

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 84.105 du 14 décembre 1999

A.68.968/VIII-1398

En cause : **LEGRAND** Michel,
ayant élu domicile au
GERFA asbl
avenue du Pont de Luttre 137
1190 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
Me Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere 25
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mai 1996 par Michel
LEGRAND qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 9
janvier 1996 portant nomination de Rita VAN GILBERGEN au
grade d'inspecteur général à partir du 16 février 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique réguliè-
rement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 23 juin 1999 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 26 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 décembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me DETRY, 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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant, qui appartient au rôle linguistique français, est conseiller au ministère de la Fonction publique.

2. Une note de service, visée par le requérant le 22 août 1995, porte à la connaissance des intéressés qu'un emploi d'inspecteur général est à conférer par avancement de grade au service d'administration générale. Il est précisé que "la description de l'emploi dont question est jointe à la présente note".

3. Le requérant ainsi que cinq autres agents posent leur candidature à l'emploi vacant. Il précise dans sa lettre de candidature qu'il réunit "les conditions relatives au grade requis et au profil de fonction présumé puisque la description de l'emploi ne m'a pas été communiquée".

4. Les candidatures sont examinées par le conseil de direction en séance du 25 septembre 1995. Le procès-verbal de cette réunion contient des appréciations circonstanciées sur chacun des candidats. Il relate une déclaration du président du conseil de direction en ces termes :

" Le Président signale que la note de service et le profil ont été transmis par envoi recommandé qui a été visé le 18 août 1995 par l'intéressé. A des fins de sécurité, les mêmes documents ont été notifiés, par la voie interne, à Monsieur LEGRAND, le 22 août 1995, alors que l'accusé de réception du pli recommandé n'était pas encore parvenu à l'autorité.

Le Président note que l'intéressé, dans son acte de candidature du 1^{er} septembre 1995, ne se réfère qu'à la note de service visée le 22 août 1995, lorsqu'il affirme n'avoir pas reçu le profil de fonction. Le Président confirme que Monsieur LEGRAND a reçu l'ensemble des documents, profil inclus le 18 août".

Fr. LEJEUNE, administrateur général f.f. et chef d'administration où l'emploi d'inspecteur général doit être conféré, propose de retenir trois candidats. Après de nouveaux débats, le conseil de direction adopte, au scrutin secret et à l'unanimité, le classement suivant :

1. Rita VAN GILBERGEN
2. ex aequo : Denis RUYTINGS et Marc BEUMIER.

5. Cette proposition provisoire de classement est portée à la connaissance des candidats par une note de service du 5 octobre 1995. Le requérant en prend connaissance le 25 octobre 1995.

6. Le 3 novembre 1995, le requérant demande communication du procès-verbal de la réunion du 25 septembre, marque son désaccord sur les propositions faites par le conseil de direction et demande à être entendu par celui-ci, assisté d'un défenseur.

7. Par deux lettres du 8 novembre 1995, dont le contenu est identique et qui sont adressées au requérant à son adresse personnelle et au siège de son organisation

syndicale, le requérant est invité à se présenter le 20 novembre 1995 pour être entendu; une copie du procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 25 septembre 1995 est jointe à ces lettres qui précisent par ailleurs, d'une part, qu'il n'y a pas de raison d'accéder à la demande du requérant de se faire accompagner par un défenseur et, d'autre part, qu'il serait souhaitable que l'intéressé fasse parvenir le contenu de sa réclamation par écrit, afin que le conseil de direction puisse en disposer avant la réunion du 20 novembre 1995.

8. Le 20 novembre 1995, le conseil de direction constate que le requérant ne s'est pas manifesté depuis l'envoi de la lettre de convocation du 8 novembre 1995.

9. Le dossier est transmis au ministre par une note du 28 novembre 1995, qui mentionne ce qui suit :

" Suite à la réclamation écrite de Monsieur Michel LEGRAND, conseiller, le conseil de direction s'est réuni le 20 novembre pour entendre ce candidat qui ne s'est pas présenté, sans fournir aucune justification ni orale ni écrite".

10. L'arrêté attaqué est publié au Moniteur belge du 20 mars 1996, par la mention suivante :

" Par arrêté royal du 9 janvier 1996, M^{me} VAN GILBERGEN, Rita, premier conseiller, est promue au grade d'inspecteur général au Ministère de la Fonction publique, cadre linguistique néerlandais, à partir du 16 février 1995";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 43, § 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966; qu'il indique qu'au moment où l'acte attaqué a été pris, le ministère de la Fonction publique ne disposait plus de cadres linguistiques réguliers; qu'il expose, dans une première branche, qu'en vertu de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 19 septembre 1994 portant création, organisation et fixation des cadres du ministère de la Fonction publique, ce ministère comptait, à la date du 1^{er} janvier 1996, trois

administrations supplémentaires, de sorte qu'il eût fallu, avant de procéder à des promotions, adapter les cadres linguistiques fixés par arrêté royal du 31 janvier 1995, ce qui n'a pas été fait; qu'il prétend, dans son mémoire en réplique, que l'application de l'arrêté royal du 8 décembre 1995 établissant à titre transitoire des barrières à la promotion entre les administrations du ministère de la Fonction publique doit être écartée, parce que c'est à tort, selon lui, que l'urgence a été invoquée pour ne pas soumettre le projet à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; qu'il fait valoir, dans une seconde branche, que l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents appartenant aux niveaux 1 et 2+ - entré en vigueur le 30 décembre 1995 pour les agents du niveau 1 et au 1^{er} janvier 1994 pour les agents du niveau 2 - a supprimé certains grades et que la modification du deuxième degré de la hiérarchie a des conséquences sur le calcul des emplois des premier et deuxième degrés qui doivent être répartis paritairement entre les rôles linguistiques; qu'il estime que, pour ce motif également, les cadres linguistiques devaient être adaptés; qu'il soutient, dans son mémoire en réplique, qu'il ne peut être tenu compte de l'arrêté royal du 3 juin 1996 portant modification de certaines dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat, puisque celui-ci est postérieur à l'acte attaqué et qu'il "ne pouvait influencer de quelque manière que ce soit l'environnement juridique et la non-conformité des nominations contestées par rapport aux cadres linguistiques";

Considérant, quant à la première branche du moyen, qu'un arrêté royal du 8 décembre 1995, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, a établi, à titre transitoire, des barrières à la promotion par avancement de grade ou par accession au niveau supérieur et au changement de grade entre les administrations du ministère de la Fonction publique; que l'urgence invoquée pour ne pas consulter la

section de législation du Conseil d'Etat sur le projet d'arrêté est motivée comme suit :

" Considérant que les transferts de personnel interviendront au 1^{er} janvier 1996 dans le ministère de la Fonction publique, en exécution de l'arrêté royal du 19 septembre 1994;

Considérant que toutes les dispositions réglementaires relatives à l'intégration du personnel concerné n'ont pu être prises, compte tenu notamment de la problématique de la réforme des carrières dans les niveaux 1 et 2+;

Considérant qu'il est de bonne administration de procéder en une fois à toutes les adaptations requises, notamment à des fins de cohérence;

Considérant qu'il importe donc de ne pas entraver le bon fonctionnement des services existants du ministère de la Fonction publique au 31 décembre 1995 et qu'à cette fin, il s'indique de prolonger les barrières existantes;

Considérant enfin qu'il est de bonne administration d'établir à titre transitoire une barrière de cadre entre les services existants au 31 décembre 1995 et ceux transférés au 1^{er} janvier 1996";

Considérant qu'il est exact que, comme l'expose le requérant dans son mémoire en réplique, la partie adverse savait, depuis l'adoption de l'arrêté royal précité du 19 septembre 1994, que des administrations relevant jusqu'alors d'autres ministères et, par conséquent, du personnel, seraient transférés au ministère de la Fonction publique le 1^{er} janvier 1996; que l'urgence n'est cependant pas motivée par cette seule circonstance, mais aussi par des difficultés nées de la réforme des carrières aux niveaux 1 et 2+ et du souci de procéder en une seule fois à toutes les adaptations requises sans entraver le bon fonctionnement des services existants; que cette motivation n'est pas dénuée de pertinence; qu'en outre, l'urgence n'est pas démentie par les dates de publication au Moniteur belge et d'entrée en vigueur de l'arrêté concerné; que l'exception d'illégalité de l'arrêté royal précité du 8 décembre 1995 est recevable mais non fondée;

Considérant qu'eu égard aux barrières à l'avancement établies par l'arrêté royal du 8 décembre 1995, les

cadres linguistiques antérieurs demeuraient applicables aux administrations du ministère de la Fonction publique pour lesquelles ils avaient été fixés; que ces cadres contenaient en effet des règles objectives permettant de déterminer, au moment de la promotion attaquée, en dehors de toute appréciation d'éléments de fait, les cadres linguistiques dans lesquels il y avait lieu d'attribuer, dans les services existant avant les transferts, les emplois déclarés vacants; que le requérant excipe en vain de l'avis 26.080/II/PN/CV/MM rendu par la Commission permanente de contrôle linguistique dans des circonstances en partie comparables; que cet avis ne lie pas le Conseil d'Etat; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'article 8 de l'arrêté royal du 3 juin 1996 portant modification de diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat a modifié comme suit l'article 67 de l'arrêté royal précité du 10 avril 1995 relatif à l'entrée en vigueur de celui-ci :

" Pour ce qui concerne les niveaux 1 et 2+, le présent arrêté entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur du cadre organique du ministère ou de l'organisme d'intérêt public concerné qui intègre les nouvelles carrières afférentes à ces deux niveaux et au plus tard le 1^{er} juin 1997";

que, par l'effet de cette disposition à caractère rétroactif, l'arrêté royal du 10 avril 1995 portant simplification de la carrière de certains agents appartenant aux niveaux 1 et 2+ est censé n'avoir pas été en vigueur au moment de l'acte attaqué dont il ne saurait, par conséquent, constituer "l'environnement juridique"; que la nouvelle structure n'étant pas en vigueur, il n'y avait pas lieu d'y adapter les cadres linguistiques du ministère de la Fonction publique; que la seconde branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 22 et 26 de l'arrêté royal précité du 10 avril 1995 et de l'article 72 de

l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; qu'il expose qu'en vertu des articles 22 et 26 de l'arrêté royal du 10 avril 1995, le grade d'inspecteur général a été rayé et celui de conseiller général créé, de sorte que l'acte attaqué opère une nomination à un grade inexistant; qu'il ajoute que l'article 72 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 a été violé, puisque le grade d'inspecteur général avait été rayé et qu'il n'y avait par conséquent pas d'emploi vacant de ce grade;

Considérant qu'il apparaît de l'examen de la seconde branche du premier moyen que l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 avril 1995 a été retardée par l'article 8 de l'arrêté royal du 3 juin 1996 portant modification de diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat; que, dès lors, à la date de l'acte attaqué, le grade d'inspecteur général était censé toujours exister; que le requérant n'invoque la violation de l'article 72 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 qu'en relation avec la suppression du grade d'inspecteur général; qu'abstraction faite de cette suppression, censée n'être pas réalisée à l'époque, il est constant qu'un emploi d'inspecteur général était vacant; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 26, § 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat; qu'il expose avoir, par lettre du 3 novembre 1995, demandé à être entendu par le conseil de direction mais n'avoir pas été convoqué à cette fin; qu'il s'ensuit, selon lui, que le droit d'être entendu et la disposition visée au moyen ont été méconnus; que, dans son mémoire en réplique, il nie avoir reçu les deux lettres de convocation que la partie adverse dit lui avoir adressées et expose, dans son dernier mémoire, à quels stades ces lettres auraient pu se perdre; qu'il reproche également au conseil de direction de ne pas

s'être préoccupé des raisons de son absence à la séance du 20 novembre 1995;

Considérant que le dossier administratif contient la copie de deux lettres adressées au requérant le 8 novembre 1995, l'une à son domicile et l'autre au siège du GERFA, ainsi qu'une copie du registre de sorties mentionnant ces deux envois; que le requérant ne conteste pas l'existence des lettres de convocation du 8 novembre 1995, mais nie seulement les avoir effectivement reçues; que la disposition visée au moyen ne requiert pas la recommandation à La Poste de la convocation de l'agent devant le conseil de direction; qu'il ne peut dès lors être reproché à la partie adverse de n'avoir pas utilisé ce mode d'envoi; qu'à défaut de pouvoir produire le récépissé d'envois recommandés, qui eût constitué la preuve de ces envois, la partie adverse produit à tout le moins un commencement de preuve, étant la copie du registre de sorties dont le requérant n'allègue pas la fausseté; que le requérant n'y oppose que des hypothèses, tout à fait aléatoires, dont il ne privilégie d'ailleurs aucune; que s'il est possible qu'une des deux lettres du 8 novembre 1995 se soit égarée, il est peu vraisemblable qu'il en aille de même pour la seconde, les deux adresses étant différentes; qu'il est significatif que le requérant ne se plaigne pas de n'avoir pas reçu la copie du procès-verbal de la réunion du conseil de direction, annexée aux lettres du 8 novembre 1995; qu'il est également surprenant qu'il ne formule aucune critique à l'égard de l'acte attaqué, là où celui-ci considère que, à la suite de la réclamation d'un candidat, le conseil de direction s'est réuni, à nouveau, le 20 novembre 1995 pour entendre le candidat mais qu'il ne s'est pas présenté, et n'a fourni aucune explication orale ou écrite; qu'il est étrange que, pendant cinq mois, le requérant ne se soit jamais soucié ni du sort réservé à sa lettre du 3 novembre 1995 ni du déroulement ultérieur de la procédure de promotion; qu'en outre, les allégations du requérant méritent d'être rapprochées du grief qu'il avait

formulé dans son acte de candidature, selon lequel la note de service annonçant la vacance d'emploi n'était pas accompagnée - comme elle l'indiquait de manière expresse - de la description de la fonction; que cette note de service a été communiquée au requérant par envoi recommandé à la poste et par voie interne; qu'il se conçoit difficilement que ces envois, effectués à des dates différentes, aient tous deux été incomplets, d'une part, et que le requérant n'ait effectué aucune démarche pour se procurer le document manquant, d'autre part; qu'il serait à tout le moins étonnant que sur cinq courriers adressés au requérant pendant la procédure litigieuse, quatre d'entre eux prètent à controverse, et n'aient suscité aucune réaction de la part du requérant; que compte tenu de ces éléments de fait, le moyen ne peut être considéré comme fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen "du défaut de motif et de l'absence de motif de l'acte attaqué"; qu'il déclare ne pas voir a priori sur la base de quels motifs pertinents et admissibles la nomination attaquée a été décidée tandis que sa candidature a été écartée et annonce que "il ne pourra développer, le cas échéant, ce moyen que lorsqu'il aura accès au dossier administratif"; que, dans son mémoire en réplique, il déclare s'en tenir au texte de sa requête;

Considérant que l'acte attaqué se réfère à l'avis du conseil de direction dont il reproduit une partie relative à la candidate nommée; que le requérant n'allègue pas que les considérations ainsi reproduites seraient inexactes ou dépourvues de pertinence; que, par ailleurs, la partie adverse n'avait pas l'obligation d'indiquer, dans l'acte de nomination, les motifs pour lesquels elle ne retenait pas la candidature du requérant, d'autant que ces motifs ressortent de l'avis du conseil de direction; 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,
le quatorze décembre 1900 nonante-neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

J.-Cl. GEUS.