

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

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 82.915 du 18 octobre 1999
A. 63.982/IX-1694

En cause : Bruno VAN MALDEGEM,
demeurant à WAARSCHOOT
Oostmoer 204

contre :

le Centre public d'aide sociale (CPAS) d'Eeklo,
ayant élu domicile chez
Me D. MATTHYS, avocat,
ayant son cabinet à GAND,
Sint-Annaplein 34.

LE CONSEIL D'ÉTAT, IXe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juin 1995 par Bruno VAN MALDEGEM qui demande l'annulation de la décision du Conseil de l'aide sociale du Centre public d'aide sociale (CPAS) d'Eeklo du 11 avril 1995 par laquelle Géry EELBODE est nommé secrétaire de ce CPAS;

Vu l'arrêt n° 56.173 du 9 novembre 1995 rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. THYS, auditeur;

Vu l'ordonnance du 31 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 28 juillet 1999 fixant l'affaire à l'audience du 4 octobre 1999;

Entendu M. J. BORRET, président, en son rapport;

Entendu, en ses observations, Me D. MATTHYS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. B. THYS, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

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

1.1. Le 12 juillet 1994, le Conseil de l'aide sociale du CPAS d'Eeklo déclare l'emploi de secrétaire du Centre public d'aide sociale vacant à compter du 1er juin 1995.

1.2. Aux termes des conditions de recrutement arrêtées par le Conseil du CPAS le 13 août 1991 et modifiées le 8 mars 1994, les candidats doivent avoir réussi un examen de recrutement et être "au moins détenteurs des diplômes et certificats suivants" :

- "1. - soit un des diplômes ou certificats pris en considération pour le recrutement aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions;
 - soit le diplôme de licencié en sciences hospitalières obtenu après un cycle d'études techniques supérieures A1 ou une candidature universitaire, à condition d'avoir suivi pendant quatre ans au moins un enseignement postsecondaire de plein exercice.
- 2. - et de plus un diplôme ou certificat délivré à l'issue d'un cycle complet de cours de sciences administratives, conforme au programme minimal fixé par le Roi".

Le diplôme ou le certificat visé au point 2 ci-dessus n'est pas requis des candidats titulaires de l'un des diplômes suivants :

- "- docteur ou licencié en droit;
- licencié en sciences administratives;
- licencié en notariat;
- licencié en sciences politiques;
- licencié en sciences sociales ou sociologie;
- licencié en sciences économiques;
- licencié en sciences commerciales;
- diplôme délivré après un cycle de 5 ans dans la section des sciences administratives de l'Institut d'enseignement supérieur Lucien Cooremans à Bruxelles ou du "Hoger Instituut voor Bestuurs- en Handelswetenschappen" à Ixelles ou par le "Provinciaal Hoger Instituut voor Bestuurswetenschappen" à Anvers;
- licencié dont le diplôme scientifique a été délivré par l'Université coloniale de Belgique à Anvers ou par l'Institut universitaire des territoires d'outre-mer à Anvers;
- diplôme ou certificat pris en considération pour l'admission aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions pour autant que ce titre ait été délivré au terme d'études comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil".

Les conditions ainsi définies en matière de diplômes correspondent aux prescriptions des articles 3, 3°, et 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 1993 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'aide sociale.

1.3. Deux candidats réussissent l'examen de recrutement : le requérant avec 60,5 % des points et Géry EELBODE avec 65,125 % des points.

Le requérant se prévaut d'un diplôme de licencié en sciences politiques et administratives et Géry EELBODE, d'un diplôme de licencié en criminologie et d'une déclaration écrite du professeur B. VAN BUGGENHOUT de l'Université catholique de Louvain selon laquelle ce diplôme a été délivré "au terme d'études comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil".

1.4. Le 11 avril 1995, le Conseil de l'aide sociale décide de nommer Géry EELBODE secrétaire.

1.5. Le 7 juin 1995, le requérant introduit au Conseil d'État une demande de suspension de l'exécution de la nomination de Géry EELBODE. Il fait valoir deux moyens à cet effet : premièrement, la violation des conditions de nomination, en ce que

Géry EELBODE produit, à l'appui de sa candidature, un diplôme de licencié en criminologie qui ne figure pas "dans la liste des diplômes énumérés à l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 1993" et qui n'a pas été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil", et deuxièmement la violation de "la loi relative à la motivation formelle" en ce que ni la décision contestée, ni sa notification au requérant n'indiquent pourquoi la préférence a été donnée à Géry EELBODE et non au requérant.

Le 9 juin 1995, le requérant introduit également le présent recours en annulation devant le Conseil d'État. Il invoque à cet effet les deux mêmes moyens que ceux avancés dans sa demande de suspension mais dans l'ordre inverse.

1.6. Après avoir pris connaissance de la demande de suspension du requérant, le Conseil de l'aide sociale décide, le 13 juin 1995, de rapporter la décision contestée. Dans son préambule, la décision de retrait fait référence aux deux moyens avancés par le requérant dans sa demande de suspension. S'agissant du premier moyen, il considère que le dossier comprend des attestations de l'Université catholique de Louvain dont il ressort que le diplôme de licencié en criminologie de Géry EELBODE a été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil" et, en ce qui concerne le second moyen, que "l'obligation de motivation s'applique également aux nominations intervenant au scrutin secret", que, "dans le cadre de la loi relative à la motivation, une motivation insuffisante constitue une cause d'irrégularité sur la base de laquelle la décision du 11 avril 1995 peut être rapportée" et que "dans l'intérêt de la sécurité juridique, des décisions irrégulières peuvent être rapportées et prises à nouveau".

Le Conseil prend alors "une nouvelle décision énonçant la motivation matérielle". Par cette nouvelle décision, il nomme à nouveau Géry EELBODE en se fondant sur une nouvelle motivation formelle.

1.7. Saisi d'une réclamation du requérant, le gouverneur de la province de Flandre orientale décide, le 3 août 1995, de suspendre la décision du Conseil de l'aide sociale du 13 juin 1995 par laquelle Géry EELBODE est nommé secrétaire au motif que son diplôme de licencié en criminologie n'a pas été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil" de sorte qu'il a été "admis à tort à l'examen organisé pour l'emploi de secrétaire du CPAS".

Le Gouverneur considère que, selon une lettre du 3 septembre 1982 du Ministre de l'Intérieur à feu le gouverneur DE KINDER, "les termes 'droit public, administratif et/ou civil' doivent être conçus et appréciés de façon restrictive" et que la

connexité éventuelle entre le droit privé et le droit civil "ne constitue pas un argument adéquat pour justifier, dans ce domaine spécifique, une assimilation du droit privé au droit civil". Il fait référence à une lettre du doyen de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain dont il ressort que la formation de licencié en criminologie comprend le volet "introduction au droit", comptant 60 heures, dont trente de droit public et trente de droit privé, que ces trente dernières heures comprennent des cours tels que "introduction et aperçu des principes du droit", lesquels cours ne tombent pas sous la dénomination "droit public, administratif et/ou civil". Le gouverneur décide que Géry EELBODE a été admis à tort à l'examen de secrétaire de CPAS.

1.8. Le 12 septembre 1995, le Conseil de l'aide sociale prend connaissance de l'arrêté de suspension du gouverneur. Il décide de justifier la décision suspendue. Il le fait notamment en constatant "que le cursus menant au grade de licencié en criminologie comprenait in concreto pour Géry EELBODE non seulement la matière 'Introduction au droit + droit privé' pour 60 heures mais également, et particulièrement, un cours de 45 heures de 'Droit public'.

1.9. Le gouverneur de la province de Flandre orientale ne prend ensuite aucune décision d'annulation de la décision de nomination du 13 juin 1995, de sorte qu'en vertu de l'article 111, § 3, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, la suspension de cette décision a été levée à la suite de l'expiration du délai prévu pour l'exercice de la tutelle d'annulation.

1.10. Par l'arrêt n° 56.173 du 9 novembre 1995, le Conseil d'État rejette la demande de suspension mentionnée au 1.5.

Le Conseil considère "que la décision dont la suspension est demandée a été rapportée le 13 juin 1995; que le même jour, une nouvelle décision a été prise, portant nomination de Géry EELBODE; que la présente demande de suspension est dès lors devenue sans objet; qu'il n'y a pas lieu d'étendre d'office l'objet de la demande de suspension à la nouvelle décision".

2. De la procédure.

2.1. Considérant que le requérant a déposé un mémoire en réplique; que ce mémoire n'a toutefois pas été signé par le requérant ou en son nom, de sorte qu'il ne constitue pas une pièce recevable de la procédure et qu'il est écarté des débats;

3. De la recevabilité du recours

3.1. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse, faisant référence à ce qui a été énoncé à ce sujet dans l'arrêt relatif à la demande de suspension, soulève qu'à la suite du retrait de la décision attaquée du 11 avril 1995 par la décision du Conseil de l'aide sociale du 13 juin 1995 et de la décision de nomination portant la même date qui s'en suit, le recours est devenu sans objet et doit par conséquent être rejeté;

3.1.1. Considérant que le retrait d'une décision implique que celle-ci disparaît ab initio des relations juridiques et qu'elle est donc censée n'avoir jamais été prise; que tel est également le cas lorsque l'autorité décide le retrait parce qu'elle estime qu'elle doit "anticiper" sur des moyens que l'intéressé invoque à l'appui d'une demande de suspension et d'un recours en annulation de la décision visée et qu'elle prend ensuite une nouvelle décision qui, à son estime, offre une réponse à ces moyens;

Considérant que, appliqué à la présente cause, cela signifie qu'en raison du retrait du 13 juin 1995 de la décision du 11 avril 1995 par laquelle Géry EELBODE est nommé secrétaire du Centre public d'aide sociale d'Eeklo, le présent recours en annulation de cette dernière décision est devenu sans objet;

3.1.2. Considérant toutefois que la disparition de l'objet formel d'un recours en annulation n'oblige pas le Conseil d'État dans toutes les circonstances à déclarer la demande irrecevable; que le Conseil ne peut notamment y être tenu lorsqu'il constate que l'administration a remplacé la décision initialement contestée par une nouvelle décision de substitution et que celle-ci ne diffère pas essentiellement de la première quant au fond, de sorte que l'objet matériel du recours est resté inchangé; que le recours dirigé contre la décision remplacée peut dès lors être censé dirigé contre la décision de substitution; que, pour des motifs qui lui sont propres, le requérant peut choisir d'introduire un nouveau recours en annulation contre la nouvelle décision; que, s'il ne le fait pas, la présomption selon laquelle son recours est dirigé contre la décision de substitution joue en sa faveur; que, pour que le bien-fondé de son recours soit reconnu, il devra toutefois adapter éventuellement ses moyens d'annulation à la décision de substitution; qu'il devra s'exécuter à la première occasion que lui offrira la procédure;

3.1.3. Considérant en l'espèce que le requérant n'a pas introduit de nouveau recours contre la nouvelle décision de nomination; que, considérée sous l'angle de son contenu, cette dernière porte tout autant préjudice au requérant que la décision initiale: Géry EELBODE est une nouvelle fois nommé secrétaire, et ce avec effet rétroactif à la même date de prise de cours que celle mentionnée dans la décision de nomination du 11 avril 1995; que la circonstance que l'objet matériel du recours est ainsi resté inchangé, commande dès lors de modifier l'objet formel initial du recours en ne visant plus la décision du Conseil de l'aide sociale du 11 avril 1995 portant nomination de Géry EELBODE en tant que secrétaire du Centre public d'aide sociale mais la décision du 13 juin 1995 portant également nomination de Géry EELBODE en qualité de secrétaire du Centre public d'aide sociale;

3.1.4. Considérant que l'exception est rejetée;

4. Du bien-fondé du recours

4.1. Considérant que dans sa requête, 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 allègue que la décision de nomination est dépourvue de la motivation qui lui permettrait de découvrir les motifs de cette décision;

4.1.1. Considérant que ce moyen était entièrement axé sur la décision initiale de nomination; que le requérant ne critique pas la motivation formelle de la nouvelle décision de nomination; que, dans son dernier mémoire, il conteste toutefois l'adéquation des motifs exprimés dans la nouvelle décision de nomination et, ce faisant, passe de la violation de l'obligation de motivation formelle à celle de l'obligation de motivation matérielle; que ce passage est légitime mais intervient tardivement sur le plan de la procédure étant donné qu'il aurait déjà pu intervenir dans un mémoire en réplique;

4.1.2. Considérant que le premier moyen de la requête et le nouveau moyen du dernier mémoire sont rejetés;

4.2. Considérant que le requérant prend un second moyen du non-respect des exigences en matière de diplômes; qu'il soutient qu'en vertu de l'arrêté royal du 20 juillet 1993 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'aide sociale et en vertu

des conditions de nomination arrêtées par le Conseil de l'aide sociale, le diplôme de licencié en criminologie dont Géry EELBODE est titulaire est insuffisant pour être candidat à l'emploi de secrétaire du CPAS d'Eeklo; qu'il fait valoir que le diplôme de licencié en criminologie ne figure pas dans la liste des diplômes établie à l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 1993 susvisé et n'a pas non plus été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil"; que, selon lui, les cours d'"introduction au droit" n'entrent pas en ligne de compte pour l'application de ce dernier critère;

4.2.1. Considérant que, selon les conditions de nomination à l'emploi de secrétaire du CPAS d'Eeklo rappelées au point 1.2, les candidats doivent être détenteurs de deux diplômes ou certificats, le second étant un diplôme ou un certificat délivré à l'issue d'un cycle complet de cours de sciences administratives, conforme au programme minimal fixé par le Roi; qu'aux termes des mêmes conditions de nomination, sont dispensés de la seconde exigence en matière de diplômes les titulaires de diplômes et certificats bien déterminés, nommément désignés, ainsi que les titulaires d'un diplôme ou d'un certificat donnant accès aux emplois du niveau 1 dans les services de l'État, des Communautés et des Régions pour autant que ce titre ait été délivré au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil";

4.2.2. Considérant qu'il est incontestable que le diplôme de licencié en criminologie de Géry EELBODE ne lui donnait accès à l'emploi litigieux que pour autant qu'il ait été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil";

4.2.3. Considérant qu'il peut être adhéré à la thèse du requérant selon laquelle les termes "droit public, administratif et/ou civil" doivent être conçus au sens strict; qu'une indication en ce sens peut être décelée dans la distinction opérée explicitement entre le droit public et le droit administratif; qu'une interprétation étendue des termes viderait cette distinction de tout son sens; que la notion de "droit civil" doit donc être elle aussi interprétée strictement et ne saurait être assimilée au "droit privé";

4.2.4. Considérant que l'examen de la conformité d'un diplôme à l'exigence d'une formation "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil" doit s'opérer concrètement, dans le respect du contenu du programme des études; que si la vérification n'était pas effectuée sur la base du contenu de la formation mais

uniquement en fonction de la dénomination des cours suivis, elle pourrait générer une discrimination intolérable entre des diplômes obtenus au terme de formations identiques mais portant sur des matières dont les dénominations sont différentes (traitement inégal de situations identiques en substance) ou au terme de formations différentes portant sur des matières dont les dénominations sont identiques (traitement égal de situations substantiellement différentes);

Considérant que, lors de l'introduction de sa candidature, Géry EELBODE a produit une déclaration du professeur VAN BUGGENHOUT de l'Université catholique de Louvain dans laquelle celui-ci confirme que son diplôme de licence en criminologie a été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil"; qu'il ressort des précisions données par le doyen de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain à propos des études de Géry EELBODE que la formation suivie par ce dernier en vue de l'obtention de la licence en criminologie comprenait quarante-cinq heures de droit public et 60 heures de "droit privé, y compris une introduction au droit"; qu'en ce qui concerne cette dernière matière, le guide des études de la faculté de droit indique qu'elle comprend trois volets, le premier donnant une introduction à un certain nombre de notions et principes fondamentaux du droit, le deuxième offrant une initiation à un certain nombre d'"éléments importants du droit privé, concernant notamment l'état et la capacité des personnes, le droit de la famille, le droit des régimes matrimoniaux, le droit des biens et le droit des obligations" et enfin le troisième traitant de l'organisation judiciaire et du "déroulement du procès civil"; qu'il est évident, à tout le moins, que l'étude de "l'état et (de) la capacité des personnes, (du) droit de la famille, (du) droit des régimes matrimoniaux, (du) droit des biens et (du) droit des obligations" relève de l'étude du droit civil au sens strict; que par conséquent, compte tenu notamment du fait que Géry EELBODE a suivi quarante-cinq heures de cours de droit public, la partie défenderesse pouvait raisonnablement considérer que le diplôme de licencié en criminologie de Géry EELBODE avait été obtenu au terme d'études "comportant au moins 60 heures de droit public, administratif et/ou civil", comme le prescrivent l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 1993 susvisé ainsi que la décision du Conseil de l'aide sociale du 13 août 1991 fixant les conditions de nomination pour l'emploi de secrétaire du Centre public d'aide sociale;

Considérant que le second moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge du requérant.

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

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
Mme	S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST

J. BORRET

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