

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.413 du 3 octobre 2001

A.78.325/VIII-895

En cause : **CRENIER** Jean-Marie,

rue du Lombard 28
1000 Bruxelles,

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 20 avril 1998 par Jean-Marie CRENIER, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 1997 portant promotion de Jean-Louis LIBOTTE en qualité d'inspecteur général à la division de l'exploitation de la direction générale des voies hydrauliques du ministère de l'Equipeement et des Transports 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 24 novembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties;

Vu l'ordonnance du 3 avril 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 mai 2001;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

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

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, 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 :

Le 23 janvier 1997, le gouvernement wallon a déclaré vacant un emploi d'inspecteur général à pourvoir par promotion au ministère de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne, direction générale des voies hydrauliques, division de l'exploitation.

Le 17 juillet 1997, un appel aux candidats a été adressé aux fonctionnaires du ministère de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne qui remplissaient les conditions de promotion au grade d'inspecteur général. Cet appel aux candidats précisait qu'à l'emploi à pourvoir correspondait la fonction d'inspecteur général des ponts et chaussées, reprenait les conditions statutaires de promotion et se référait aux conditions particulières de promotion figurant au profil de fonction DFE-A3-4 établi par le conseil de direction, qui était annexé à l'appel aux candidatures.

Neuf fonctionnaires de la Région se sont portés candidats à cette promotion, dont le requérant et Jean-Louis LIBOTTE.

Jean-Louis LIBOTTE exerçait la fonction supérieure d'inspecteur général dans l'emploi à pourvoir depuis le 1^{er} janvier 1995.

Le 8 septembre 1997, le conseil de direction du ministère de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne a examiné les candidatures, a émis un avis motivé sur ces candidatures et a établi le classement suivant :

1. Jean-Marie CRENIER,
2. Jean-Louis LIBOTTE,
3. Dirk DE SMET,
4. (...).

Jean-Louis LIBOTTE a introduit une réclamation contre ce classement. Il a joint à sa réclamation une "note de synthèse qui dresse le bilan des principales actions menées sous son autorité dans le cadre de ses fonctions de directeur général f.f. de l'Office de la Navigation et d'inspecteur f.f. à la division I.G.25".

Les 24 et 31 octobre 1997, le conseil de direction a examiné les réclamations et a confirmé le classement établi le 8 septembre 1997. Le conseil de direction a adopté une nouvelle motivation de son classement, qui est rédigé comme suit :

" 1. M. J.-M. CRENIER

- a une très bonne aptitude au commandement et à la négociation;
- a de loin la plus grande expérience de gestion technique, administrative et réglementaire (33 ans);
- a une très grande polyvalence gestion territoriale, études, administration centrale, réglementation;
- a été l'initiateur de grands projets : cahier des charges type Routes, DELTA ...;
- par son activité actuelle, est bien au courant de l'organisation et des problèmes de la navigation.

2. M. J.-L. LIBOTTE

- a une très bonne aptitude au commandement et à la négociation;
- a fait toute sa carrière à l'Office de la Navigation et dans la nouvelle division de l'Exploitation dont il assume très bien les fonctions d'inspecteur général;
- a une grande expérience de la gestion pratique et quotidienne des voies hydrauliques et de la navigation;
- a une excellente connaissance des problèmes actuels relatifs à la navigation.

A égalité de qualification et d'aptitude au commandement avec M. LIBOTTE, M. CRENIER a cependant une expérience plus étendue et plus polyvalente de la gestion technique, administrative et réglementaire.

(...)"

Dans le procès-verbal de sa séance du 27 novembre 1997, le gouvernement a justifié en ces termes sa décision, qui s'écarte de la proposition du conseil de direction :

" Considérant que le gouvernement a pris en considération l'intégralité du dossier relatif à la procédure de promotion;

qu'il a procédé à une comparaison des titres et mérites respectifs des différents candidats et qu'il ne peut, au regard du contenu de ceux-ci, se rallier à la proposition du conseil de direction;

Considérant que du 1^{er} avril 1992 au 31 décembre 1994, M. LIBOTTE a assuré, en sa qualité de directeur général faisant fonction, la haute direction de l'Office de la navigation; qu'il a proposé au conseil d'administration de l'Office un maximum d'actions concrètes en faveur de la navigation en général et qu'il a exercé cette fonction à une époque difficile où se posait le problème de la dissolution de l'organisme et de l'intégration du personnel au ministère wallon de l'Equipement et des Transports.

Considérant que depuis le 1^{er} janvier 1995, il assume les fonctions supérieures d'inspecteur général à la division de l'exploitation de la direction des voies hydrauliques; que tout en poursuivant avec efficacité l'opération d'intégration de l'Office, il a développé et réalisé dans un esprit constructif et positif des projets nouveaux et concrets en matière de gestion et d'exploitation des voies navigables wallonnes;

Considérant que sa présence à l'Office au moment crucial de sa dissolution, la manière dont les opérations transitoires et préparatoires à l'intégration de l'Office précité ont été menées sous son autorité, et la qualité dont il fait preuve dans ses fonctions actuelles, attestée par sa hiérarchie, démontrent son aptitude au commandement, son sens de l'organisation, de l'innovation et de l'initiative;

Considérant la diversité des expériences de travail de M. CRENIER et l'aptitude de ce dernier à la polyvalence invoquée par le conseil de direction, il va de soi qu'elles sont à mettre au crédit de sa candidature mais qu'aucune de ces responsabilités ne lui ont donné l'occasion de mettre en oeuvre les connaissances et aptitudes au commandement requises pour la fonction d'inspecteur général à la division de l'exploitation;

Considérant qu'il résulte de la comparaison des titres et mérites qui précède, que M. LIBOTTE présente une pratique de commandement ainsi que de la gestion de la division de l'exploitation supérieure à celle de M. CRENIER et a donc de meilleures qualités pour occuper un emploi vacant d'inspecteur général avec affectation à la division de l'exploitation;

Considérant que le gouvernement peut inférer de la carrière de M. LIBOTTE que ce candidat présente la meilleure expérience professionnelle (connaissance et aptitude au commandement) pour prétendre à un poste d'inspecteur général avec affectation à la division de l'exploitation, compte tenu des matières qu'il traite de manière continue notamment dans le cadre de ses fonctions supérieures, et du profil de l'emploi";

Par un arrêté du 27 novembre 1997, le gouvernement wallon a promu Jean-Louis LIBOTTE au grade d'inspecteur général à la division de l'exploitation de la direction générale des voies hydrauliques du ministère de l'Equipement et des Transports, à partir du 1^{er} décembre 1997. Après l'indication des propositions motivées du conseil de direction du 8 septembre 1997 et des 24 et 31 octobre 1997, l'arrêté susvisé se réfère à la décision du gouvernement wallon du 27 novembre 1997 accordant la promotion à Jean-Louis LIBOTTE et dont la motivation est reproduite ci-dessus. L'arrêté ne contient pas d'autres motifs. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen du défaut de motifs et du vice de motivation; qu'il se dit étonné de ne pas avoir été promu, compte tenu de ses titres et mérites ainsi que de son classement en première place par le conseil de direction et annonce qu'il développera le moyen après avoir pu consulter le dossier administratif;

Considérant que la partie adverse répond que le gouvernement peut déroger au classement établi par le conseil de direction pour autant que cette dérogation soit motivée; qu'elle considère que l'acte attaqué est adéquatement motivé et que la notification du procès-verbal de la séance du gouvernement wallon du 27 novembre 1997 démontre que le gouvernement a procédé scrupuleusement à une comparaison des titres et mérites des candidats et a parfaitement justifié sa décision de s'écarter de la proposition du conseil de direction;

Considérant que le requérant discute dans son mémoire en réplique la motivation figurant au procès-verbal de la réunion du gouvernement wallon du 27 novembre 1997; qu'il constate que les deux premiers considérants de cette motivation se réfèrent à l'exercice des fonctions supérieures qui ont été confiées à Jean-Louis LIBOTTE à l'Office de la Navigation puis à la division de l'Exploitation de la direction générale des voies hydrauliques du ministère de l'Equipeement et des Transports; qu'il rappelle qu'en vertu de la réglementation et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'exercice d'une fonction supérieure ne peut conférer aucun titre à une nomination définitive au grade de cette fonction; qu'il conteste ensuite le troisième considérant de la motivation, qui fait état du rôle joué par Jean-Louis LIBOTTE lors de l'intégration de l'Office de la Navigation; qu'il considère qu'il est inexact de dire que c'est sous l'autorité de Jean-Louis LIBOTTE qu'ont été menées les opérations relatives à la réintégration de l'Office, "ayant participé à cette opération avec d'autres fonctionnaires sous la présidence du secrétaire général, du directeur général et de leurs délégués"; qu'il se réfère aux procès-verbaux des réunions consacrées à l'époque à cet objet; qu'il critique les trois derniers considérants de la motivation qui insistent sur l'aptitude au commandement de Jean-Louis LIBOTTE; qu'il estime que ce motif est contraire à l'article 10 de l'arrêté royal du 8 août 1983 portant sur l'exercice de fonctions supérieures, qui dispose que l'exercice d'une fonction supérieure ne confère aucun titre à une nomination définitive au grade de cette fonction; qu'il signale encore qu'un examen des curriculum vitae des candidats et de l'avis motivé du conseil de direction démontrent son aptitude au commandement; qu'il précise qu'il dirige depuis 1990 la direction qui a repris les attributions du service d'exploitation des voies navigables de

l'ex-ministère national des Travaux publics et qui fait partie intégrante de la division de l'exploitation de la direction générale des voies hydrauliques;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir que la réglementation relative à l'exercice d'une fonction supérieure n'a pas pour effet d'interdire la prise en considération, par l'autorité investie du pouvoir de nommer, de l'exercice de fonctions supérieures et de la manière dont elles ont été accomplies par leur bénéficiaire; qu'elle ajoute qu'elle ne s'est pas uniquement référée à l'aptitude au commandement de Jean-Louis LIBOTTE mais également aux éléments suivants :

- un autre critère retenu par le conseil de direction, à savoir la volonté de promouvoir ou d'améliorer les services de la voie d'eau (premier considérant);
- l'expérience de Monsieur LIBOTTE dans la gestion de la manoeuvre des ouvrages d'art, la manutention des eaux et les relations avec les usagers de la voie d'eau (premier considérant);
- l'expérience de Monsieur LIBOTTE dans la gestion administrative et technique des voies hydrauliques (deuxième considérant);

et la connaissance et l'aptitude au commandement (critère permettant de départager les candidats (quatrième considérant));

qu'elle précise ce qui suit :

" En ce qui concerne ce dernier critère - déterminant - la partie adverse attire l'attention sur les éléments suivants : l'effectif en personnel de la Division de l'Exploitation regroupe près de la moitié de l'effectif de la DG2 regroupant 5 divisions;

Parmi l'effectif de l'IG25 figurent près de 470 agents de niveau 3 ou 4 répartis sur l'ensemble des voies navigables. La concertation syndicale et les revendications syndicales sont omniprésentes. Il est important que l'Inspecteur général possède les aptitudes suffisantes au commandement.

L'expérience dans ce domaine de la personne nommée a été déterminante dans la mesure où elle a participé à l'intégration de l'ex-Office de la Navigation (dont l'effectif représentait près de 400 agents) au sein du MET";

Considérant que sur la base des critères d'appréciation préétablis par le conseil de direction, celui-ci a motivé sa proposition finale des 24 et 31 octobre 1997 dans les termes rappelés ci-dessus et a classé en premier lieu, le requérant et en deuxième lieu, Jean-Louis LIBOTTE; que par l'acte attaqué, le gouvernement wallon a promu Jean-Louis LIBOTTE et que cet acte se réfère à la motivation contenue dans le procès-verbal de la délibération du 27 novembre 1997 du gouvernement; que l'arrêté attaqué n'énonce pas les motifs sur lesquels la partie adverse s'est fondée pour accorder sa préférence à Jean-Louis LIBOTTE; qu'il se réfère purement et simplement à "la proposition motivée émise par le conseil de direction les 8 septembre et 24 et 31 octobre 1997 ainsi qu'au procès-verbal de la réunion du gouvernement", qui n'est pas joint à

l'acte attaqué et dont la teneur n'est pas reproduite dans celui-ci; qu'aux termes de l'article 3, alinéa 1^{er}, 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 ou si celui-ci en reproduit la teneur; que tel n'a pas été le cas en l'espèce; qu'en outre, il apparaît du procès-verbal de la délibération du 27 novembre 1997 du gouvernement wallon, déposé dans le dossier administratif, que la partie adverse a privilégié le critère de l'aptitude au commandement par rapport aux autres critères d'appréciation retenus par le conseil de direction sans justifier aucunement cette option; que les éléments fournis a posteriori ne peuvent suppléer ce défaut de motivation interne de l'acte attaqué; que la partie adverse n'explique pas pourquoi le critère de l'expérience plus étendue et plus polyvalente de la gestion technique, administrative et réglementaire qui a déterminé le conseil de direction à classer le requérant en premier lieu, a été rejeté au profit de celui de l'aptitude au commandement; qu'elle n'expose pas non plus pourquoi le seul exercice de la fonction supérieure l'a amené à considérer que Jean-Louis LIBOTTE a une aptitude au commandement plus grande que celle du requérant, celle-ci n'étant d'ailleurs aucunement examinée par la partie adverse alors que le conseil de direction l'avait mise en exergue; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 1997 portant promotion de Jean-Louis LIBOTTE en qualité d'inspecteur général à la division de l'Exploitation de la direction générale des Voies hydrauliques du ministère de l'Equipeement et des Transports 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 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois octobre deux mille un par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M. HANOTIAU.