

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° 95.636 du 21 mai 2001
A. 99.781/IX-2715

En cause: Irma VAN LANGENDONCK,
demeurant à BEGIJNENDIJK,
Heuvelstraat 58

contre:

la Communauté flamande, représentée par le Gouvernement flamand.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 janvier 2001 par Irma VAN LANGENDONCK qui demande la suspension de l'exécution de "la décision de date inconnue du secrétaire général du Ministère de la Communauté flamande, Département de l'enseignement, et du fonctionnaire dirigeant de la requérante, décision communiquée à celle-ci par lettre du 1er décembre 2000, de ne pas faire application de la possibilité de prolongation tacite au 1er janvier 2001 du mandat de la requérante en tant que chef de division, comme le prévoit l'article VIII 76octies du statut du personnel flamand, ainsi que de la décision du fonctionnaire dirigeant de date inconnue informant tous les fonctionnaires entrant en ligne de compte de ce que l'emploi de chef de division de la Division des allocations d'études est à conférer, et de l'approbation de cette dernière décision par le conseil de direction du Département de l'enseignement de la Communauté flamande par décision du 21 décembre 2000 (portant approbation du procès-verbal de la réunion du 24 décembre 2000)";

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même 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 2 avril 2001 fixant l'affaire à l'audience du 14 mai 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me W. VAN DER GUCHT, avocat, qui comparaît pour la requérante, et Me P. DEVERS, 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. La requérante est directrice au Ministère de la Communauté flamande, Département de l'enseignement, Administration de l'aide à la gestion, Division des allocations d'études.

À partir du 1er janvier 1995, elle est désignée comme chef de division de la Division des allocations d'études. Ce mandat de six ans expire le 31 décembre 2000.

1.2. Le 16 novembre 2000, le secrétaire général du Département de l'enseignement, le directeur général de l'Administration de l'aide à la gestion et la requérante ont un entretien concernant l'intention du secrétaire général de ne pas prolonger son mandat de chef de division de la Division des allocations d'études.

1.3. Le 24 novembre 2000, le conseil de direction du Département de l'enseignement décide, à la suite d'une note du secrétaire général concernant la non-prolongation du mandat de la requérante, "d'informer tous les fonctionnaires entrant en ligne de compte de ce que le mandat de 'chef de division de la Division des allocations d'études' est à conférer conformément à l'article VIII 76ter du statut du personnel flamand".

1.4. Par lettre du 1er décembre 2000, la requérante demande à pouvoir consulter le rapport et les documents du conseil de direction qui la concernent.

1.5. Par lettre du 1er décembre 2000, le secrétaire général signale à la requérante qu'après concertation avec le fonctionnaire dirigeant de son administration, il a décidé de ne pas faire application de la possibilité de prolonger tacitement son mandat "en raison du fait qu'(elle n'offre) pas assez de garanties quant à une approche créative des défis de la division et du terrain d'action politique pour 2001-2006".

L'auteur poursuit alors en ces termes:

"La problématique des 'allocations d'études' devra à l'avenir être étendue au 'financement des études' et, par conséquent, couvrir toute la part des élèves/étudiants/parents dans les frais d'études: les droits d'inscription, les allocations sociales, les allocations d'études et même le système de financement des établissements devront faire l'objet d'une approche globale. Tous ces éléments devront être alignés sur le statut social de l'élève/étudiant qui est largement déterminé au niveau fédéral (fiscalité, sécurité sociale, ...).

Un tel financement des études devra s'inscrire dans le cadre, d'une part, de la politique relative à l'enseignement tertiaire (universités et hautes écoles) ainsi que des intentions européennes de renouveau (déclaration de Bologne) et, d'autre part, de la gratuité relative de l'enseignement secondaire et même fondamental (cf. Constitution et conventions internationales). Il ressort de nombreuses études et publications que les connaissances et les formations sont devenues déterminantes pour acquérir des chances de réussite dans la vie, mais que la 'démocratisation' de l'enseignement secondaire et supérieur s'est arrêtée et a enregistré des résultats insuffisants. En ce qui concerne l'apprentissage perpétuel également, l'effet Matthieu joue pleinement. Cette problématique est explicitement évoquée dans l'accord de gouvernement et dans la note politique ainsi qu'au parlement où la Commission de l'enseignement a créé une sous-commission pour le financement des études. Jusqu'à présent, la division n'est pas parvenue à formuler au sein de cette sous-commission ou à soumettre à celle-ci, des propositions ou contre-propositions novatrices ou à donner une réponse créative. La récente proposition de résolution parlementaire Van Leenhove et crts du 17-10-00, déposée par des groupes de la majorité et de l'opposition, pose cette problématique dans cet esprit et dans ce contexte.

Dans la perspective de la réorganisation du Ministère de la Communauté flamande, notamment, le chef de division devra également élaborer et peut-être réaliser, sur la base d'une vision neuve de la politique, une proposition visant à remodeler l'environnement administratif du financement des études dans

l'enseignement tertiaire et secondaire et même dans l'enseignement destiné aux adultes.

Les rapports d'évaluation établis au cours de votre mandat indiquent clairement que sur le plan du versement des allocations d'études, vous avez accompli des améliorations importantes, en recourant positivement aux nouveaux moyens et dispositifs proposés.

Vous n'êtes toutefois pas parvenue (ou pas suffisamment) à contribuer à la refonte du système des allocations d'études et moins encore à l'intégrer dans le processus politique concernant les écoles supérieures et les universités, l'E.S. ou l'apprentissage perpétuel.

L'administration de la fonction publique a dès lors été invitée, conformément à l'article VIII 76ter du statut du personnel flamand, à lancer la procédure de désignation d'un chef de division de la Division des allocations d'études".

1.6. Dans une lettre du 8 décembre 2000 adressée au secrétaire général, la requérante expose que l'allégation selon laquelle elle "n'offre pas assez de garanties quant à une approche créative des défis de la division et du terrain d'action politique pour 2001-2006" ne constitue pas un fait mais "uniquement une supposition qui n'est étayée par aucune faute ni aucun manquement concret".

1.7. Dans une note du 28 décembre 2000, à laquelle est jointe une description de fonction comprenant les caractéristiques propres de la division, le secrétaire général demande au collège des secrétaires généraux de charger l'Administration de la fonction publique de lancer la procédure de désignation d'un chef de division pour les allocations d'études.

1.8. Dans sa lettre du 21 décembre 2000, le secrétaire général signale à la requérante que, dès lors que le procès-verbal, y compris les annexes, de la réunion du conseil de direction du 24 novembre 2000 a été approuvé par le conseil de direction, elle est autorisée à consulter la partie du rapport qui la concerne.

1.9. Par lettre du 5 janvier 2001, la requérante reçoit une copie de l'annexe du procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 24 novembre 2000 qui concerne la non-prolongation de son mandat de chef de division de la Division des allocations d'études.

2. Du bien-fondé de la demande de suspension

Considérant qu'en vertu de 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, la requérante invoque dans le premier de ses trois moyens la violation de l'article VIII 76octies de l'arrêté du Gouvernement flamand du 24 novembre 1993 portant organisation du Ministère de la Communauté flamande et statut du personnel (ci-après: le statut du personnel flamand) en ce que la décision de ne pas prolonger le mandat de la requérante "a été exclusivement et uniquement prise par le secrétaire général" alors que la décision de mettre un terme au mandat d'un chef de division doit être prise par le fonctionnaire dirigeant de concert avec le secrétaire général;

2.1.2. Considérant que la partie défenderesse répond en substance que le directeur général de l'Administration de l'aide à la gestion était en mission et que, faute de fonctionnaire dirigeant, la décision concernée devait être prise par le secrétaire général, et ce afin de sauvegarder la continuité du service public et d'empêcher que chaque chef de division ne bénéficie d'une prolongation tacite de son mandat;

2.1.3. Considérant que l'article VIII 76octies du statut du personnel flamand s'énonce comme suit:

"La désignation comme chef de division est un mandat de six ans, renouvelable plusieurs fois avec la même durée. La prolongation est tacite.

Le mandat cesse d'office suite à une évaluation fonctionnelle comportant la mention "insuffisant".

Le fonctionnaire dirigeant peut, de concert avec le secrétaire général, mettre fin au mandat, soit pour des motifs fonctionnels, soit à la demande du chef de division lui-même.

Dans ce cas, le fonctionnaire intéressé fait l'objet d'une affectation appropriée de la part des autorités compétentes.";

qu'il n'apparaît toutefois pas de la lecture de ce texte qu'une non-prolongation du mandat d'un chef de division doit être décidée par le fonctionnaire dirigeant de concert avec le secrétaire général dès lors qu'en effet, il est uniquement question de mettre fin à un mandat en cours et non pas de ne pas le prolonger; que par analogie avec cette disposition, il peut toutefois être admis que la décision de ne pas prolonger un mandat est en principe également prise par le fonctionnaire dirigeant de concert avec le secrétaire général; que conformément à l'article VIII 76sexies, § 1er, dernier alinéa, du statut du personnel flamand, le secrétaire général désigne le chef de division en

l'absence d'un fonctionnaire dirigeant de sorte qu'il peut être admis qu'en pareil cas, le secrétaire général est également compétent tant en ce qui concerne l'éventuelle cessation prématurée d'un mandat en cours que pour ce qui est de la décision de ne pas prolonger le mandat; que ce moyen n'est pas sérieux;

2.2.1. Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article VIII 76octies du statut du personnel flamand et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose à cet égard qu'il n'existait aucun motif fonctionnel de ne pas prolonger son mandat de chef de division ou que ces motifs ne ressortent pas -de la décision attaquée; que la décision attaquée n'est pas adéquatement motivée parce qu'elle ne relève pas d'éléments concrets, a fortiori de fautes ou de manquement, concernant la requérante qui indiquerait pourquoi cette dernière n'offrirait "pas assez de garanties quant à une approche créative des défis de la division et du terrain d'action politique pour 2001-2006";

2.2.2. Considérant que la partie défenderesse répond qu'il faut des motifs fonctionnels pour mettre un terme prématurément à un mandat en cours mais que cette notion ne s'applique pas nécessairement à la décision de ne pas prolonger un mandat de chef de division et que le moyen n'est pas recevable dans la mesure où la requérante invoque la violation de la loi relative à la motivation formelle étant donné qu'il résulte de sa lettre du 8 décembre 2000 qu'elle connaissait les motifs de la décision;

2.2.3. Considérant que selon l'article VIII 76octies du statut du personnel flamand, la désignation en tant que chef de division est valable pour un mandat de six ans et qu'un tel mandat est plusieurs fois renouvelable pour la même durée; que l'autorité dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour estimer, au terme de chaque mandat, l'aptitude de l'intéressé à continuer à l'exercer; qu'à cet égard, il peut être tenu compte tant de la manière dont l'intéressé a exercé son précédent mandat que des missions qui devront être accomplies par la division au cours de la prochaine période; qu'il n'est donc pas requis de reprocher à l'intéressé "des fautes ou des manquements" pour justifier la non-prolongation d'un mandat; qu'en l'espèce, il apparaît de la lettre du 1er décembre 2000 adressée à la requérante que la conclusion du secrétaire général estimant que la requérante "n'offre pas assez de garanties quant à une approche créative des défis de la division et du terrain d'action politique pour 2001-2006", se fonde sur la constatation qu'à l'avenir la problématique des allocations d'études devra être étendue au financement des études, qu'il est ensuite indiqué que les

rapports d'évaluation établis au cours du mandat de la requérante révèlent clairement qu'au niveau du versement des allocations d'études, elle a accompli des améliorations importantes, en recourant positivement aux nouveaux moyens et dispositifs proposés mais qu'elle n'est pas parvenue - ou pas suffisamment - à "contribuer à la refonte du système des allocations d'études et moins encore à l'intégrer dans le processus politique concernant les écoles supérieures et les universités, l'E.S. ou l'apprentissage perpétuel"; qu'à première vue, le secrétaire général a ainsi exposé de façon suffisamment claire les motifs sur la base desquels il pouvait décider de ne pas prolonger le mandat de la requérante; que ce moyen n'est pas sérieux;

2.3.1. Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des principes de bonne administration, plus particulièrement de l'obligation d'entendre l'intéressée; qu'elle allègue à cet égard qu'elle n'a jamais eu la possibilité de se défendre en connaissance de cause dès lors que l'autorité n'a jamais communiqué les éléments concrets sur lesquels elle croyait pouvoir se fonder pour aboutir à sa décision; que la décision a en outre été prise de concert avec le directeur général JANSSENS qui n'était pas présent lorsque le 16 novembre 2000, elle a été convoquée à un entretien avec le secrétaire général de sorte que le directeur général n'a jamais entendu la position et les arguments de la requérante;

2.3.2. Considérant que la partie défenderesse répond que la cessation du mandat après six ans est la règle statutaire; que la décision visant, en ce qui concerne la division des allocations d'études, à mettre davantage l'accent à l'avenir sur la préparation de la politique plutôt que sur sa mise en oeuvre n'a en soi aucun rapport direct avec la personne de la requérante et que la décision de ne pas prolonger le mandat de la requérante n'a que très partiellement à voir avec sa façon d'exercer ses fonctions dans le passé; qu'il a également été dûment satisfait à l'obligation d'entendre l'intéressée étant donné que le 16 novembre 2000, la requérante a eu l'occasion de s'entretenir avec le secrétaire général de sa manière d'exercer concrètement ses fonctions au cours de son mandat et que la présence du directeur général JANSSENS n'était pas requise; qu'au demeurant, la requérante aurait également pu faire valoir ses arguments auprès du secrétaire général après le 16 novembre 2000;

2.3.3. Considérant qu'aucune mesure sérieuse s'appuyant sur le comportement personnel d'une personne et pouvant affecter lourdement ses intérêts ne peut être prise contre celle-ci sans qu'elle ait eu la possibilité d'exposer utilement son point de vue; que

bien que le mandat de chef de division soit en principe accordé pour six ans et soit dès lors temporaire, la décision de ne pas le prolonger semble néanmoins constituer une décision modifiant défavorablement la position juridique de l'intéressé étant donné qu'à défaut de pareille décision, ce mandat est prolongé tacitement pour une période de six ans, et ce en vertu de l'article VIII 76octies, alinéa 1er, du statut du personnel flamand; qu'en outre, la décision de ne pas prolonger le mandat de chef de division de la requérante se fonde notamment sur une appréciation de la manière dont elle a exercé son mandat de sorte qu'elle devait également avoir la possibilité de défendre utilement ses intérêts; qu'en l'espèce, le secrétaire général et le directeur général VAN BUYTEN ont eu un entretien le 16 novembre 2000 avec la requérante à propos de l'intention du secrétaire général de ne pas prolonger son mandat de chef de division; que le secrétaire général a pris sa décision en se fondant notamment sur les rapports d'évaluation de la requérante, à propos desquels cette dernière a pu communiquer ses observations écrites de sorte qu'à première vue, elle a suffisamment eu la possibilité de faire valoir ses arguments; qu'enfin, la note du secrétaire général du 24 novembre 2000 adressée au conseil de direction montre que le secrétaire général a amplement consulté, entre autres, "le directeur général Guy JANSSENS qui était chargé de la direction de fait de l'Administration de l'aide à la gestion" et qu'il n'est nullement prescrit que la requérante devait être entendue par toutes les personnes qui ont été consultées par le secrétaire général en vue de préparer sa décision; que ce moyen n'est dès lors pas davantage sérieux;

Considérant qu'ainsi, une des conditions de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, n'est pas remplie; que cette constatation suffit pour rejeter la demande de la requérante,

D É C I D E:

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt et un mai 2000
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.