

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

ARRÊT

n° 80.242 du 17 mai 1999
A. 81.900/IX-1605.

En cause : Etienne DE WINNE,
ayant élu domicile chez
Me D. LINDEMANS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard de l'Empereur, 3

contre :

la Communauté flamande, représentée par le Gouvernement
flamand.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 janvier 1999 par laquelle Etienne DE WINNE demande la suspension de l'exécution de la décision de la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants du 5 novembre 1998, selon laquelle il ne dispose pas des compétences génériques requises pour exercer la fonction de chef de division, sous peine d'une astreinte de 100.000 francs par jour où les effets de la décision n'auront pas été mis à néant;

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même partie requérante demande l'annulation de la même décision;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M. W. VAN NOTEN, premier auditeur-chef de section;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 16 mars 1999, fixant l'affaire à l'audience du 19 avril 1999;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me D. LINDEMANS, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. W. VAN NOTEN, premier auditeur-chef de section, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

1. Des éléments de la cause

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

1.1. Le 1er septembre 1972, le requérant entre en service au Ministère des Travaux publics en qualité d'ingénieur. Le 1er janvier 1990, il est transféré au Ministère de la Communauté flamande, où il est promu au grade d'inspecteur général à l'administration de l'infrastructure routière et des communications le 1er avril 1993 et chargé de la direction de l'administration des travaux et de l'inspection.

En exécution du statut du personnel flamand, un arrêté du Gouvernement flamand du 19 octobre 1994 le nomme d'office directeur-ingénieur par voie de changement de grade.

1.2. Le statut du personnel flamand est modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 mars 1997, notamment en ce qui concerne la désignation des chefs de division.

1.3. Ces modifications sont expliquées de manière détaillée dans la "communication de service CSG 97/1". Il est également communiqué que 34 divisions du ministère sont dépourvues d'un chef de division titulaire ou d'un chef de division ad interim et que le ministre flamand qui a la fonction publique dans ses attributions a ordonné "de lancer une procédure de désignation de chefs de division" dès que possible après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 11 mars 1997 susmentionné.

1.4. Le 22 avril 1997, le requérant pose sa candidature à une désignation à la fonction de chef de division de la division de la politique et de la gestion routières.

1.5. Le 9 juin 1997, le requérant se soumet à un test comportemental selon la méthode dénommée "Assessment Center Methode" visant à apprécier ses compétences génériques pour l'exercice de la fonction de chef de division. Ce test, qui comporte trois épreuves portant sur le comportement et une entrevue, est effectué par le bureau externe "Quintessence Consulting".

Ce bureau estime ne pas pouvoir émettre d'avis favorable sur la base des résultats de l'estimation du potentiel.

1.6. Le 28 juin 1997, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants estime que le requérant ne dispose pas des compétences génériques requises pour diriger une division.

Cette décision est portée à la connaissance du requérant par courrier du 7 juillet 1997.

1.7. À la suite d'une procédure intentée par le requérant, cette décision est successivement suspendue par l'arrêt n° 71.691 du 9 février 1998 et annulée par l'arrêt n° 74.621 du 25 juin 1998 sur la base de l'article 17, § 4bis, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

1.8. Le 16 juillet 1998, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants décide à nouveau que le requérant ne dispose pas des compétences génériques requises pour exercer la fonction de chef de division.

Cette décision est notifiée au requérant le 17 juillet 1998.

1.9. À la suite d'une procédure intentée par le requérant, l'exécution de cette décision est suspendue par l'arrêt n° 78.045 du 11 janvier 1999 en application de

l'article 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

1.10. Entre temps, un nouvel appel aux candidats pour dix mandats vacants de chef de division a été lancé par note du 4 septembre 1998.

1.11. Consécutivement à cet appel, le requérant pose à nouveau sa candidature à la fonction de chef de division de la division de la politique et de la gestion routières.

1.12. L'estimation interne du potentiel émet l'avis, en conclusion que le requérant "dispose de suffisamment de compétences génériques pour diriger cette division".

1.13. Le 22 octobre 1998, le requérant se soumet de nouveau à un test comportemental selon la méthode dite "Assessment Center Methode" visant à apprécier ses compétences génériques.

Le rapport du bureau externe Quintessence Consulting conclut qu'"un avis favorable ne peut être émis" sur la base des résultats de l'estimation du potentiel.

1.14. Le 5 novembre 1998, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants décide que le requérant ne dispose pas des compétences génériques requises pour diriger une division.

Il s'agit de la décision attaquée, qui est notifiée au requérant par courrier du 18 novembre 1998;

2. Du bien-fondé de la demande de suspension

2.1. Considérant que selon l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

2.2.1. Considérant, en ce qui concerne la première condition imposée par l'article 17, § 2, des lois coordonnées, que le requérant prend un moyen unique de

la violation de l'article VIII 76bis à 76quater de l'arrêté du Gouvernement flamand du 24 novembre 1993 portant organisation du Ministère de la Communauté flamande et statut du personnel (statut du personnel flamand), modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 mars 1997, et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, "en ce que la décision attaquée constate que le requérant ne dispose pas des compétences génériques requises sur la base, d'une part, d'un rapport (test comportemental) sur l' 'estimation du potentiel' nécessaire pour exercer la fonction de chef de division, rédigé par le bureau de consultants 'Quintessence Consulting' le 22 octobre 1998, et, d'autre part, d'une 'estimation interne du potentiel', d'une évaluation fonctionnelle concernant l'année 1997 et d'un dossier de candidature introduit par le requérant le 2 octobre 1998, alors que, pour apprécier les compétences génériques requises, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants doit tenir compte de l'estimation du potentiel fondée sur les informations internes disponibles concernant la carrière et sur les éléments fournis par le candidat - en l'occurrence, le requérant - et alors que le 'test comportemental' sur lequel se fonde l'estimation doit offrir toutes les garanties d'une appréciation correcte des faits et que les arrêts susmentionnés, revêtus de l'autorité de la chose jugée, ont jugé qu'en ne tenant pas compte des 'informations internes disponibles concernant la carrière' et des 'éléments fournis par le candidat', il y a violation de l'article VIII 76quater, § 1er, du statut du personnel flamand";

2.2.2. Considérant que, dans son exposé du moyen, il soutient notamment avoir signalé, dans son formulaire de candidature, "toute une série d'éléments prouvant, à son avis, qu'il possède les compétences génériques requises"; qu'il se réfère en l'occurrence au rapport que le bureau "Hay Management" a rédigé à son égard au cours de l' "évaluation de 1994" en vue d'occuper une fonction de cadre A2 et à la "note de motivation du directeur général du 24/11/95"; que "ces conclusions ne concordent pas avec ce que le bureau 'QUINTESSENCE CONSULTING' avait écrit à son sujet en 1997, ni avec l' 'estimation du potentiel' effectuée par ce bureau en 1998" et moins encore "lorsque l'on prend également en compte l'estimation interne du potentiel du 30 mai 1997 et l' 'addenda avec commentaires' du 12 juin 1998, ainsi que la dernière estimation interne du potentiel (quasiment identique) assortie d'un avis favorable"; que le requérant soutient par ailleurs que la commission interdépartementale n'a pas tenu compte des éléments qu'il a fournis dans son formulaire de candidature, ce qu'il estime être contraire à l'article VIII 76quater, § 1er, du statut du personnel flamand et que "en agissant comme elle l'a

fait, (...) la partie défenderesse a dès lors méconnu l'autorité de la chose jugée (des arrêts n^{os} 71.691 et 71.692 du 9 février 1998 et n^{os} 74.621 et 74.633 du 25 juin 1998)";

3. Considérant que la partie défenderesse n'a pas introduit de note d'observations;

4.1. Considérant que selon l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tous les actes administratifs de portée individuelle doivent faire l'objet d'une motivation formelle; que l'article 3 de cette loi dispose que la motivation doit indiquer les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision et que la motivation doit être adéquate; que cette obligation implique l'indication, dans l'acte même, des motifs précis et concrets pour lesquels la décision a été prise à la lumière des dispositions légales et réglementaires invoquées;

4.2. Considérant que l'article VIII 76quater, § 1er, alinéa 2, du statut du personnel flamand, modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 mars 1997, dispose que, pour apprécier les compétences génériques des candidats à l'emploi de chef de division, la commission interdépartementale doit prendre en compte :

"1° l'estimation du potentiel du candidat à la lumière des informations internes disponibles concernant la carrière et des éléments fournis par le candidat; et

2° l'estimation du potentiel du candidat à la lumière d'un test comportemental";

5. Considérant que la décision attaquée est motivée comme suit :

"Considérant qu'il ressort des résultats de l'estimation interne du potentiel et du test comportemental que M. Etienne DE WINNE possède à suffisance la compétence 'collaboration avec des tiers'; que sa compétence 'esprit d'analyse et de synthèse' peut être qualifiée de suffisante à plutôt élevée;

Considérant que le test comportemental estime que l'intéressé dispose à suffisance de la compétence précitée, en dépit du fait que la transmission claire mais pas toujours adaptée du message emporte la perte d'une partie du contenu de ce dernier, ce qui a des répercussions sur son pouvoir de persuasion et sa crédibilité; qu'il ressort en outre de l'estimation interne du potentiel que la compétence 'impact' est plutôt faible en raison des interventions parfois autoritaires de l'intéressé, qui ne lui permettent pas toujours de faire passer ses idées ou de convaincre les autres;

Considérant qu'en se basant sur les résultats du test comportemental, le niveau de compétence 'ouverture à la communication' avec des tiers est jugé acceptable, mais que l'estimation interne du potentiel juge cette compétence

plutôt faible, l'intéressé ne se montrant parfois pas suffisamment à l'écoute de son interlocuteur dès lors qu'il l'interrompt et ne lui donne pas l'occasion de formuler ses propres propositions;

Considérant qu'il ressort des résultats du test comportemental ainsi que de l'estimation interne du potentiel de l'intéressé que sa compétence 'flexibilité' est plutôt faiblement développée, que ce manque de flexibilité relatif se traduit dans son comportement ainsi que dans son style de communication, outre que cette lacune s'exprime dans sa manière de penser et ses actes, par exemple dans le manque de souplesse dont il fait preuve face aux changements organisationnels ou dans son style de persuasion;

Considérant que l'estimation interne du potentiel juge l' 'efficacité' de l'intéressé suffisante, dès lors qu'il vise à obtenir de bons résultats et à mener ses missions à bonne fin, outre le souci de faire primer l'intérêt de l'organisation en adaptant les règles et procédures; qu'en revanche le test comportemental qualifie cette compétence de plutôt faible, l'intéressé étant fort attentif aux règles et procédures et au maintien d'un cadre de pensées préconçu;

Considérant que l'estimation interne du potentiel estime la compétence 'sens de l'initiative' de l'intéressé suffisante sur la base de propositions qu'il fait pour apporter des améliorations profitables à l'administration, sans que ces améliorations ne profitent nécessairement à tout le monde; que le test comportemental estime toutefois cette compétence plutôt faible, dès lors que l'intéressé n'anticipe pas suffisamment les problèmes à venir et que c'est dans une moindre mesure qu'il entreprend d'initiative les actions nécessaires ou qu'il prend les décisions qui s'imposent pour résoudre les problèmes ou formuler des propositions d'amélioration;

Considérant que selon le test comportemental, la compétence 'convivialité' de M. Etienne DE WINNE est suffisante, nonobstant le fait qu'il manque des occasions et ou des opportunités de transposer son idée de la convivialité en actes; que la convivialité est qualifiée de plutôt faible dans l'estimation interne du potentiel, l'aspect contrôle de la hiérarchie primant l'aspect soutien;

Considérant qu'il ressort du test comportemental que la compétence 'aptitude à diriger une équipe' de l'intéressé est suffisante, nonobstant son profil d' 'expert-formateur' plutôt que d' 'assistant-formateur'; que l'estimation interne du potentiel qualifie cette compétence de plutôt faible à suffisante, dès lors que M. Etienne DE WINNE doit être plus attentif au fonctionnement au sein du groupe et donner des directives claires;

Considérant que selon l'avis final de l'estimation interne du potentiel, M. Etienne DE WINNE possède à suffisance les compétences génériques requises pour diriger une division, bien qu'il doive encore améliorer certaines des compétences précitées afin que ses connaissances et ses facultés s'accordent encore mieux avec les besoins de l'administration, ainsi qu'il ressort des notes attribuées pour les compétences 'impact', 'ouverture à la communication', 'flexibilité' et 'convivialité' qui sont plutôt faibles; que l'avis final du test comportemental considère toutefois l'ensemble des compétences génériques pour l'emploi de chef de division comme étant plutôt faibles, en raison de la note plutôt faible attribuée aux compétences 'flexibilité', 'efficacité' et 'sens de l'initiative';

Considérant qu'il ressort de l'aperçu des notes attribuées aux compétences génériques dans le cadre de l'estimation interne du potentiel et du test comportemental que, pour le moment, l'intéressé n'offre pas suffisamment de garanties, lesquelles sont indispensables pour la direction d'une division; que les deux avis finaux mettent l'accent sur les lacunes auxquelles il faut encore remédier; qu'à l'examen des pièces pertinentes versées au dossier de candidature, telles que l'évaluation pour l'année 1997,

il n'y a pas d'éléments de nature à infirmer d'une quelconque façon les notes attribuées.

Considérant que, selon l'article VIII 76quater du statut du personnel flamand, la décision de la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants est basée sur des pièces appréciant le potentiel actuel de l'intéressé pour diriger une division; que sont également visés les éléments fournis par le candidat;

Considérant qu'en ce qui concerne les informations fournies par M. Etienne DE WINNE, la note d'orientation se réfère à plusieurs reprises aux résultats d'un test comportemental effectué par le bureau externe "Hay Management" le 19 mai 1994; que ces résultats concernent toutefois un examen des compétences génériques requises pour occuper une fonction de cadre A2;

Considérant que M. Etienne DE WINNE a déjà posé deux fois sa candidature à la fonction de chef de division, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants ayant chaque fois décidé que l'intéressé ne possédait pas les compétences génériques requises pour exercer la fonction de chef de division;"

6.1. Considérant qu'il résulte de l'article VIII 76quater, § 1er, alinéa 2, précité, du statut du personnel flamand que la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants ne peut pas considérer les résultats du test effectué par le bureau externe comme déterminants en soi, mais qu'elle doit également tenir compte des "informations internes disponibles" et des "éléments fournis par les candidats"; qu'en l'espèce, la décision attaquée mentionne et compare, pour chacune des compétences génériques, les conclusions de l'estimation interne du potentiel et du test comportemental; que la décision attaquée mentionne également qu'il a été procédé à l'examen des pièces pertinentes versées au dossier de candidature du requérant, telles que l'évaluation relative à l'année 1997, et que, selon la décision attaquée, ces pièces ne contiennent pas d'éléments de nature à "infirmer (...) les notes attribuées"; que l'on peut difficilement soutenir que, pour évaluer un candidat, l'autorité doit toujours tenir compte de manière déterminante d'évaluations que des éléments d'appréciation et des résultats d'examen plus récents ont manifestement rendues obsolètes;

Considérant que si le requérant se réfère plusieurs fois, dans sa note d'orientation, aux résultats d'un test comportemental effectué par le bureau externe "Hay Management" le 19 mai 1994, la partie défenderesse était parfaitement en droit cependant de rejeter ces résultats dès lors qu'ils concernent l'examen des compétences génériques requises pour une fonction de cadre A2 et non pas, dès lors, un examen des compétences génériques requises pour la fonction de chef de division; qu'en égard notamment au moment où ces tests ont été organisés, la partie défenderesse pouvait également décider en droit de ne pas devoir examiner leurs

résultats point par point et les comparer aux résultats d'un rapport du 22 octobre 1998 concernant le test comportemental relatif à l'estimation interne du potentiel pour exercer la fonction de chef de division et les différentes conclusions de cette estimation; qu'il s'avère dès lors qu'il a également été tenu compte des informations internes disponibles concernant la carrière du requérant et des éléments fournis par lui-même, même si certains de ces éléments n'étaient plus pertinents en l'espèce pour la partie défenderesse;

Considérant que si les conclusions de l'estimation interne du potentiel ne concordent pas point par point avec les résultats du test comportemental, il ne peut toutefois s'en déduire automatiquement que le test comportemental n'offre pas de garanties pour une appréciation correcte des faits; que le test comportemental consécutif à une estimation interne du potentiel doit pouvoir s'écarter d'une "estimation" personnelle, sans quoi le recours à une méthode scientifique visant à objectiver cette "estimation" serait totalement superflu; qu'en raison de la condition selon laquelle "seul le fonctionnaire disposant des compétences tant génériques que spécifiques de la division, nécessaires pour diriger une division", peut être désigné comme chef de division et compte tenu de la note "plutôt faible" attribuée au requérant pour un certain nombre de compétences génériques, tant dans le cadre de l'estimation du potentiel effectuée sur la base d'un test comportemental, que dans le cadre de l'estimation interne du potentiel, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants était raisonnablement en droit de décider que le requérant "n'offre pas suffisamment les garanties indispensables pour la direction d'une division"; qu'ainsi, la commission interdépartementale des fonctionnaires dirigeants s'est forgé un propre avis motivé sur les qualités du requérant en se basant, d'une part, sur l'estimation du potentiel fondée sur les informations internes disponibles concernant la carrière du requérant et les éléments fournis par ce dernier et, d'autre part, sur l'estimation du potentiel fondée sur un test comportemental; que, dès lors, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions prescrites par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, n'étant ainsi pas remplie, la demande de suspension n'est pas fondée,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-sept mai 1900 nonante-neuf, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
Mme	V. WAUTERS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

V. WAUTERS.

J. BORRET.

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.