

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 66.740 du 11 juin 1997

A.48.105/VI-10.953

En cause : **ABRAHAM** Josiane,
ayant élu domicile chez
Mes Jacques PUTZEYS, Stéphanie GEHLEN
et Xavier LEURQUIN, avocats,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Politique scientifique.

Partie intervenante :

COCKSHAW Pierre,
rue Puccini 99
1070 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 août 1992 par
Josiane ABRAHAM qui demande l'annulation de l'arrêté royal
du 3 juillet 1992 nommant Pierre COCKSHAW en qualité de
conservateur en chef de la Bibliothèque royale de
Belgique;

Vu la requête introduite le 22 janvier 1993 par
laquelle Pierre COCKSHAW demande à être reçu en qualité de
partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 12 février 1993 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 27 septembre 1996 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 février 1997;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. PUTZEYS, avocat, comparaissant pour la requérante, Me R. THIRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me Ph. LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. La requérante est chef de département à la Bibliothèque royale de Belgique depuis le 1^{er} mai 1989.

2. Le 4 mai 1990, le Moniteur belge publie la vacance de l'emploi de conservateur en chef et un appel aux candidatures.

La requérante introduit sa candidature le 25 mai 1990 et l'intervenant le 29 mai 1990.

3. Le conseil scientifique commun aux établissements scientifiques nationaux se réunit le 9 juin 1990; il décide d'interviewer tous les candidats à raison de 30 minutes par candidat, examine la recevabilité des candidatures et fixe l'agenda des réunions suivantes.

La requérante est entendue le 16 juin 1990.

Le 19 juillet 1990, le conseil scientifique commun approuve le rapport circonstancié qu'il a établi sur les candidatures à l'emploi de conservateur en chef. Sur la base du curriculum vitae et de l'interview de chacun des candidats, il analyse chaque candidature en fonction des mêmes critères : diplômes, carrière et fonctions, activités, contacts, expérience, activités éducatives et expositions ainsi que publications. En ce qui concerne l'expérience de la requérante, le rapport relève ce qui suit :

" Expérience de la gestion administrative.
Depuis le 12 juin 1989, a procédé à l'évaluation de la gestion des acquisitions de livres. Elle a entamé la réforme de la procédure des acquisitions conformément aux dispositions légales sur les marchés publics. Divers marchés importants ont atteint le stade final ou sont en cours.

Expérience de l'automatisation.

Dès le 1^{er} décembre 1978, a préparé à l'informatisation le personnel de la section : catalogue onomastique.

- A élaboré de nombreux rapports à ce sujet. Le catalogue manuel a été abandonné dès le début de 1985. A préparé un manuel d'instruction à l'usage du personnel.
- A partir d'octobre 1986, fait partie d'un groupe de travail chargé d'étudier l'automatisation des diverses fonctions bibliothéconomiques de la Bibliothèque royale.

- A participé activement au cahier des charges relatif au système informatique de l'établissement.
- A entamé l'introduction de nouvelles procédures informatiques pour la gestion des acquisitions.
 - Enseigne l'automatisation des bibliothèques dans le cadre de la licence spéciale INFODOC, à l'U.L.B.

Expérience de la gestion technique du bâtiment.
La candidate n'a pas eu à s'occuper de tels problèmes.

Expérience du travail en équipe.
La candidate a formé à l'informatisation une équipe de cinq unités (un 1^{er} chef technicien et quatre chefs-techniciens de la recherche), appartenant à la section : catalogue onomastique.

- Elle a pris en main le personnel de la section : acquisitions, comprenant actuellement quatorze personnes, et s'applique à la réforme des méthodes de travail et la refonte globale de cette section";

et, en ce qui concerne l'expérience de l'intervenant, il est rédigé dans les termes suivants :

- " Expérience de la gestion administrative.
- expérience de la gestion d'une revue scientifique, d'une A.S.B.L. et d'un T.C.T.
 - expérience de la préparation du cahier des charges de l'automatisation.

Expérience de l'automatisation.

- en tant que président du groupe de travail chargé de l'automatisation de la Bibliothèque royale, a participé à l'élaboration du cahier des charges en vue de l'informatisation de la Bibliothèque royale.
- en tant que président du Centre d'études des manuscrits, a participé activement à l'étude de l'indexation automatisée de l'iconographie médiévale.

Expérience des problèmes techniques du bâtiment. Depuis qu'il est responsable de la conservation de la partie la plus précieuse du patrimoine de la Bibliothèque royale, le candidat s'est occupé systématiquement et spontanément des problèmes de sécurité. Il possède une réelle expérience des problèmes posés par la gestion technique d'un bâtiment ample et complexe.

Expérience du travail en équipe.
A la section des manuscrits, le candidat dirige le troisième circuit de travail du Centre d'étude des manuscrits qui a assuré la réédition des deux premiers volumes et la publication du troisième volume (inédit) du catalogue des manuscrits à peintures de la Bibliothèque royale de Fr. Lyna et a pourvu ce catalogue d'un index iconographique informatisé. Dans son département,

il coordonne le travail de trois sections très différenciées et d'un atelier de chalcographie".

Au terme de cet examen, le conseil estime que les quatre candidatures apparaissent satisfaisantes dans la majorité des domaines passés en revue et procède ensuite à leur classement. La requérante est classée quatrième sur la base de l'appréciation suivante :

- " - Expérimentée dans le domaine des procédures d'acquisition, du catalogue onomastique, du catalogue par matières, de la bibliothéconomie.
- Enseigne la bibliothéconomie dans une université.
- Préside aux contacts entre la Bibliothèque royale et les bibliothèques des établissements scientifiques de l'Etat.
- Représente la Bibliothèque royale à des congrès internationaux de bibliothéconomie.
- Expérimentée en matière de marchés publics.
- Connaît les problèmes liés à l'automatisation des bibliothèques.
- A formé le personnel de sa section à l'automatisation.
- Quelques publications dans le domaine de la bibliothéconomie.

Ses préoccupations se portent trop exclusivement sur les aspects techniques et administratifs du travail de la Bibliothèque royale, sans vision de la finalité scientifique. Ceci ressort notamment de la conception qu'elle applique en matière d'acquisitions et qui élimine tout choix scientifique de sa part. Sa production scientifique originale est limitée. Elle ne compte qu'un petit nombre de travaux publiés. Ses prises de position tranchantes risquent de mettre en péril la collaboration indispensable tant au sein de l'établissement qu'avec d'autres institutions".

L'intervenant, classé premier, est apprécié, quant à lui, de la manière suivante :

- " - Expérimenté dans le domaine des manuscrits, des monnaies et des médailles.
- Enseigne à l'université des matières en rapport avec les manuscrits, les monnaies et les médailles.
- Editeur d'une bibliographie internationale relative aux manuscrits.
- Entretient des contacts réguliers avec le principal centre international d'étude des manuscrits.
- Participation à de nombreux congrès à l'étranger, dans le domaine des manuscrits et des monnaies.
- Chargé de la coordination des projets d'automatisation de la Bibliothèque royale.

- A contribué à l'informatisation de l'indexation des sujets iconographiques médiévaux.
- Dirige une équipe qui a produit trois volumes de valeur scientifique reconnue.
- S'occupe activement des problèmes de sécurité du bâtiment et des collections.
- A organisé des expositions de manuscrits enluminés et une exposition de portée plus générale.
- A publié un ouvrage historique remarquable, ainsi que de nombreuses études de réelle valeur scientifique relatives aux manuscrits, aux monnaies et à l'histoire.

Sa formation scientifique a le plus de profondeur et sa production scientifique présente la plus grande envergure. Il est le plus à même de maintenir le niveau scientifique de l'établissement. Il est le seul candidat à s'occuper systématiquement de la sécurité du bâtiment et des collections. Il témoigne de la meilleure intelligence générale des problèmes de la Bibliothèque royale et plus précisément du problème fondamental des acquisitions. Sa formation multiple l'aide à s'adapter aux situations nouvelles".

4. Ce classement est notifié à la requérante le 24 juillet 1990.

Elle fait alors parvenir une réclamation le 29 juillet 1990.

Le 9 août 1990, le conseil scientifique commun examine les réclamations. Au sujet de la requérante, le rapport s'exprime comme suit :

" Les observations de M^{me} ROELANTS-ABRAHAM confirment la conception qu'elle se fait du rôle de la Bibliothèque royale Albert 1^{er}. Le conseil juge cette conception dangereuse pour l'avenir de la Bibliothèque royale Albert 1^{er}. En conséquence, le conseil ne trouve pas dans ces observations de raisons de modifier son rapport circonstancié du 19 juillet 1990".

5. L'avis du conseil scientifique commun, accompagné du dossier de l'affaire, est communiqué au Ministre le 20 août 1990.

6. Le 18 décembre 1991, le Ministre invite l'administration à préparer un projet d'arrêté ministériel désignant la requérante comme conservateur en chef f.f. à

partir du 1^{er} janvier 1992 et jusqu'à la nomination d'un conservateur en chef. Cet arrêté est pris le 31 décembre 1991. Antérieurement, l'intérim a été exercé par un tiers.

7. L'acte attaqué intervient alors le 3 juillet 1992.

Le Ministre communique cette décision à la requérante le 16 juillet 1992;

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de la violation des articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'Etat, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 novembre 1991, de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué a été pris "considérant le rapport circonstancié du conseil scientifique commun des établissements scientifiques nationaux" et sur proposition du Ministre de la Politique scientifique, alors que, première branche, le conseil scientifique commun doit établir un rapport circonstancié (provisoire) et un rapport circonstancié définitif après avoir reçu les observations des candidats, que l'acte entrepris ne vise qu'un rapport circonstancié, et qu'il n'apparaît par conséquent pas que l'autorité qui nomme ait tenu compte des deux rapports qui devaient être établis, alors que, deuxième branche, le rapport circonstancié initial du conseil scientifique commun n'est, à la connaissance de la requérante, pas conforme au prescrit de l'article 21, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 avril 1965 précité, puisqu'il ne comprend pas "1°) le classement des candidats selon leurs titres, leurs mérites scientifiques et leur aptitude à diriger et à organiser; 2°) la justification du classement de chaque candidat; 3°) le rapport concernant le vote et la justification des opinions minoritaires", alors que, troisième branche, les rapports

du conseil scientifique commun n'ont, à la connaissance de la requérante, pas été transmis, avec les observations qu'elle a faites au directeur général de l'administration dont l'établissement relève et que celui-ci n'a, par conséquent, pas été en mesure de soumettre au Ministre des propositions de nomination, et alors que, quatrième branche, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate, puisqu'elle est fondée sur un rapport du conseil scientifique commun qui méconnaît le prescrit des articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 21 avril 1965, tel que modifié par l'arrêté royal du 19 novembre 1991";

Considérant, en ce qui concerne la première branche, qu'avant comme après leur modification par l'arrêté royal du 19 novembre 1991, les articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 distinguent deux rapports circonstanciés, l'un provisoire visé à l'article 21, l'autre définitif visé à l'article 22; que s'il est vrai que l'arrêté attaqué vise "le" rapport circonstancié du conseil scientifique commun, il ressort de la lettre adressée le 20 août 1990 par le conseil au Ministre compétent que lui ont été transmis le rapport circonstancié ainsi que l'avis définitif du conseil à propos des candidatures à l'emploi de conservateur en chef de la Bibliothèque royale de même que le curriculum vitae des candidats et leurs observations écrites; qu'il appert du point 4 du procès-verbal de la réunion du conseil du 9 août 1990, qu'après avoir examiné les observations écrites formulées par quatre candidats dont la requérante, ledit conseil a considéré n'y avoir lieu de modifier son rapport circonstancié adopté lors de la réunion du 19 juillet 1990, ce rapport circonstancié devenant ainsi définitif; qu'il peut dès lors être admis qu'en visant, sans précision de date, "le" rapport circonstancié du conseil, l'auteur de l'acte attaqué a entendu se référer tant au rapport circonstancié du 19 juillet 1990 qu'à celui du 9 août 1990; que le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé;

Considérant, en ce qui concerne la deuxième branche, qu'une procédure de promotion est une opération complexe, constituée d'un ensemble d'actes susceptibles ou non de recours, qui s'achève par une décision de l'autorité qui a le pouvoir de nommer; que si cette dernière doit en principe appliquer la législation en vigueur au moment où elle prend sa décision, il ne s'ensuit pas que les actes antérieurs qui ont été accomplis conformément aux conditions qui régissaient leur adoption à l'époque où ils ont été pris doivent être refaits si ces conditions sont modifiées ultérieurement avant que la décision finale n'intervienne; qu'aussi bien, pour apprécier la régularité des propositions faites au Ministre par le conseil scientifique commun, il n'y a pas lieu d'avoir égard aux modifications apportées par l'arrêté royal du 19 novembre 1991 aux articles 21 et 22 de celui du 21 avril 1965; que le moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé;

Considérant, en ce qui concerne la troisième branche, que l'article 22 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 prévoit, tant dans sa version initiale que dans celle modifiée par l'arrêté royal du 19 novembre 1991, que le rapport définitif établi par le conseil scientifique commun est transmis au directeur général de l'administration dont relève l'établissement "en vue des propositions de nomination que celui-ci soumet au Ministre compétent"; que s'il est exact que le conseil scientifique a, le 20 août 1990, directement transmis au Ministre compétent le rapport circonstancié et l'avis définitif ainsi que les autres documents concernant les candidats, sans passer par l'intermédiaire du directeur général, cette façon de procéder n'a pas pu causer grief à la requérante dès lors que dans l'économie générale des articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 21 avril 1965, le rôle du directeur général se limite à transmettre au Ministre le rapport circonstancié définitif établi par le conseil sans qu'il puisse, à cette occasion, formuler à l'intention du Ministre des propositions dérogeant au classement définitif

opéré par le conseil; que le moyen, en sa troisième branche, doit être écarté;

Considérant, en ce qui concerne la quatrième branche, que son rejet découle de celui des autres branches;

Considérant que la requérante prend un second moyen "de la violation des dispositions visées au premier moyen, de la violation de la notion de délai raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, en ce que, par l'acte entrepris du 3 juillet 1992, il est pourvu à la vacance d'un emploi mis en compétition le 4 mai 1990, sur la base d'un rapport ou de rapports établis en juillet et/ou en août 1990, alors que, première branche, il n'est pas établi qu'il ait tenu compte des observations formulées par la requérante au sujet du rapport qui lui a été communiqué le 24 juillet 1990 et qui étaient pourtant fondamentales puisqu'elles mettaient l'accent

- sur l'oeuvre de pionnière de la requérante comme cofondatrice de la licence spéciale en sciences de l'information et de la documentation de la Faculté de Philosophie et Lettres de l'U.L.B.,
- sur le rôle actif d'expert que la requérante exerce dans les groupes de travail et commissions spécialisées de l'I.F.L.A.,
- sur ses publications relevant de la bibliothéconomie,
- sur les positions exprimées par la requérante quant à la finalité de la Bibliothèque royale,
- sur le rôle joué, en matière d'acquisitions, par la requérante qui, en période d'austérité budgétaire, a, par une gestion rationnelle et conforme à la loi,

augmenté de près de 40 p.c. la capacité d'achats de la Bibliothèque royale,

et alors que, seconde branche, l'acte attaqué ne tient aucun compte de ce que la requérante a été choisie pour exercer l'intérim de la fonction de conservateur en chef, ce qui impliquait qu'elle était la plus apte pour exercer cette fonction, ni du fait qu'elle s'est parfaitement acquittée de cette tâche";

Considérant, sur les deux branches réunies, qu'il appert de l'exposé des faits que le conseil scientifique commun a, en sa réunion du 9 août 1990, examiné les observations de la requérante mais qu'il n'y a pas trouvé de raisons pour modifier son rapport circonstancié et qu'il a transmis ces observations au Ministre en même temps que tous les autres documents utiles; que le même conseil scientifique a effectivement procédé à la comparaison des titres et mérites des quatre candidats en présence et a, au terme de celle-ci, classé l'intervenant premier et la requérante dernière; qu'il est à noter que lors des votations, aucun des quatorze membres votants ne l'a une seule fois classée en premier lieu et que les propositions sont formellement motivées et ne sont nullement entachées d'erreur manifeste d'appréciation; qu'il ressort par ailleurs de la lettre du 16 juillet 1991 du Ministre à la requérante l'informant de la promotion de l'intervenant que le Ministre était au courant de l'intérim de la requérante et de la manière dont elle l'avait exercé mais qu'il n'y a pas vu une raison de s'écarter du classement établi par le conseil scientifique; qu'en se fondant sur ce classement, l'autorité investie du pouvoir de nommer n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation et n'a pas violé les dispositions visées au moyen; qu'en ce qui concerne la violation de la notion de délai raisonnable, la longueur de la procédure s'explique en partie par la crise gouvernementale qui s'est déroulée du 17 octobre 1991 au 7 mars 1992 et doit être, par suite,

relativisée; qu'il n'est pas allégué qu'elle aurait nui aux intérêts de la requérante qui a été désignée pour exercer la fonction supérieure de conservateur en chef à partir du 1^{er} janvier 1992 et pour une période de six mois en attendant que la procédure de nomination en cours soit menée à bonne fin; qu'il s'ensuit que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze juin 1900 nonante-sept par :

MM. ANDERSEN, président de chambre,
LEROY, conseiller d'Etat,
HANSE, conseiller d'Etat,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.