

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° 91.994 du 8 janvier 2001
A. 94.681/IX-2489

En cause : Johan BRAUWERS,
ayant élu domicile chez
Mes W. VAN der GUCHT et F. DIEU, avocats,
ayant leur cabinet à GAND,
Sint-Denijslaan 201

contre :

l'Office national des pensions,
ayant élu domicile chez
Mes E. MARON et J.-F. DE BOCK, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Capitaine Crespel 2-4.

LE PRÉSIDENT f.f. DE LA IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 août 2000, par Johan BRAUWERS qui demande la suspension de l'exécution de la décision du 26 juin 2000 du comité de gestion de l'Office national des pensions, par laquelle Johan AERTSSEN est nommé, par changement de grade, au grade de directeur régional;

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même partie requérante demande l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2000, fixant l'affaire à l'audience du 18 décembre 2000;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me W. VAN der GUCHT, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me J.-F. DE BOCK, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. W. VAN NOTEN, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et 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 requérant est conseiller adjoint au bureau régional de Bruges de l'Office national des pensions.

À partir du 1^{er} mars 1998, il est chargé, à la suite de la mise à la retraite de l'ancien directeur, de la direction fonctionnelle du bureau régional.

À partir du 1^{er} janvier 1999, il est chargé des fonctions supérieures de directeur régional.

1.2. Le 19 janvier 1999, l'emploi de directeur régional de Bruges est déclaré vacant.

1.3. Il y a quatre candidats, parmi lesquels le requérant et Johan AERTSSEN.

1.4. Le 18 février 1999, le conseil de direction décide de présenter John AERTSSEN comme premier candidat et le requérant comme second candidat.

1.5. Le 18 mars 1999, le requérant introduit une réclamation contre le classement.

1.6. Le 2 avril 1999, le conseil de direction décide, après avoir examiné la réclamation du requérant, de maintenir sa proposition.

1.7. Le 30 août 1999, le comité de gestion décide de nommer, à partir du 1^{er} septembre 1999, Johan AERTSSEN, par voie de changement de grade, au grade de directeur régional.

1.8. Par arrêt n° 85.430 du 21 février 2000, la suspension de l'exécution de cette décision est ordonnée à la demande du requérant.

1.9. Le 27 mars 2000, le comité de gestion de l'Office national des pensions décide de "rapporter cette nomination, compte tenu des éléments que le Conseil d'État relève comme vices de forme dans la procédure et la décision de nomination (...)". Le conseil de direction est chargé de formuler une nouvelle proposition de nomination.

1.10. Le 4 avril 2000, le conseil de direction approuve le profil pour la fonction de directeur régional.

Ce profil de fonction prévoit que les candidats doivent satisfaire aux exigences suivantes :

"- ils ont une très bonne connaissance de la législation et de la réglementation sur les pensions;

Cela implique, entre autres, qu'ils :

- . sont capables d'analyser, de façon autonome, des textes et de faire le lien avec d'autres aspects de la sécurité sociale qui concernent les pensions;
- . sont capables d'expliquer aux différentes catégories du personnel les notes de service et directives élaborées par la hiérarchie dans ce domaine;
- . sont capables de prodiguer des conseils adéquats à ce sujet;
- . sont capables de fournir des informations à l'extérieur.

- ils gèrent le bureau régional en toute autonomie. Cela implique, entre autres, qu'ils :

- . possèdent de très bonnes capacités d'organisation pour diriger un service;
- . sont capables, en concertation avec les collaborateurs directs de niveau 1, d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés;
- . résolvent efficacement les problèmes;
- . coordonnent et contrôlent le service, en concertation avec leurs supérieurs hiérarchiques.

- ils sont disposés à s'adapter, en permanence, à l'évolution d'un environnement de travail informatisé et jouent un rôle de moteur dans son application dans le service;

- ils sont capables d'organiser, de manière efficace, le service au client.

Une connaissance approfondie du fonctionnement des différentes directions de l'Office national des pensions, de préférence acquise par une expérience personnelle, constitue un avantage."

1.11. Le même jour, un nouvel appel aux candidats est lancé pour pourvoir à l'emploi vacant de directeur régional de Bruges. L'appel comprend notamment le profil de fonction approuvé par le conseil de direction.

1.12. Le 13 avril 2000, le requérant pose sa candidature à cet emploi vacant.

1.13. Le 25 avril 2000, le conseil de direction examine les candidatures et décide, à l'unanimité, de présenter Johan AERTSSEN comme unique candidat au comité de gestion.

1.14. Le 10 mai 2000, le requérant introduit une réclamation contre cette proposition et demande à être entendu par le conseil de direction.

1.15. Le 25 mai 2000, le requérant est entendu par le conseil de direction qui, le 31 mai 2000, décide de maintenir sa proposition du 25 avril 2000.

1.16. Le 26 juin 2000, le comité de gestion décide de nommer, à partir du 1^{er} juillet 2000, Johan AERTSSEN, par voie de changement de grade, au grade de directeur régional.

2. Du bien-fondé de la demande de suspension

Considérant que, selon l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

2.1.1. Considérant qu'en ce qui concerne la première condition, le requérant invoque dans un premier moyen la violation de l'obligation de motivation, en ce que la partie défenderesse aurait omis de mentionner les motifs justifiant le fait qu'elle a choisi de recommencer la procédure de nomination depuis le début au lieu de la reprendre au point où l'irrégularité constatée dans l'arrêt n° 85.430 précité a été commise; que selon le requérant, la partie défenderesse n'indique, en outre, aucun motif pour lequel elle ajoute, contrairement à l'appel précédent, un profil de fonction à l'appel aux candidats et mentionne dans celui-ci qu'une connaissance approfondie des différentes directions de l'Office national des pensions, de préférence acquise par une expérience personnelle, constitue un avantage; que, toujours selon le requérant, la mention de cet élément dans

le profil de fonction vise clairement à avantager M. AERTSSEN, dès lors qu'il est le seul à avoir acquis de l'expérience dans les différentes directions de l'Office national des pensions; que la partie défenderesse ne fait pas non plus état des motifs pour lesquels cette expérience serait plus importante qu'une connaissance approfondie du fonctionnement du bureau régional et que l'argument de la partie défenderesse selon lequel les services régionaux ne constituent qu'une partie des services d'attribution et ne sont pas en eux-mêmes des entités autonomes n'est, selon le requérant, pas pertinent non plus, étant donné qu'il n'y a aucune raison pour devoir attacher plus d'importance à la connaissance des autres directions qu'à celle de la direction régionale concernée même;

2.1.2. Considérant qu'en revanche, la partie défenderesse considère en substance que la décision de recommencer la procédure de nomination n'est pas soumise à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et qu'il en va de même pour le profil de la fonction de directeur régional, de sorte que le Conseil d'État ne doit vérifier que la légalité interne de ces décisions; qu'en outre, la décision de recommencer la procédure de nomination "ab initio" sur la base du profil de fonction n'est pas, selon la partie défenderesse, manifestement déraisonnable, mais repose, au contraire, sur des motifs raisonnables, puisque cette décision avait pour but d'objectiver la procédure de nomination; que la "connaissance approfondie des différentes directions" n'est pas un critère décisif et qu'il va de soi que le profil de fonction ne précise pas que les candidats doivent posséder une connaissance approfondie du fonctionnement du bureau régional, dès lors que le potentiel des candidats à exercer la fonction de manière adéquate fait évidemment l'objet d'un examen;

2.1.3. Considérant que la décision de recommencer la procédure de nomination depuis le début sur la base d'un profil de fonction est un acte purement préparatoire pour lequel la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas d'application, de sorte que cet acte ne devait pas être motivé formellement, que la violation de la loi du 29 juillet 1991 précitée n'est d'ailleurs pas invoquée en tant que telle par le requérant; que la nomination précédente d'un directeur régional à Bruges a été suspendue par l'arrêt du Conseil n° 85.430 du 21 février 2000, notamment parce que le classement des candidats établi par le conseil de direction n'était pas fondé sur "un examen comparatif approfondi et scrupuleux des titres, des mérites et de l'aptitude des candidats, dans le respect des critères objectifs en rapport avec l'emploi à conférer"; que les délibérations du conseil de direction et du comité de gestion indiquent que la décision de recommencer la procédure de nomination sur la base d'un profil de fonction a été dictée par le souhait de permettre, en conformité avec l'arrêt de suspension, "une comparaison approfondie et précise des titres et mérites des divers candidats", de sorte que la décision

de recommencer entièrement la procédure de nomination semble donc être justifiée de manière adéquate; que la critique du requérant quant au contenu du profil de fonction, plus précisément quant à la mention du fait qu'une connaissance approfondie du fonctionnement des différentes directions de l'Office national des pensions, de préférence acquise par une expérience personnelle, constitue un avantage n'est pas pertinente, étant donné que l'autorité possède un pouvoir discrétionnaire pour ce qui est des nominations et des promotions au choix afin de déterminer les critères d'évaluation et le poids qui doit être donné à ces différents critères, alors que, si le Conseil d'État peut vérifier si les critères sont légaux, identiques pour tous les candidats, objectifs, en rapport avec l'emploi à conférer et, finalement, s'ils sont clairs, il ne peut, en revanche, se substituer à l'autorité en déclarant, par exemple, qu'un critère doit être considéré comme décisif; qu'en l'espèce, le requérant fait valoir que le critère de la connaissance approfondie du fonctionnement des différentes directions de l'Office national des pensions "ne vise clairement qu'à avantager M. AERTSSEN par rapport aux autres candidats potentiels à l'emploi à conférer et en particulier, par rapport au requérant"; que le conseil de direction a fait remarquer à cet égard :

"Il ne peut être perdu de vue que les services régionaux de l'Office national ne constituent qu'une partie des services d'attribution et ne sont pas en eux-mêmes des entités autonomes. Il s'agit de services déconcentrés qui, avec un certain nombre de services centraux, sont soumis à la même autorité hiérarchique. Une solide connaissance de ces autres services de l'Office national doit dès lors, sans aucun doute, être considérée comme un avantage, si l'on entend diriger un service régional en toute connaissance de cause"

et

"des quatorze directeurs régionaux actuels, huit ont fait leur carrière partiellement ou entièrement dans les services régionaux, alors que les six autres sont issus des services centraux";

que ceci témoigne "d'une politique de promotion équilibrée dès lors que tant les compétences internes qu'externes permettent d'accéder au cadre régional"; que le conseil de direction, en prévoyant dans le profil de fonction, entre autres exigences, qu'une connaissance approfondie du fonctionnement des différentes directions de l'Office national des pensions, de préférence acquise par une expérience personnelle, constitue un avantage, est resté dans les limites de son pouvoir discrétionnaire; que le moyen n'est pas sérieux;

2.2.1. Considérant que le requérant invoque dans un deuxième moyen la violation du principe d'égalité en ce que, selon lui, le profil de fonction établi a placé délibérément le candidat nommé dans une position plus favorable que les autres candidats potentiels et

qu'une importance décisive lui a été donnée lors de la nomination; que du reste, il n'a pas été procédé à une comparaison sérieuse des titres et mérites des candidats, qu'ainsi il n'a pas été tenu compte de l'ancienneté des candidats, ce qui est toutefois un critère objectivement vérifiable, ni du fait que le requérant a été nommé au grade de conseiller adjoint le 1^{er} juillet 1990, avant M. AERTSSEN, que la comparaison des titres et mérites consiste en "des phrases vides de sens"; qu'il est attribué au candidat nommé une connaissance plus étendue de la législation sur les pensions et un sens indéniable de l'innovation, de l'organisation et de l'informatisation, sans que cela ne soit étayé par des éléments concrets et que l'on ignore le fait qu'après le départ du directeur précédent, le requérant a effectivement été à la tête de la direction concernée, et ce à la satisfaction de tous; qu'ensuite, il est fait mention de la formation complémentaire du candidat nommé en science administrative et management public, tandis que les cours complémentaires suivis par le requérant sont passés sous silence; que, selon le requérant, il n'y a ainsi pas eu de comparaison effective des titres et mérites des candidats et que son expérience professionnelle n'a pas été prise en compte;

2.2.2. Considérant que la partie défenderesse conteste qu'une importance décisive aurait été accordée au dernier élément du profil de fonction et que la nomination de M. AERTSSEN aurait été réglée d'avance; qu'elle explique à ce propos que le candidat nommé a été nommé au grade de conseiller adjoint seulement vingt-deux jours après le requérant et qu'on ne voit pas dans quelle mesure cet élément peut avantager le requérant, que les candidats ont été comparés au moyen du profil de fonction, qu'il a été tenu compte de l'expérience acquise par le requérant en tant que directeur faisant fonction ainsi que de la constatation que le candidat nommé a dirigé le bureau d'excellente manière durant les sept derniers mois, mais que cela n'a pas été considéré comme un avantage déterminant pour l'un des candidats et qu'enfin, les cours suivis par le requérant n'étaient pas comparables avec la licence spéciale en science administrative et management public obtenue par le candidat nommé;

2.2.3. Considérant que, dans la mesure où le deuxième moyen du requérant critique l'élément de la description de profil selon lequel une connaissance approfondie du fonctionnement des différentes directions de l'Office national, de préférence acquise par une expérience personnelle, constitue un avantage, ce moyen coïncide avec son premier moyen qui n'a pas été jugé sérieux; qu'en outre, l'ancienneté des candidats n'est pas un élément déterminant de l'évaluation des candidats, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de donner la priorité au requérant pour cette raison; que l'avis du conseil de direction montre que l'aptitude des candidats a été examinée et comparée à l'aide du profil de fonction, que le conseil de direction considère, en l'espèce, que "pour ce qui est de l'aptitude à gérer les

services, en particulier un bureau régional", le requérant "a démontré surabondamment et sur le terrain qu'il possède de très bonnes capacités d'organisation à cet effet et qu'il les utilise de manière appropriée", que par ailleurs le conseil de direction soulève que le requérant, en dirigeant le bureau pendant deux ans, a démontré qu'il était de taille à exercer la fonction de directeur régional; que le conseil de direction est cependant d'avis que le candidat nommé :

- possède une connaissance plus étendue de la législation et de la réglementation sur les pensions, notamment acquise et prouvée dans différents services de l'institution et en tant que conseiller du Ministre des Pensions;

- fait preuve, davantage que le requérant, d'un sens indéniable de l'innovation, de l'organisation et de l'informatisation et a pris avec succès des initiatives dans ces domaines;

- a un avantage par rapport au requérant du fait de sa formation complémentaire en science administrative et management public";

que le Conseil d'État ne peut recommencer cette évaluation; que si le requérant considère que l'évaluation consiste en des "phrases vides de sens, non étayées par des éléments concrets", cette affirmation ne se fonde pas sur l'évaluation même selon laquelle la connaissance de la législation sur les pensions du candidat proposé peut être qualifiée de plus étendue :

- "notamment par son passage dans plusieurs services spécifiques, dont les services de régularisation, mais plus précisément le service contentieux et le service juridique où il a été confronté non seulement à la problématique de l'attribution mais également à celle du paiement et de la récupération, à leurs aspects civils, à l'application des règlements européens et aux contestations y afférentes";

qu'en ce qui concerne son sens de l'innovation, de l'organisation et de l'informatisation, il est notamment précisé qu'il a créé et organisé, dans le cadre du service juridique, une cellule spéciale "créances irrécouvrables" et qu'il a su mener à bien une réorganisation indispensable tant des services de régularisation que du classement, ce qui a eu pour effet de rendre ces services plus performants, et en outre qu'il "est à l'origine d'analyses et de programmations innovatrices, ce qui a permis l'informatisation des fiches (2.000.000) (...) et de rendre ces dernières accessibles pour la consultation en ligne", et qu' "une étude effectuée par ses soins a notamment ouvert la voie à l'archivage optique, entre-temps opérationnel, des dossiers d'attribution"; que le conseil de direction tient aussi compte du fait que le candidat proposé, outre son diplôme de licencié en droit, a obtenu une licence spéciale en science administrative et management public, ce qui, selon un membre du conseil de direction, peut expliquer l'avantage qu'a ce candidat (...) en ce qui concerne ses qualités organisationnelles déjà soulignées et son sens de l'initiative en cette matière"; qu'enfin, le procès-verbal de la réunion du 26 juin 2000 du comité de gestion révèle que ce dernier s'est rallié à la motivation de l'avis du conseil de direction, de sorte que la

décision du comité de gestion est également motivée de manière adéquate; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

2.3.1. Considérant que le requérant invoque, dans un troisième moyen, la violation des principes de bonne administration et du principe du raisonnable; qu'il estime à cet égard que ne témoigne pas d'une bonne administration le fait que la direction du bureau régional soit confiée à un agent qui, à l'exception de la courte période entre la première nomination et la suspension de l'exécution de celle-ci, n'a encore jamais travaillé dans un bureau régional et ce, au détriment d'un membre du personnel qui travaille depuis plus de dix-neuf ans dans le bureau concerné et y a revêtu successivement tous les grades de niveau 1 et qui, de plus, a assuré la fonction en question pendant dix-huit mois; qu'il est d'avis que "l'incompréhension (...) se fait d'autant plus grande lorsque l'on sait que les deux candidats ont déjà été en compétition auparavant pour la nomination au grade de conseiller adjoint, pour laquelle le requérant a finalement eu la préférence et a été nommé avant M. AERTSEN"; que l'on peut "dès lors présumer qu'il était réputé, à l'époque, être un meilleur candidat" et qu'"il n'est donc pas compréhensible, alors que le requérant a, en outre, toujours travaillé dans le bureau concerné, alors que la promotion était à conférer et qu'il n'a jamais reçu la moindre critique ou évaluation négative, qu'il serait, à l'heure actuelle, moins apte à exercer la fonction à conférer";

2.3.2. Considérant que la partie défenderesse répond à ce propos que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour les nominations au choix et que le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal; qu'elle fait également valoir que le candidat nommé a dirigé le bureau d'excellente manière pendant sept mois et que le requérant ne cite aucun élément concret qui indiquerait que l'intéressé n'est manifestement pas à la hauteur de sa tâche, que le candidat nommé avait été nommé, avec effet au 1^{er} juillet 1990, au grade de conseiller adjoint le 22 juillet 1990 et cela, alors qu'il était cinq ans plus jeune que le requérant et comptait 2 ans et trois mois d'ancienneté de moins, de sorte que la comparaison joue plutôt en la défaveur du requérant; que cette nomination a eu lieu dix ans auparavant et concernait une autre fonction, de sorte qu'on peut difficilement en déduire que le requérant aurait dû nécessairement être considéré, sur la base de cet élément, comme un candidat plus apte à exercer la fonction de directeur régional;

2.3.3. Considérant que le fait que le requérant, contrairement au candidat nommé, ait toujours travaillé dans un bureau régional et ait exercé la fonction de directeur régional pendant dix-huit mois n'empêche pas que l'autorité ait pu juger en droit et en équité, au moyen d'une comparaison des candidats, sur la base du profil de fonction, que le candidat

nommé était le plus apte à être nommé directeur régional; qu'enfin, le seul fait que le requérant ait été nommé conseiller adjoint avant le candidat nommé, il y a dix ans, ne constitue pas un élément pertinent en l'espèce; que le troisième moyen n'est donc pas sérieux non plus;

Considérant qu'il est ainsi constaté qu'aucun des moyens invoqués par le requérant n'a été jugé sérieux; qu'il n'est dès lors pas satisfait à l'une des conditions prescrites par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de sorte que cette constatation suffit pour rejeter la demande du requérant,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit janvier 2000 et un,
par :

M.	L. HELLIN,	conseiller d'État, président de chambre f.f.,
Mme	V. WAUTERS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

V. WAUTERS

L. HELLIN

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