CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 86.733 du 7 avril 2000

A.70.503/VIII-1559

En cause : **CORMEAU** Guillaume,
ayant élu domicile
avenue de Ningloheid 96
4802 Heusy,

contre :

la Région wallonne, représentée par son Gouvernement
ayant élu domicile chez
Me Thierry BRAIBANT, avocat,
avenue de la Dame 60
5100 Jambes.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 août 1996 par Guillaume CORMEAU qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne qui porte promotion de Michèle HENRY au grade de conseiller adjoint chef de service au ministère de la Région wallonne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 3 novembre 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 24 février 2000 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 mars 2000;

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

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

Entendu, en son avis contraire, M. LOMBAERT, 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. Par son arrêt nº 53.411 du 24 mai 1995, le Conseil d'Etat annule, à la requête du requérant en la présente cause, l'arrêté du gouvernement de la Région wallonne du 15 février 1993 portant promotion de Michèle HENRY au grade de conseiller adjoint-chef de service au ministère de la Région wallonne. Deux autres arrêts, prononcés à la même date, annulent la promotion au même grade d'Armande CLERINX et Georges THONNARD.

2. Le 7 septembre 1995, le gouvernement wallon décide de reprendre la procédure de promotion à trois emplois de conseiller adjoint-chef de service déclarés vacants le 7 mai 1991 "au stade incriminé par les arrêts du Conseil d'Etat, à savoir l'établissement du classement des candidats par le conseil de direction".

3. Le conseil de direction examine le 26 octobre 1995 les candidatures qui avaient été introduites à la suite de l'appel aux candidats du 7 mai 1991 et émet un avis motivé et une proposition, libellés comme suit :

" Madame BIEFNOT explique que les emplois vacants sont affectés à la mission de tutelle sur les communes.

Trois secteurs sont ainsi concernés :

1° le secteur de la gestion financière;

2° le secteur de la gestion du personnel communal (statuts administratif et pécuniaire);

3° le secteur de la gestion du patrimoine et des marchés publics.

Les critères de classement que le conseil pourrait adopter, eu égard aux postes à pourvoir devraient être :

- expérience dans le secteur de la tutelle;
- expérience dans les domaines spécifiques cités;
- qualités de comportement (esprit de dialogue avec les communes, disponibilité);
- sens des responsabilités;
- aptitudes à diriger et à se diriger.

Au terme de son examen et après en avoir débattu, le conseil de direction procède au vote.

La décision étant unanime, le conseil fait sienne la proposition de Madame BIEFNOT et adopte le classement suivant :

(...)

Pour le deuxième emploi, gestion du personnel communal :

1. HENRY Michèle : la plus apte pour cet emploi compte tenu de la qualité de sa grande expérience dans ce domaine et de sa parfaite maîtrise des dossiers.

2. THONNARD Georges.
Son expérience le rend apte à l'emploi, mais profil moins pointu dans la gestion du personnel communal que celui de Madame HENRY.

3. CLERINX Armande.
Son expérience porte spécifiquement sur la gestion et le contrôle des marchés publics communaux; est dès lors moins apte à occuper l'emploi que les deux premiers classés.

4. CORMEAU Guillaume.
Expérience insuffisante à le rendre apte à l'emploi.

5. DE FOSSA Paul-André.
Pas de connaissance dans le domaine de la tutelle.

(...)".

4. Le classement établi par le conseil de direction est notifié aux candidats le 18 janvier 1996.

5. Le 5 février 1996, le requérant introduit une réclamation dans laquelle il fait valoir ce qui suit :

" (...) je dispose d'un meilleur classement administratif que les autres candidats, donc d'une ancienneté plus grande et de titres et mérites tout aussi satisfaisants que ceux de mes collègues et que mon plan de carrière antérieure atteste d'une expérience fort diversifiée et donc de la polyvalence généralement souhaitée par le conseil de direction pour les emplois proposés à la promotion".

6. Le 7 mars 1996, le conseil de direction rejette la réclamation du requérant pour le motif "que l'intéressé n'apporte, au travers de ladite réclamation, aucun élément nouveau qui justifierait une modification des propositions qu'il a établies lors de sa séance du 26 octobre 1995".

7. Le secrétaire général du ministère de la Région wallonne écrit le 14 mars 1996 aux membres de la députation permanente du conseil provincial de Liège pour porter à leur connaissance les propositions faites par le conseil de direction et leur demander leur avis sur celles-ci.

8. Le 21 mars 1996, la députation permanente émet un avis favorable sur le classement établi.

9. L'arrêté attaqué se réfère à la proposition du conseil de direction;

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, en ce que l'acte attaqué se réfère à la proposition du conseil de direction alors qu'une telle référence n'est

admissible que si cette proposition se fonde sur une comparaison effective des titres et mérites des candidats; qu'il expose que la motivation de cette proposition est libellée de manière tautologique et constitue une clause de style; qu'il considère "qu'aucun élément concret n'est avancé par le conseil de direction pour justifier la promotion de Madame Michèle HENRY au détriment des autres candidats et donc du requérant qui dispose du meilleur classement administratif";

Considérant que la partie adverse répond que le conseil de direction a procédé à l'examen très concret des candidatures en comparant effectivement les titres et mérites de chacun, sur la base de critères prédéterminés et objectifs, en fonction des exigences de l'emploi à conférer; qu'elle ajoute que seules les propositions du conseil de direction doivent être notifiées aux candidats et non son avis motivé ou les procès-verbaux de ses séances;

Considérant que l'arrêté attaqué n'énonce pas les motifs sur lesquels la partie adverse s'est fondée pour accorder sa préférence à Michèle HENRY; qu'il se réfère purement et simplement à "la proposition motivée émise par le conseil de direction en sa séance du 26 octobre 1995 et confirmée en sa séance du 7 mars 1996"; qu'aux termes de l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, "la motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision"; que la motivation par référence n'est admissible que si le document auquel il est fait référence est joint à l'acte qui fait grief ou si celui-ci en reproduit la teneur; que tel n'a pas été le cas en l'espèce; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 à 7 de l'arrêté du

gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant des dispositions d'exécution du statut des fonctionnaires de la Région; qu'il fait valoir qu'"aucune mesure transitoire de cet arrêté précité autorise de reprendre une procédure de promotion au stade incriminé par le Conseil d'Etat et cela d'autant plus que ledit arrêté a introduit depuis une procédure différente de celle qui était prévue par l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, lequel arrêté a été explicitement abrogé par l'article 137 de l'arrêté du gouvernement wallon portant le statut des fonctionnaires de la Région"; qu'il en conclut que l'acte attaqué a été adopté au terme d'une procédure entachée d'illégalité;

Considérant qu'en vertu de l'article 138 de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région, les procédures de promotion par avancement de grade en cours au 1er décembre 1994, date de son entrée en vigueur, restent soumises aux dispositions applicables à ce moment; qu'il s'ensuit que, compte tenu des effets d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, la procédure litigieuse était en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté du 17 novembre 1994 et devait être poursuivie conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 7 août 1939; que, dans la mesure où le requérant a intérêt au moyen, celui-ci n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l'article 7, alinéa 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant des dispositions d'exécution du statut des fonctionnaires de la Région, "en ce que les propositions de nomination notifiées au requérant sur la base de la disposition visée au moyen ne contenaient aucune motivation, alors que le recours ouvert aux candidats par cette même disposition ne peut être exercé utilement lorsque ceux-ci ne sont pas en

possession des éléments de fait et de droit justifiant les propositions de nomination";

Considérant que la partie adverse répond que c'est à tort que le requérant invoque l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 puisque seul l'arrêté royal du 7 août 1939 était d'application; qu'elle observe que le requérant a bien exercé le recours prévu à l'article 26, § 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939, et qu'il "s'est abstenu de formuler le reproche d'un défaut de motivation de la notification de la proposition" et qu'il "s'est abstenu également d'exprimer le souhait d'être entendu par le conseil de direction avant que celui-ci statue sur la réclamation";

Considérant qu'ainsi que cela a été exposé à l'occasion de l'examen du troisième moyen, l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 n'était pas d'application dans la procédure litigieuse; que son article 7 est rédigé comme suit :

" Avant toute promotion par avancement de grade à un emploi de niveau 1, le conseil de direction formule une proposition de nomination.

Cette proposition est notifiée aux candidats par pli recommandé avec accusé de réception.

Le candidat qui s'estime lésé peut, dans les quinze jours de la notification, introduire une réclamation auprès du secrétaire général. Le conseil de direction statue sur la réclamation après avoir entendu le réclamant si celui-ci en a exprimé le souhait";

que l'article 26 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, applicable en l'espèce, disposait notamment comme suit :

" § 1er. Avant toute (...) promotion par avancement de grade (...), il est établi une proposition.

La proposition est faite par le conseil de direction (...).

§ 2. Les propositions sont notifiées aux agents qui remplissent les conditions requises pour occuper l'emploi à conférer.

§ 3. L'agent qui s'estime lésé peut, dans les dix jours de la notification, introduire une réclamation devant l'autorité chargée des propositions.

Il est, à sa demande, entendu par cette autorité.

(...)";

que la similitude des règles portées par ces deux dispositions a pour conséquence que l'invocation de l'une d'elles plutôt que de l'autre n'a pas entraîné, dans le chef de la partie adverse, de méprise quant à la portée du moyen; que par ailleurs, le dépôt par un candidat d'une réclamation est purement facultatif si bien que la teneur de celle-ci est dépourvue d'incidence quant à l'examen du recours en annulation; que le moyen est recevable;

Considérant que l'article 26, § 2, de l'arrêté royal précité du 7 août 1939 ne vise que les propositions faites par le conseil de direction; que, toutefois, l'avis motivé que celui-ci donne a pour but d'informer l'autorité qui nomme sur les titres et mérites des candidats; qu'en ne portant pas à la connaissance des candidats le procès-verbal de la séance du conseil de direction au cours de laquelle sont élaborées les propositions de nomination, l'autorité administrative prive d'effet utile l'exercice du droit de réclamation ouvert par l'article 26, § 3, et ne permet pas aux réclamants de rectifier d'éventuelles erreurs commises par le conseil de direction, compromettant ainsi la bonne information de l'autorité investie du pouvoir de nommer; qu'en outre, l'article 26, § 2, ne peut plus recevoir une interprétation littérale faisant abstraction de l'article 32 de la Constitution qui dispose que "chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134"; que le décret du Conseil régional wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ne limite pas, pour les candidats à une promotion, le droit d'accès aux procès-verbaux des conseils de direction; que le recours à la procédure

prévue par ces normes pour obtenir la communication de tels documents ne serait d'aucune utilité pour les candidats à une promotion compte tenu des délais fixés pour introduire une réclamation; qu'il s'impose en conséquence que l'autorité administrative notifie d'office le procès-verbal de la séance du conseil de direction en même temps que les propositions de celui-ci; que le moyen est fondé;

Considérant qu'en un quatrième moyen le requérant reproche à la partie adverse d'avoir illégalement dérogé au statut des fonctionnaires de la Région wallonne en ayant demandé l'avis de la députation permanente du conseil provincial de Liège à propos de la proposition faite par le conseil de direction; qu'il soutient que la convention de collaboration entre la Région wallonne et la députation permanente du conseil provincial de Liège, sur laquelle se fonde la consultation de l'autorité provinciale, est un accord contractuel qui ne lie pas les fonctionnaires de la Région auxquels il n'a d'ailleurs pas été communiqué; qu'il ajoute qu'en refusant d'entendre les agents intéressés, la députation permanente a méconnu les droits de la défense des candidats;

Considérant que la partie adverse rappelle que l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 ne s'appliquait pas à la procédure litigieuse et, sur le fond, répond que la convention de collaboration entre la Région wallonne et la députation permanente du conseil provincial de Liège n'a fait l'objet d'aucun recours et qu'elle ne prévoit pas la possibilité pour l'agent d'être entendu préalablement à l'avis qu'elle émet;

Considérant que la convention de collaboration entre la Région wallonne et la députation permanente du conseil provincial de Liège, faite le 12 juillet 1991, vise les agents du ministère de la Région, affectés à la direction générale des pouvoirs locaux, et mis, à titre

gratuit, à la disposition de la députation permanente; que ladite convention prévoit notamment ce qui suit :

" Article 5 - Statut du personnel

Le personnel de la direction est soumis aux dispositions applicables au personnel du Ministère de la Région wallonne en matière de statut administratif, de statut pécuniaire et de régime de congés.

Toutefois, les congés spéciaux attribués au personnel de l'administration provinciale lors de manifestations ou réjouissances particulières au sein de la province, peuvent, dans le respect de la réglementation, être étendus au personnel de la direction moyennant l'accord préalable de la députation permanente du conseil provincial et du responsable de la direction.

Les décisions individuelles prises, à l'égard du personnel de la direction, par les autorités régionales en matière de nomination définitive, de signalement, de promotion, de mutation, de congés, de mise en disponibilité, d'octroi de fonctions supérieures, de peines disciplinaires et de cessation définitive des fonctions, font l'objet d'une information à la députation permanente du conseil provincial dont l'avis est sollicité en ces matières par les autorités régionales";

que cette convention déroge à l'arrêté royal précité du 7 août 1939 en ajoutant à la procédure de promotion qu'il règle un avis supplémentaire; qu'au 12 juillet 1991, l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'était pas en vigueur si bien que la partie adverse était incompétente pour modifier le statut applicable à ses agents; qu'après l'entrée en vigueur de cette disposition, toute modification du statut devait être adoptée conformément à l'article 69 de la même loi, ce qui exclut le recours à une convention qui, d'ailleurs, n'est pas opposable aux agents qu'elle vise; qu'en outre, les autres formalités prévues pour l'élaboration du statut n'ont pas été respectées; que l'avis de la députation permanente a conforté celui, défavorable au requérant, du conseil de direction; que le requérant a intérêt au moyen qui est fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du gouvernement de la Région wallonne qui porte promotion de Michèle HENRY au grade de conseiller adjoint chef de service au ministère de la Région wallonne.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le sept avril deux mille par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.