

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 79.234 du 11 mars 1999

A.68.150/XIII-356

En cause : **GARCET** Jean-Jacques,
Quai de Rome 61 bte 84
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à la Coopération
au développement,
ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST et
Tanguy VANDENPUT, avocats,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 mars 1996 par Jean-Jacques GARCET qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 22 décembre 1995 portant promotion de Gust Mombaerts au grade de directeur d'administration à l'Administration générale de la Coopération au développement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 novembre 1997 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 19 janvier 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 février 1999;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant et Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Un ordre de service n° 11/94 du 7 mars 1994 porte à la connaissance du personnel de l'Administration générale de la Coopération au développement (A.G.C.D.) la vacance d'un emploi de directeur d'administration à pourvoir par avancement de grade à la première direction générale, chargée de la coopération bilatérale directe (G 40).

Le requérant, qui est ingénieur en chef-directeur à l'A.G.C.D., Gust MOMBAERTS ainsi que d'autres agents posent leur candidature.

2. Le 11 avril 1994, le conseil de direction procède à l'examen des candidatures.

Parmi les candidats du rôle néerlandais, M. MOMBAERTS est classé deuxième, après M. VANNESTE. Le procès-verbal de la réunion contient à ce sujet le passage suivant :

" Un membre estime que M. MOMBAERTS qui exerce actuellement les fonctions supérieures de directeur d'administration à G 40 est le mieux placé étant donné ses connaissances étendues de l'Afrique. Un autre membre estime que M. VANNESTE possède également une riche expérience de la région".

En ce qui concerne les candidats du rôle français, le procès-verbal porte ce qui suit :

" Après avoir discuté du C.V. de chaque candidat, le conseil constate que des six candidats francophones, M. PUFFET possède une longue expérience du terrain, étant né au Congo et y ayant travaillé jusqu'en 1963".

Cet agent est classé premier des candidats francophones, tandis que le requérant est classé troisième ex aequo.

3. Le requérant et Gust MOMBAERTS introduisent, respectivement le 22 avril et le 5 mai 1994, des réclamations contre le classement établi par le conseil de direction.

L'examen de ces réclamations conduit le conseil de direction, en date du 17 mai 1994, à modifier son classement, tant pour les candidats néerlandophones que pour les candidats francophones.

En ce qui concerne les agents du rôle français, M. PUFFET est toujours classé premier mais le requérant est présenté en quatrième place. Quant aux agents du rôle néerlandais, M. MOMBAERTS est classé premier tandis que M. VANNESTE est classé deuxième.

On lit à ce propos dans le procès-verbal ce qui suit :

" En ce qui concerne G 40, le conseil de direction constate également qu'il y a une incohérence entre la discussion des candidatures d'une part et le fait que M. MOMBAERTS a été proposé le 12 janvier 1994, par 6 voix contre 3, aux fonctions supérieures de directeur d'administration à G 40, fonctions qu'il y exerce depuis le 15 février".

4. Alors que l'emploi concerné avait été déclaré vacant à dater du 1^{er} avril 1994, son titulaire est maintenu en fonctions quatre mois au-delà de l'âge normal de la retraite. Compte tenu de cet élément, un nouvel ordre de service n° 25/95 du 14 juin 1995 déclare à nouveau la vacance de l'emploi.

Cette vacance suscite de nouvelles candidatures, d'autres fonctionnaires que ceux qui avaient initialement posé leur candidature remplissant les conditions pour être promus.

5. Le 12 septembre 1995, le conseil de direction constate que "la procédure précédente ouverte par l'ordre de service n° 11/94 n'étant pas clôturée, l'ordre de service n° 25/95 aurait dû mentionner que les candidatures introduites en 1994 restaient valables". Pour "éviter toute équivoque possible", il est décidé de demander confirmation de leur candidature à MM. MOMBAERTS et PUFFET, qui avaient été classés par le conseil de direction premiers candidats néerlandophone et francophone lors de l'appel précédent pour le même poste.

Gust MOMBAERTS confirme sa candidature le 19 septembre 1995.

6. Le 21 septembre 1995, le conseil de direction procède à un nouvel examen des candidatures.

Le requérant n'est pas classé parmi les cinq candidats francophones dont la nomination est proposée. Le conseil de direction estime que ce qui a été dit à l'occasion de l'examen de sa candidature à un emploi

d'inspecteur général à la direction d'administration D 20 reste valable.

A cet égard, le procès-verbal de la réunion contient l'appréciation suivante :

" M. GARCET a suivi beaucoup de formations, mais certains membres se demandent s'il a le profil voulu pour diriger cette direction difficile. C'est au niveau de leurs capacités de coordination, d'impulsion et de gestion qu'il faut juger les candidats. M. GARCET est très administratif, ce qui est une qualité, mais qui, poussée à l'extrême, devient un défaut. M. GARCET manque d'initiative, se retranche derrière les aspects administratifs davantage pour se protéger que pour agir. M. GARCET n'a jamais exercé des fonctions au niveau général, a une attitude plutôt conservatrice que prospective. Un membre confirme ce point de vue : M. GARCET est très bien au courant des procédures mais il ne les utilise pas toujours de manière constructive. C'est une personnalité intéressante, mais il faut juger en fonction des besoins de l'A.G.C.D. D 20 est un service très mouvant devant affronter les problèmes les plus variés qui surgissent".

En ce qui concerne les candidats néerlandophones, le conseil de direction classe à nouveau Gust MOMBAERTS à la première place. Le procès-verbal souligne à son propos ce qui suit :

" M. G. MOMBAERTS possède toutes les qualités requises pour remplir cette fonction. Un membre estime que c'est le candidat optimal. M. MOMBAERTS assume depuis longtemps non seulement la fonction de directeur d'administration mais aussi, du 1^{er} mars 1994 jusqu'au 1^{er} mai 1995, celle de directeur général".

7. Le requérant introduit, le 3 octobre 1995, une réclamation contre le classement établi par le conseil de direction.

A la suite d'un nouveau scrutin, le requérant reste classé sixième des candidats du rôle français.

8. Par arrêté royal du 22 décembre 1995, Gust MOMBAERTS est promu au grade de directeur d'administration avec effet au 1^{er} décembre 1994.

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose que la note du 26 septembre 1995 par laquelle l'administrateur général de l'A.G.C.D. a porté à sa connaissance le classement des candidats opéré par le conseil de direction, ne contient "aucune justification de portée générale ou individuelle"; qu'il ajoute qu'il n'a été donné aucune suite à sa réclamation contre le classement du conseil de direction adressée à l'administrateur général;

Considérant que la note par laquelle les propositions du conseil de direction sont portées à la connaissance des candidats ne constitue pas un acte administratif à portée individuelle mais une communication relative à un acte préparatoire, en sorte qu'elle ne doit pas être motivée formellement au sens de la loi du 29 juillet 1991; que, pour le surplus, l'allégation du requérant selon laquelle il n'a été donné aucune suite à sa réclamation est démentie par les faits, puisque le conseil de direction a procédé, en date du 20 octobre 1995, à un réexamen des réclamations et à un nouveau scrutin en vue du classement des candidats; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant expose, au titre de deuxième moyen, qu'il n'a pas eu accès aux procès-verbaux des réunions du conseil de direction et qu'il n'est dès lors pas en mesure de savoir sur quels éléments concrets l'autorité s'est fondée pour lui préférer Gust Mombaerts; qu'il en déduit que, faute pour l'autorité de s'expliquer de manière plausible, l'acte attaqué est arbitraire et que sa motivation est essentiellement de nature politique; qu'il expose encore, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, que l'autorité investie du pouvoir de nomination doit fonder sa décision sur des éléments

concrets en rapport avec l'intérêt du service et que les titres et qualités des candidats doivent être déterminés en relation avec l'emploi vacant défini et non *in abstracto*;

Considérant qu'il ressort des procès-verbaux des réunions du conseil de direction, notamment celles tenues le 11 avril 1994 et le 21 septembre 1995, que celui-ci a discuté du curriculum vitae de chacun des candidats à l'emploi vacant de directeur d'administration à la première direction générale, chargée de la coopération bilatérale directe, et qu'il a mis les qualités de Gust MOMBAERTS en exergue et estimé que ces qualités correspon-daient à celles requises pour l'emploi concerné; que, lors de la description de l'emploi, le conseil de direction a considéré que la connaissance approfondie du terrain, à la tête d'une direction qui s'occupe de l'aide bilatérale avec les pays d'Afrique, était un élément essentiel; que le candidat néerlandophone classé premier par le conseil de direction a une longue expérience de l'Afrique centra-le, qui n'est pas contestée par le requérant; qu'en outre, il résulte des éléments pris en compte pour préférer Gust MOMBAERTS (longue expérience de l'Afrique centrale, expérience la plus appropriée à la fonction, constatée à l'occasion de l'exercice de la fonction de chef de cabinet du Ministre de la Coopération au développement, exercice des fonctions supérieures de directeur d'administration) que sa nomination n'est pas "essentiellement politique" comme le prétend le requérant; qu'enfin, il ressort du texte même du préambule de l'arrêté royal attaqué que l'autorité investie du pouvoir de nomination a également comparé les titres et mérites des candidats et a considéré que le candidat nommé répondait le mieux au profil de l'emploi; que le moyen ne peut être accueilli;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et

de la violation de la règle de bonne administration qui veut que la hiérarchie soit, au point de vue des cadres linguistiques, équilibrée à chaque niveau; qu'il expose que la promotion de Gust Mombaerts le 1^{er} décembre 1994 au grade de directeur d'administration a fixé à cette date le nombre de fonctionnaires de degré 1 à cinq néerlandophones et quatre francophones, dont un appartenant au cadre bilingue francophone; qu'il en déduit que l'autorité a en fait favorisé le rôle linguistique néerlandophone tant du point de vue nombre que du point de vue des fonctions exercées, ce qui indique que "la motivation est également de nature communautaire";

Considérant qu'en vertu de l'arrêté royal du 22 septembre 1993 remplaçant le tableau annexé à l'arrêté royal du 25 novembre 1982 fixant les cadres linguistiques de l'A.G.C.D., le premier degré de la hiérarchie comporte dix emplois répartis comme suit : quatre emplois dans le cadre français, quatre emplois dans le cadre néerlandais, un emploi dans le cadre bilingue F et un emploi dans le cadre bilingue N; qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la situation réelle était la suivante :

- cadre français : 3 (2 fonctionnaires de rang 15 et 1 fonctionnaire de rang 16);
- cadre néerlandais : 2 (2 fonctionnaires de rang 16)
- cadre bilingue F : 1 (rang 15)
- cadre bilingue N : 1 (rang 16);

Considérant que les cadres linguistiques visent à réaliser dans chaque service une répartition équilibrée par degré de la hiérarchie, qui doit, à tout moment, se rapprocher le plus possible de l'équilibre fixé *in abstracto*; que l'autorité investie du pouvoir de nomination doit, dès lors, veiller à ce que le cadre dont le chiffre d'occupation est descendu le plus au-dessous du nombre fixé réglementairement soit porté au niveau de l'autre cadre; qu'elle n'a le libre choix que lorsque le nombre

d'emplois à conférer est égal pour chaque cadre linguistique; qu'en l'espèce, la partie adverse se devait de nommer un agent du cadre néerlandais;

Considérant, quant au déséquilibre, allégué par le requérant, entre les fonctions exercées au sein du degré 1, que s'il est vrai que la répartition linguistique équilibrée des emplois s'impose non seulement par degré pour tout un service mais aussi, d'une part, par grade d'un même degré et, d'autre part, pour chaque division de ce service, l'équilibre n'étant en effet pas uniquement déterminé par le nombre d'emplois attribués mais aussi par leur importance, il échet d'observer qu'en l'espèce, il s'agissait de pourvoir à la vacance d'un emploi de rang 15 et que l'autorité ne pouvait donc pas, dans le cadre de cette procédure de nomination, rétablir l'équilibre au sein du rang 16; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que le requérant fait valoir, au titre de quatrième moyen, que les titulaires de "diplômes scientifiques" sont victimes de discrimination puisqu'il ne leur est pas reconnu la même égalité au service de l'Etat; qu'il estime que l'autorité viole de ce fait "le droit coutumier qui reconnaît à chaque fonctionnaire le droit à l'avancement dans sa carrière" et qu'un tel droit ne lui est pas reconnu, de même qu'il n'est pas reconnu non plus aux ingénieurs principaux, ingénieurs et agronomes du cadre organique de l'A.G.C.D.;

Considérant qu'aucun élément du dossier administratif ne permet d'établir un quelconque lien de cause à effet entre le diplôme scientifique d'ingénieur civil dont le requérant est titulaire et la circonstance qu'il n'a pas été nommé à l'emploi qu'il postulait; que le requérant ne précise pas quel "droit coutumier" aurait été violé ou serait discriminatoire; que le moyen manque en droit et en fait;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant invoque un dernier moyen pris de la violation de l'article 72, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; qu'il expose que le préambule de l'arrêté royal attaqué du 22 décembre 1995 se réfère au seul ordre de service n° 25/95 du 14 juin 1995 déclarant vacant l'emploi de directeur d'administration en cause, et qu'en application de l'article 72, § 3, précité, les personnes intéressées disposaient d'un délai de rigueur de dix jours ouvrables pour introduire leur candidature; qu'il souligne que Gust MOMBAERTS ne l'a introduite que le 19 septembre 1995, soit en dehors des délais, et que dès lors cette candidature ne pouvait être prise en considération;

Considérant que lorsqu'une procédure de promotion perdure de manière plus ou moins longue dans le temps et que des agents qui ne remplissaient pas initialement les conditions de nomination viennent par la suite à les remplir, il n'est pas interdit à l'autorité de renouveler l'appel aux candidats pour que ces agents puissent faire acte de candidature et voir leurs titres et mérites comparés à ceux des premiers candidats; que pareil procédé n'implique pas que la procédure initiale devienne caduque ou ne soit pas poursuivie mais que seul l'appel aux candidats est renouvelé; qu'en l'espèce, l'allongement de la procédure de nomination est justifiée par la circonstance que le titulaire de l'emploi déclaré vacant à dater du 1^{er} avril 1994 a été maintenu en fonctions au-delà de l'âge normal de la retraite; que, compte tenu de cet élément, l'autorité a pris un nouvel ordre de service le 14 juin 1995 déclarant à nouveau la vacance de l'emploi en vue de susciter la candidature d'autres fonctionnaires que ceux qui avaient initialement posé leur candidature; que la procédure entamée en 1994 restait cependant régulière et que Gust MOMBAERTS, qui avait déjà répondu précédemment à l'avis de vacance d'emploi n° 11/94 du 7 mars 1994, a confirmé le 19 septembre 1995, à la demande du conseil de

direction, sa candidature précédente, laquelle restait valable; que le 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 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le onze mars 1900 nonante-neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.