CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.727 du 9 novembre 2000

A.73.534/XIII-257

En cause : **GARCET** Jean-Jacques,
quai de Rome 61/84
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par :
- le Ministre des Affaires étrangères,
- le Secrétaire à la Coopération au Développement,
- le Premier Ministre,

ces deux derniers ayant élu domicile chez
Mes Alain VERRIEST
et Tangui VANDENPUT, avocats,
avenue Louise 390/12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mars 1997 par Jean-Jacques GARCET qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 20 décembre 1996 portant promotion de Jean-Pierre LOIR au grade de directeur d'administration à l'Administration générale de la Coopération au Développement;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et ampliatif régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 11 janvier 2000 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 28 septembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 octobre 2000;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me A. VERRIEST, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis contraire, M^me^ DEBUSSCHERE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est ingénieur en chef-directeur à l'Administration générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.).

2. Par un ordre de service n^o^ 24/95 du 14 juin 1995, la vacance d’un emploi de directeur d’administration (rang 15) à la direction d’administration, services administratifs, D30, est portée à la connaissance du personnel.

3. Sept agents, parmi lesquels le requérant et Jean-Pierre LOIR, posent leur candidature.

4. En sa séance du 21 septembre 1995, le conseil de direction examine les candidatures à cet emploi ainsi qu'à deux autres pour lesquels tant le requérant que Jean-Pierre LOIR se sont portés candidats (D20 et G40).

Lors de l'examen des candidatures à l'un de ces emplois (D20), le conseil de direction, après avoir souligné que les candidats doivent connaître le fonctionnement de tout l'A.G.C.D., évalue les candidatures de Jacques GARCET et Jean-Pierre LOIR en ces termes :

" M. J.J. GARCET a suivi beaucoup de formations, mais certains membres se demandent s'il a le profil voulu pour diriger cette direction difficile. C'est au niveau de leurs capacités de coordination, d'impulsion et de gestion qu'il faut juger les candidats. M. GARCET est très administratif ce qui est une qualité, mais qui, poussée à l'extrême, devient un défaut. M. GARCET manque d'initiative, se retranche derrière les aspects administratifs davantage pour se protéger que pour agir. M. GARCET n'a jamais exercé des fonctions au niveau général, a une attitude plutôt conservatrice que prospective. Un membre confirme ce point de vue : «M. GARCET est très bien au courant des procédures mais il ne les utilise pas toujours de manière constructive. C'est une personnalité intéressante, mais il faut juger en fonction des besoins de l'A.G.C.D. D20 est un service très mouvant devant affronter les problèmes les plus variés qui surgissent».

(...)

M. J.P. LOIR est d'un contact aisé, sait être à l'écoute et discuter. Il est le chef d'un service géographique ce qui lui a permis d'entrer en contact avec des organisations internationales. M. LOIR a le bon profil : il a de grandes qualités, des connaissances en matière d'informatique, sait organiser. Il est positif, sérieux et a l'esprit ouvert. Un autre membre rejoint ce point de vue mais voit un problème dans le fait que M. LOIR est dans le même service depuis longtemps, qu'il lui faudra un temps d'adaptation dans un nouveau service et que son profil correspond mieux au profil de G40 que de D20 ou D30. Un autre membre estime que M. LOIR connaît les procédures, qu'il est intelligent et qu'il a le profil requis pour D20. Il est rejoint par un autre membre qui estime en outre que M. LOIR a dépassé son

domaine d’ingénieur et qu’il est discret, efficace et diplomate".

S’agissant de l’emploi concerné par la présente procédure, le conseil de direction estime que "l’évaluation de M. GARCET pour D20 vaut aussi pour D30. Il ne prend pas assez ses responsabilités". A propos de M. LOIR, il note qu’il "connaît bien la loi sur les marchés, a une autorité réelle et est un bon administratif".

Le résultat d’un premier vote est le suivant :

" 1. JALET Ph.)
LOIR J.P.) Ex aequo
3. SQUILBIN E.
4. DANHIEUX Ch.)
GARCET J.J.)
VOOGT M.)Ex aequo".

Lors d’un vote de ballottage entre les deux premiers ex aequo, Jean-Pierre LOIR l’emporte.

Le procès-verbal de cette séance ainsi que les actes de candidature, les curriculum vitae des candidats et le tableau de leur classement sont transmis au Secrétaire d’Etat à la Coopération au Développement.

5. Par une note du 26 septembre 1995, les propositions du conseil de direction sont portées à la connaissance des candidats. Elles suscitent des réclamations dont une du requérant. En sa séance du 20 octobre 1995, le conseil de direction les examine et confirme ses propositions. Les candidats en sont avertis par une note du 26 octobre 1995. Le procès-verbal de la réunion du conseil de direction ainsi que les réclamations sont transmises au Secrétaire d’Etat le 17 novembre 1995.

6. Le 4 avril 1996, le Secrétaire d’Etat à la Coopération au Développement demande à l’administrateur général de l’A.G.C.D. et au conseil de direction d’émettre un avis motivé en vue de désigner un agent pour l’exercice

des fonctions supérieures de directeur d'administration à la direction D30, emploi déclaré vacant le 14 juin 1995.

7. En sa séance du 16 avril 1996, le conseil de direction examine cette demande et déclare à l'unanimité qu'il n'y a pas lieu de déroger au classement établi suite à l'appel aux candidats du 14 juin 1995; il propose donc de charger Jean-Pierre LOIR des fonctions supérieures de directeur d'administration à D30.

8. Le 18 avril 1996, cette proposition est portée à la connaissance du Secrétaire d'Etat. Son attention est également attirée sur le fait que, depuis l'appel aux candidats de juin 1995, plusieurs autres agents remplissent les conditions pour être promus en sorte que "conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat", il faudrait leur permettre d'introduire leur candidature.

9. Le 19 avril 1996, Jean-Pierre LOIR est chargé de l'exercice des fonctions supérieures de conseiller général à la direction d'administration D30.

10. En sa séance du 20 juin 1996, le conseil de direction constate que de nouveaux agents remplissent les conditions de promotion. Il décide de recommencer entièrement la procédure et d'examiner les candidatures en fonction de huit critères préétablis :

" 1. Capacité de diriger, avec autorité, une équipe importante;
2. rigueur administrative;
3. connaissance de l'A.G.C.D. et des matières budgétaires, administratives et du personnel;
4. connaissance de la réglementation, y compris la législation sur les marchés publics;
5. notions en matière d'informatique et de ses possibilités;
6. capacité d'analyse;
7. capacité de synthèse;
8. connaissance linguistique : a) français - b) néerlandais".

11. En sa séance du 27 juin 1996, le conseil de direction procède à l'examen des candidatures. Il attribue une note à chacun des candidats pour chaque critère et relève que l'étude de notes données révèle que l'évaluation "très bon" a été attribuée pour tous les critères à MM. LOIR et JALET à l'exception du critère connaissance de la langue néerlandaise pour lequel l'évaluation "satisfaisante" a été retenue. A l'issue d'un vote au scrutin secret, Jean-Pierre LOIR obtient 6 voix pour la première place pour 2 en faveur de Ph. JALET. Ce vote est ainsi expliqué :

" Ce résultat s'explique entre autre par le fait que M. LOIR exerce ad interim les fonctions de directeur d'administration à D30, et ceci dans des circonstances difficiles, et qu'il donne entière satisfaction".

12. Le procès-verbal de cette réunion est porté à la connaissance du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement et, le 4 juillet 1996, les propositions sont notifiées aux candidats.

13. Le 16 juillet 1996, le requérant introduit une réclamation. Il rappelle les antécédents de la procédure, dénonce les conditions de la désignation de Jean-Pierre LOIR pour l'exercice des fonctions supérieures de directeur général à D30 et fait état de ses titres académiques qu'il estime méconnus. Il précise qu'il est "disposé à développer verbalement (ses) arguments si le conseil de direction l'estime nécessaire".

14. En sa séance du 3 septembre 1996, le conseil de direction examine les réclamations. En ce qui concerne celle du requérant, il s'exprime en ces termes :

" Après avoir pris connaissance de la réclamation de M. GARCET, qui n'a pas exprimé le souhait d'être entendu, les membres du conseil de direction sont, après discussion, d'avis que M. GARCET n'apporte aucun élément nouveau qui ne soit repris dans son CV et qui n'ait été pris en considération au cours du conseil de direction du 27 juin 1996. La majorité des membres sont, dès lors,

d’avis que le classement du 27 juin 1996 ne doit pas être modifié suite à la réclamation de M. GARCET".

15. Le 20 décembre 1996, le Roi nomme Jean-Pierre LOIR en qualité de directeur d’administration à l’A.G.C.D. à la date du 1er décembre 1996.

Il s’agit de l’acte attaqué ainsi motivé :

" Vu l’avis motivé du conseil de direction de l’Administration générale de la Coopération au Développement des 27 juin 1996 et 3 septembre 1996 classant premier Monsieur Jean-Pierre LOIR;

Considérant que Monsieur Jean-Pierre LOIR exerce actuellement les fonctions de directeur d’administration à la «direction d’administration : services administratifs» dans des conditions difficiles et à la satisfaction générale".

Cet acte est porté à la connaissance des agents par un ordre de service nº 2/97 du 20 janvier 1997;

Considérant que, dans un premier moyen, le requérant expose que l’acte attaqué ne précise pas de quel règlement d’ordre intérieur du conseil de direction il a été fait application, à savoir celui du 14 janvier 1972 ou celui qui a été porté à la connaissance du personnel par une note de service nº 36/96, publiée au Moniteur belge du 6 août 1996, date de son entrée en vigueur; qu'il critique ensuite les procès-verbaux des réunions du conseil de direction; qu'il se demande si les membres du conseil ont réellement usé de la faculté de consulter les dossiers des candidats; qu'il considère que le "choix des critères témoigne d’une complaisance certaine à l’égard de certains candidats"; que, selon lui, ces critères sont plus liés à leur personnalité qu’à leur vie professionnelle et des "vertus" sont attribuées plus à une "tribu" qu’à ses représentants; qu'il estime que le tableau comparatif annexé au procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 27 juin 1996 "témoigne d’un examen grossièrement anormal" parce qu’en-deçà de la norme attendue d’un universitaire; qu'il tient ses diplômes pour les garants

de ses capacités d’analyse et de synthèse et dénonce une "mauvaise foi flagrante (et) un manque inquiétant d’objectivité" des membres du conseil de direction; qu'il soutient que le conseil de direction a erronément considéré qu’il n’apportait aucun élément nouveau dans sa réclamation puisqu’il y faisait état d’un diplôme d’études approfondies en physique, obtenu après le dépôt de sa candidature en sorte qu’il mentionnait un élément nouveau; qu'il déduit de ces critiques qu’il a fait l’objet d’une discrimination contraire au principe d’égalité;

Considérant que le deuxième moyen critique la motivation des propositions du conseil de direction et de l’acte attaqué; que le requérant expose que le conseil de direction et le Roi ont pris en compte le fait que Jean-Pierre LOIR a exercé les fonctions supérieures de directeur d’administration dans des conditions difficiles et à la satisfaction de tous et qu’on peut probablement voir un complément de motivation dans le tableau annexé au procès-verbal de la réunion du conseil du 27 juin 1996 qui ne se retrouve aucunement dans l’acte attaqué; qu'il estime que cette motivation est partielle et inadéquate; que, selon lui, l’emploi concerné a été assuré par M. VERMEULEN pendant plus de neuf mois, et que, de plus, la désignation de Jean-Pierre LOIR pour l’exercice des fonctions supérieures de conseiller général n’a pas été précédée d’un appel aux candidats qui ont donc été délibérément écartés; qu'il fait état d’articles de presse pour considérer que la situation à laquelle Jean-Pierre LOIR a dû faire face n’était pas tellement différente et plus difficile qu’avant en sorte que la motivation retenue est inadéquate; qu'il relève enfin que Jean-Pierre LOIR faisait partie de la direction qui a probablement préparé l’avant-projet d’arrêté royal;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes adminis-

tratifs; qu'il soutient que l’acte attaqué n’est pas motivé puisque les avis du conseil de direction des 27 juin et 3 septembre 1996 n’y sont pas repris, seul le classement de Jean-Pierre LOIR étant mentionné; qu'il considère que la mention de l’exercice de fonctions supérieures par Jean-Pierre LOIR est insuffisante puisqu’il n’a pas connaissance de l’acte lui attribuant ces fonctions, et que la motivation de cet acte aurait dû être retranscrite ou développée dans l’acte attaqué en fonction de l’expérience acquise; qu'il cite des extraits d’autres arrêtés de nomination qui sont, selon lui, formellement motivés parce qu’il est fait référence à une comparaison des titres et mérites des candidats;

Considérant que le requérant expose dans un quatrième moyen que ses titres et mérites n’ont pas été comparés à ceux de Jean-Pierre LOIR; qu'il souligne qu’en 1992, le conseil de direction l’avait classé quatrième ex aequo tandis que Jean-Pierre LOIR n’était proposé qu’en huitième position et déclare ne pas comprendre les éléments objectifs qui ont motivé cette différence de classement alors qu’il parfaisait sa formation; qu'il met en exergue le fait que ses titres universitaires sont plus nombreux que ceux de Jean-Pierre LOIR, que son expérience en Afrique est de onze ans tandis que celle de Jean-Pierre LOIR est nulle, qu’il a davantage d’ancienneté, une plus large expérience en qualité de chef de service et des connaissances linguistiques plus étendues; qu'il en déduit que l’acte attaqué n’est pas justifié par des critères objectifs et rappelle qu’il n’est pas formellement motivé;

Considérant que, indépendamment de la question de l'indication de l'un ou l'autre règlement d'ordre intérieur, au sujet de laquelle la requête est imprécise quant à la règle de droit violée et à la manière dont elle l'aurait été, il est permis à un conseil de direction de déterminer des critères raisonnables pour évaluer les candidats en présence en fonction de l'emploi à pourvoir;

qu'il en est ainsi lorsqu'il a retenu lors de sa séance du 20 juin 1996 les critères suivants :

" 1. Capacité de diriger, avec autorité, une équipe importante;
2. rigueur administrative;
3. connaissance de l'A.G.C.D. et des matières budgétaires, administratives et du personnel;
4. connaissance de la réglementation, y compris la législation sur les marchés publics;
5. notions en matière d'informatique et de ses possibilités;
6. capacité d'analyse;
7. capacité de synthèse;
8. connaissance linguistique : a) français - b) néerlandais";

Considérant que les titres académiques dont le requérant soutient que les siens sont supérieurs à ceux des autres candidats, ne constituent que l'un des éléments qui peuvent être pris en considération dans une comparaison des titres et mérites, sans nécessairement devoir en être l'élément prédominant; qu'en l'espèce, la circonstance que Jean-Pierre LOIR dispose aussi de diplômes mais en moins grand nombre que le requérant, ne rend pas la comparaison manifestement déraisonnable;

Considérant que, pour établir son avis le 27 juin 1996, le conseil de direction a procédé à une évaluation des candidats sur la base des différents critères, de la pondération attribuée à chacun de ceux-ci et à une note dont il a déterminé la signification, le tout étant traduit dans le tableau suivant :

ETUDE COMPARATIVE DES CANDIDATS

Directeur d'administration D 30 - Direction d'administration des services administratifs.

COTATION :
très bon = 4
bon = 3
satisfaisant = 2
insatisfaisant = 1

Coefficients de pondération :
critère-clé : x 2
pertinent : 1
moins pertinent : x 0,5
non-pertinent : 0

		COUVREUR	DANHIEUX	GARCET	GHEKIERE	GHIJSELS	JALET	LOIR	MAHY	SQUILBIN	VANHOVE	VERMEULEN	VOOGT
CRITERES D 30	Poids crit.												
1. capacité de diriger, avec autorité, une équipe importante	x2	3 x2:6	2 x2:4	3 x2:6	4 x2:8	1 x2:2	4 x2:8	4 x2:8	3 x2:6	3 x2:6	2 x2:4	2 x2:4	2 x2:4
2. rigueur administrative	x2	4 x2:8	3 x2:6	4 x2:8	3 x2:6	2 x2:4	4 x2:8	4 x2:8	4 x2:8	3 x2:6	3 x2:6	3 x2:6	3 x2:6
3. connaissance de l'AGCD et des matières budgétaires, administratives et du personnel	x2	4 x2:8	3 x2:6	3 x2:6	3 x2:6	1 x2:2	4 x2:8	4 x2:8	4 x2:8	3 x2:6	3 x2:6	3 x2:6	3 x2:6
4. connaissance de la réglementation, y compris la législation sur les marchés publics	x1	4	2	4	3	1	4	4	4	3	2	3	3
5. notions en matière d'informatique et de ses possibilités	x1	4	2	4	3	1	4	4	3	3	2	4	2
6. capacité d'analyse	x1	4	3	3	4	2	4	4	3	3	4	4	3
7. capacité de synthèse	x1	3	2	2	4	2	4	4	3	3	3	3	3
8. connaissance linguistique :													
a) français	x0,5	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2	4 :2=2
b) néerlandais	x0,5	2 :2=1	4 :2=2	1 :2=0,5	4 :2=2	4 :2=2	2 :2=1	2 :2=1	2 :2=1	2 :2=1	4 :2=2	4 :2=2	3 :2=1,5
TOTAL :		40	29	35,5	38	18	43	43	38	33	31	34	30,5

Considérant que le procès-verbal de la réunion du 27 juin 1996 mentionne en outre ce qui suit au titre de la proposition des votes :

" Candidats : D30
COUVREUR F.-DANHIEUX C.-GARCET J.J.-GHEKIERE D.-GHIJSELS P.-JALET Ph.-LOIR J.P.-MAHY A.-SQUILBIN E.-VANHOVE A.-VERMEULEN M.-VOOGT M.

Au conseil de direction du 27 juin 1996, les 12 candidats ont été comparés en fonction des critères suivants :

1. capacité de diriger, avec autorité, une équipe importante;
2. rigueur administrative;
3. connaissance de l'AGCD et des matières budgétaires, administratives et du personnel;
4. connaissance de la réglementation, y compris la législation sur les marchés publics;
5. notions en matière d'informatique et de ses possibilités;
6. capacité d'analyse;
7. capacité de synthèse;
8. connaissance linguistique : a) français - b) néerlandais.

Le poids des critères 1, 2 et 3 est doublé, celui du critère 8a/b/ est divisé par 2.

Par scrutin secret, il a été voté séparément, pour la première, la deuxième et la troisième place.

Les résultats du scrutin secret :
- vote pour la première place :
  LOIR : 6 voix
- vote pour la deuxième place :
  JALET : 5 voix
- vote pour la troisième place :
  GHEKIERE : 6 voix

CLASSEMENT :
1. LOIR J.P.
2. JALET Ph.
3. GHEKIERE D.

Le résultat du scrutin secret est en faveur de Monsieur LOIR qui est classé premier par la majorité des membres. Ce résultat s'explique entre autre par le fait que Monsieur LOIR exerce déjà ad interim les fonctions de directeur d'administration à D30, et ceci dans des circonstances difficiles, et qu'il donne entière satisfaction.
Monsieur JALET est également un très bon candidat, mais par scrutin secret, il a été classé deuxième.
Monsieur GHEKIERE a également beaucoup de qualités, mais on estime qu'il convient moins que MM. LOIR et JALET pour la fonction en question";

Considérant qu'il ressort des documents précités que le conseil de direction a procédé à une réelle comparaison des titres et mérites des candidats, et que si Jean-Pierre LOIR est présenté en premier lieu c'est "entre autre" - et donc pas uniquement ainsi qu'il apparaît du

tableau ci-dessus - parce qu'il a exercé les fonctions de directeur d'administration dans des circonstances difficiles et à l'entière satisfaction de son administration; qu'à ce sujet, ni le requérant ni personne d'autre n'a contesté devant le Conseil d'Etat, en temps opportun, la désignation de Jean-Pierre LOIR en qualité de directeur d'administration faisant fonction;

Considérant que les premier, deuxième et quatrième moyens ne sont pas fondés;

Considérant quant au troisième moyen en ce qu'il concerne la motivation formelle de l'arrêté attaqué que celui-ci porte dans son préambule ce qui suit :

" Vu l'avis motivé du conseil de direction de l'Administration générale de la Coopération au Développement des 27 juin 1996 et 3 septembre 1996 classant premier Monsieur Jean-Pierre LOIR;

Considérant que Monsieur Jean-Pierre LOIR exerce actuellement les fonctions de directeur d'administration à la «direction d'administration : services administratifs» dans des conditions difficiles et à la satisfaction générale";

Considérant que, par le premier de ces deux alinéas, l'arrêté attaqué renvoie à l'avis du conseil de direction lequel a été porté à la connaissance des candidats; qu'il est entièrement conforme à cet avis et indique que l'auteur de l'acte attaqué entend l'adopter; que l'avis du conseil de direction, cité ci-dessus, est adéquatement motivé;

Considérant que le deuxième de ces alinéas se borne à reproduire un passage de l'avis du conseil de direction, lequel est dûment motivé, comme il vient d'être exposé; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

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 de la XIIIe chambre, le neuf novembre deux mille par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	président de chambre,
Mmes	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.