

-

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.130 du 7 février 2000

A. 68.969/V-1480

En cause : **LEGRAND** Michel,
ayant élu domicile au siège de
l'Association sans but lucratif
"G.E.R.F.A.",
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.

Parties intervenantes :

1. **RUYTINGS** Denis,
Chemin du Baudriquin 61
7090 Braine-le-Comte.
2. **DRAYE** Renilde,
Keiberg 52
3053 Haasrode.

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mai 1996, par
Michel LEGRAND qui demande l'annulation des arrêtés royaux
des 9 et 24 janvier 1996 portant promotion de Renilde
DRAYE au grade de premier conseiller et de l'arrêté royal
du 9 janvier 1996 portant promotion de Denis RUYTINGS au
grade de premier conseiller;

Vu la requête introduite le 27 novembre 1996 par Denis RUYTINGS qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 6 décembre 1996 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le 17 décembre 1996 par Renilde DRAYE qui demande à être reçu en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 24 janvier 1997 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 juillet 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérante et adverse;

Vu les mémoires des parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 19 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 novembre 1999;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, le requérant, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et les parties intervenantes;

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 du 18 juillet 1995, visée par le requérant le 19 juillet 1995, porte à la connaissance des intéressés "que deux emplois de premier conseiller sont à conférer par avancement de grade à la Direction générale de la Sélection et de la Formation"; la note précise que ces emplois sont accessibles aux "fonctionnaires du service d'Administration générale et de la Direction générale de la Sélection et de la Formation"; il est également précisé qu'une description des emplois est jointe à ladite note.

3. Le requérant ainsi que, notamment, les parties intervenantes, posent leur candidature aux deux emplois déclarés vacants. Le requérant précise dans sa lettre de candidature qu'il réunit "les conditions relatives au grade requis et aux profils de fonctions établis" puisque la description des emplois ne (lui) 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 en ces termes une déclaration du président du conseil de direction : "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 1999, alors que l'accusé de réception du pli recommandé n'était pas encore parvenu à l'intéressé. Le Président note que l'intéressé, dans son acte de candidature du 1er 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...". A l'issue de la séance, le conseil de direction adopte, au scrutin secret et à l'unanimité, les classements suivants qui correspondent à ceux suggérés par le directeur général DE SAEDELEER :

- pour le premier emploi :
 1. Renilde DRAYE
 2. Denis RUYTINGS
 3. André WARIN
 4. Paul DROGART

- pour le second emploi :
 1. Denis RUYTINGS
 2. André WARIN
 3. Renilde DRAYE
 4. Paul DROGART

5. Cette proposition provisoire de classement est portée à la connaissance des candidats par une note du 5 octobre 1995.

6. Le 2 novembre 1995, le requérant accuse réception de la note de service du 5 octobre 1995, demande communication du procès-verbal de la réunion du 25

septembre 1995, marque son désaccord sur les propositions et demande à être entendu par le conseil de direction, 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 lettre du 28 novembre 1995, dans laquelle on lit notamment ce qui suit : "le 20 novembre 1995, le conseil de direction s'est réuni pour entendre la seule réclamation introduite : celle de Monsieur Michel LEGRAND, conseiller, qui ne s'est pas présenté, et qui n'a fourni aucune explication".

10. Par arrêtés royaux du 9 janvier 1996, Renilde DRAYE et Denis RUYTINGS sont promus au grade de premier conseiller au Ministère de la Fonction publique, service de la fonction publique, la première dans le cadre néerlandais et le second dans le cadre bilingue; chacun de ces arrêtés royaux précise, en son article 2, qu'il produit ses effets le 1^{er} août 1995. L'arrêté royal portant nomination de Renilde DRAYE a cependant été rapporté parce

que l'emploi auquel l'intéressée avait été promue n'était devenu vacant que le 1^{er} décembre 1995; un arrêté royal du 24 janvier 1996 remplace celui du 9 janvier 1996 et précise que la nomination de Renilde DRAYE produit ses effets le 1^{er} décembre 1995.

11. Les arrêtés royaux précités, publiés par mention au Moniteur belge du 20 mars 1996, constituent les actes attaqués.

12. Par arrêté royal du 16 octobre 1998, Denis RUYTINGS est promu par avancement de grade au grade de conseiller général au Ministère de la Fonction publique, service de la fonction publique. Mention de cet arrêté royal a été faite au Moniteur belge du 2 décembre 1998;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt actuel du requérant à l'annulation de l'arrêté royal du 9 janvier 1996 portant promotion de Denis RUYTINGS au grade de premier conseiller, eu égard à la promotion, devenue définitive, de celui-ci au grade de conseiller général;

Considérant que le requérant n'a pas attaqué la promotion de Denis RUYTINGS au grade de conseiller général; que cette promotion est devenue définitive; qu'elle a eu pour effet de libérer un emploi au grade brigué par le requérant; que le requérant ne justifie plus de l'intérêt actuel requis à l'annulation de l'arrêté royal du 9 janvier 1996 portant promotion de Denis RUYTINGS au grade de premier conseiller; qu'il n'y a par conséquent pas lieu d'examiner l'exception soulevée par ce dernier, par laquelle il faisait valoir qu'il avait été nommé à un emploi du cadre bilingue français et que le requérant, agent unilingue, n'avait pas vocation à un emploi de ce cadre;

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 fait valoir, 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 sont demeurés 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 existants avant les transferts, les emplois déclarés vacants; que le requérant excipe en vain de l'avis 26.080/11/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 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 pouvait, 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 fondé;

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 de premier conseiller a été rayé et celui de conseiller 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 méconnu, puisque le grade de premier conseiller avait été rayé et qu'il n'y avait par conséquent pas d'emploi vacant de ce grade;

Considérant qu'il résulte 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 de premier conseiller 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 de premier conseiller; qu'abstraction faite de cette suppression, censée n'être pas réalisée à l'époque, il est constant que des emplois de premier conseiller étaient vacants; 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 recommandée, 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 qu'il 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, annexé 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 suite à la réclamation d'un candidat, le Conseil de direction s'est réuni, à nouveau, le 20 novembre 1995 pour entendre la réclamation du candidat" et "que ledit candidat 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 de réclamation du 2 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 période litigieuse, quatre d'entre eux prêtent 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 qu'"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 et se borne, pour le surplus, à contester la réception des lettres du 8 novembre 1995; que, dans son dernier mémoire, il déclare s'en tenir aux termes de sa requête en annulation et de son mémoire en réplique;

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, d'autre part, 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;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 72, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et de l'article 36 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat; qu'il expose que l'arrêté royal du 9 janvier 1996 a été abrogé par celui du 24 janvier 1996 qui porte promotion de Renilde DRAYE au grade de premier conseiller à la date du 1^{er} décembre 1995; que, selon le requérant, il s'agit d'une nouvelle nomination qui aurait dû être précédée d'un nouvel appel aux candidats;

Considérant qu'il résulte tant du texte même de l'arrêté royal du 24 janvier 1996 que de la mention qui en a été faite au Moniteur belge du 20 mars 1996, que l'arrêté royal du 9 janvier 1996 portant promotion de Renilde DRAYE au grade de premier conseiller a été retiré - "ingetrokken" - et non abrogé; que le motif de ce retrait est exposé dans la note explicative du 19 janvier 1996, dont il ressort que l'emploi auquel l'intéressée a été promue n'est devenu effectivement vacant que le 1^{er} décembre 1995; que le retrait est intervenu dans le délai de recours au Conseil d'Etat; qu'eu égard à ce retrait régulier, l'arrêté royal du 9 janvier 1996 est censé n'avoir jamais existé et n'avoir pu clore la procédure de promotion à l'emploi considéré; que l'arrêté royal du 24 janvier 1996 ne constitue dès lors pas une nouvelle nomination et ne devait pas être précédé d'un nouvel appel aux candidats; 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 10.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante, à concurrence de 4.000 francs et à charges des parties intervenantes à concurrence de 3.000 francs chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le
7 février deux mille, par la Ve chambre du Conseil d'Etat,
composée de :

MM. J.-J. STRYCKMANS,	premier Président du Conseil d'Etat,
A. BEIRLAEN,	conseiller d'Etat,
Mme S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

J.-J. STRYCKMANS.