toute objectivité et sans complaisance" ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant ne conteste pas qu'une autorité administrative n'est pas tenue de mener une procédure de nomination à son terme mais réplique que, au regard d'un arrêt n° 198.056 du 20 novembre 2009 qu'il cite, pareille décision doit être fondée sur des circonstances nouvelles qui expliquent pourquoi il n'y a pas lieu de pourvoir un emploi vacant et qui ne peuvent résulter d'un simple changement d'appréciation de l'autorité, qui doit en outre faire preuve de prudence lorsque la procédure de sélection est terminée, *a fortiori* lorsqu'un seul candidat a réussi les épreuves. Il répète que lors de la première évaluation, il avait été classé en première position et que, lors de la seconde procédure mise en œuvre, alors qu'il était à nouveau proposé à la désignation et seul en lice, l'autorité a décidé de ne pas suivre l'avis de la commission. Il estime que cette manière de procéder est contraire à la prudence imposée par la jurisprudence et manifeste une volonté flagrante de le défavoriser.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, et alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé […] des moyens », c'est-à-dire « l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de cette disposition, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même.

En l’espèce, le requérant prend son moyen unique de la violation des « principes de bonne administration ». Énoncés comme tels, ces principes généraux du droit recouvrent une série d’impératifs qui s’imposent à toute autorité administrative dans l’élaboration, l’adoption et l’exécution de ses décisions, dont l’objectif est d’assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l’intérêt général et de la légalité. En conséquence, est irrecevable le moyen qui dénonce la violation de ces principes de bonne administration sans préciser les principes que l’acte attaqué méconnaîtrait en particulier ni en quoi il les méconnaîtrait.

La loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l’obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s’avèrent exacts, c’est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L’étendue de cette motivation dépend des circonstances d’espèce et doit être appréciée de manière raisonnable et il est admis que l’autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs. Enfin, l’obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l’acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l’acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l’acte lui est notifié.

Il ressort par ailleurs de la jurisprudence constante notamment citée dans le mémoire en réponse et le rapport qu’une autorité administrative n’est pas obligée de nommer un candidat à l’issue de cette procédure, son choix de ne désigner aucun des lauréats et de la recommencer *ab initio* relevant de son pouvoir d’appréciation discrétionnaire qui, sous la réserve du respect des exigences formelles, ne peut être jugé illégal que si cette décision est entachée d’une erreur manifeste d’appréciation, non invoquée en l’espèce. Par ailleurs, une décision administrative et sa notification constituent deux actes juridiques distincts et une autorité administrative n’est, sauf disposition contraire expresse, pas tenue de notifier aux candidats évincés la décision qu’elle prend de désigner le meilleur candidat ou, au contraire, de ne pas le désigner et de relancer la procédure de recrutement *ab initio*.

Il s'ensuit qu'en l'espèce, le courrier du 17 février 2021 qui informe le requérant qu'une décision de clôturer la procédure sans procéder à aucune nomination au poste litigieux, cristallisée par l'acte attaqué, ne devait pas obligatoirement contenir les motifs de celui-ci. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'étant invoquée à l'appui de la requête, la seule question qui se pose est donc de déterminer si l'acte attaqué est formellement et adéquatement motivé, conformément aux exigences de la loi du 29 juillet 1991.

À ce propos, l'acte attaqué expose notamment :

« […]

Le Conseil de faculté a estimé que le dossier [du requérant] pouvait être qualifié de "bon" mais n'était pas à un niveau qui ne laisse subsister aucun doute. De plus, il a jugé que le projet de recherche holistique était trop vaste et insuffisamment détaillé pour que l'on puisse être certain de la faisabilité des diverses orientations et activités proposées.

D'autres constats qui militent pour la clôture de la charge sont :
- les lancements successifs de deux recrutements avec le même intitulé (et une durée d'ouverture d'appel de plus d'un an) ont conduit à un nombre très réduit de candidatures reçues ;
- les enseignements sont assurés pour cette année avec [B. H.] et le transfert récent de [L. L.] dans l'axe *Plant Sciences* ;
- suite au vif débat et à la situation particulière de cette charge, prendre le temps de ramener de la sérénité ;
- attendre le résultat de recrutements en cours pour lesquels les expertises pourraient faire évoluer les attentes en termes de complémentarités et donc du profil à venir dans le secteur végétal tropical ».

Il s'en déduit qu'il est principalement motivé par la complexité et la durée de la procédure ainsi que par la qualité du dossier du requérant. Ni la requête ni le mémoire en réplique le cas échéant après le dépôt du dossier administratif, ne contestent l'adéquation de ces motifs au regard de celui-ci. En tout état de cause, il ressort de l'acte attaqué et dudit dossier que pour décider de ne pas attribuer la charge de cours et clôturer la procédure d'attribution, le conseil d'administration de la partie adverse s'est fondé sur l'avis de la CURE du 10 février 2021, selon lequel :

« Pour les Doyens [G.] et [D.], la décision facultaire de clore la charge est compréhensible et raisonnable vu les nombreux rebondissements qui ont émaillé la procédure d'attribution. En outre, le dossier [du requérant] a fait l'objet d'interpellations lors du débat facultaire. Un réexamen de la décision par une commission spéciale serait un rebondissement de plus peu susceptible de mener à une décision différente dans un contexte qui permettrait [au requérant] d'intégrer l'Université dans de bonnes conditions.

Le Recteur donne lecture des éléments justifiant la décision de ne pas attribuer la charge de cours [au requérant]. La durée de la procédure d'instruction et les nombreux rebondissements sont deux éléments montrant que lui attribuer la charge n'est pas la décision qui s'impose naturellement. De plus, le dossier de [du requérant] que l'on peut qualifier de "bon" n'est pas à un niveau qui ne laisse subsister aucun doute.

> Le Doyen [F.] a été informé qu'une enquête serait en cours au sein de l'Université par rapport à la décision de non-attribution de la charge à une candidate interne. Il demande ce qu'il en est réellement. Le Recteur répond que la Vice-Rectrice à l'Enseignement a réalisé une analyse approfondie du dossier d'instruction et rédigé la note de couverture retraçant l'historique des étapes qui a été diffusée à la CURE avec le dossier. Le Recteur n'a pas connaissance d'autres démarches ou enquêtes à ce stade.
>
> Le Recteur et la Vice-Rectrice à l'Enseignement insistent pour que le Doyen transmette au Conseil de Faculté ainsi qu'aux experts ayant participé aux travaux de la commission la note corrective levant les doutes émis quant au rôle effectivement assumé par une des candidates internes dans le cadre de l'obtention de différents financements de recherches. Cette démarche est importante pour la candidate dont le dossier pourrait être à nouveau évalué dans le cadre d'autres procédures d'attribution de postes. Le Doyen s'engage à diffuser cette note conformément à ce qui a été convenu, c'est-à-dire avant la séance du Conseil d'administration.
>
> Plus aucun membre ne demandant à intervenir, c'est à l'unanimité que la CURE fait siens le choix et les motivations de la Faculté de Gembloux Agro-Bio Tech. Par conséquent, elle propose au Conseil d'administration de clore la procédure d'attribution de la charge dans le domaine "Productions végétales tropicales" ».

L'acte attaqué est, partant, motivé par les rebondissements et la durée de la procédure, les interpellations dont a fait l'objet le dossier du requérant lors du conseil facultaire du 29 octobre 2020 et la qualité de son dossier de candidature qui est qualifié de « bon » mais qui « n'est pas à un niveau qui ne laisse subsister aucun doute ». Ces éléments apparaissent comme adéquats et nouveaux par rapport au début de la procédure de recrutement et sont corroborés par le dossier administratif. En effet, il faut tout d'abord relever que la procédure d'attribution de la charge de cours, qui a été initiée par une décision du conseil d'administration de la partie adverse du 20 mars 2019, a duré presque deux ans et a connu divers incidents :

- la composition de la commission de nomination été modifiée à deux reprises, une première fois à la suite du désistement de deux de ses membres, une deuxième fois à la suite de critiques portant sur l'impartialité d'un expert extérieur ;
- à la suite de cette seconde modification, le requérant, C. T. et B. H., déjà entendus et classés une première fois par la commission de nomination, ont été invités à être à nouveau entendus par la commission nouvellement composée ;
- C. T. et B. H. ont retiré leur candidature avant cette nouvelle audition, le requérant restant seul en lice ;
- certains membres de la commission de nomination ont émis des doutes sur la véracité de certaines informations mentionnées dans le *curriculum vitae* de C. T., candidate interne à la faculté ;
- plusieurs membres du conseil de faculté ont reproché au rapport de la commission de nomination un manque de bienveillance à l'égard de C. T. de sorte qu'une enquête interne à la faculté a été mise en place et a abouti à la rédaction d'une note corrective de la commission de nomination.

Il ressort également du dossier administratif que plusieurs membres de la commission de nomination se sont montrés réservés par rapport à certaines réponses apportées par le requérant aux questions qui lui ont été posées lors de l'entretien, son projet de recherche n'étant, selon eux, pas tout à fait abouti notamment dans une perspective de développement au sein de la faculté. L'acte attaqué repose donc sur des motifs qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, pertinents et légalement admissibles. La circonstance que le conseil d'administration de la partie adverse n'a pas suivi l'avis de la commission de nomination est insuffisante, à elle seule, à renverser ce constat.

Par ailleurs, le requérant se contente d'affirmer que « la partie adverse semble réserver en quelque sorte l'attribution de la charge en cause aux seuls candidats faisant déjà partie de la faculté » mais il n'apporte pas la preuve de ce qu'il allègue. En conséquence, le moyen n'est pas davantage fondé en ce qu'il est pris de la violation du principe d'égalité et d'égal accès aux emplois publics, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

En conclusion, le moyen unique est partiellement irrecevable et, pour le surplus, non fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1er octobre 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Luc Detroux