

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.047/2
DU 11 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Développement durable et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 19 juillet 2011, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « réformant le régime de mandats des fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Région wallonne et de certains organismes d'intérêt public dépendant de la Région wallonne », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 15 février 2012, 20 mars 2012 et 11 avril 2012, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

I. LA PORTEE DU PROJET

1.1. L'arrêté en projet vise à réformer le régime de mandats des fonctionnaires généraux des services de la Région wallonne et de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région, en mettant notamment en place un système de mandats de législature. Il est ainsi prévu que leurs titulaires sont désignés en début de législature, pour une période se terminant « le 31 décembre de l'année au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau Gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement » ¹.

1.2. Sous réserve des dispositions transitoires du projet ², celui-ci prévoit que le Gouvernement désigne les mandataires au sein d'un « pool de candidats », « composé :

1° des titulaires du Certificat de management public ³ ;

2° des mandataires en fonction au sein des services du Gouvernement et des organismes visés à l'article 1^{er} le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon [en projet et faisant l'objet du présent avis] et n'ayant pas fait l'objet d'une mention 'défavorable' lors de l'évaluation réalisée en application de l'article 11 du présent arrêté ;

3° des membres du pool de candidats à l'exercice d'un mandat établi par l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 décembre 2003 [...] instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII [en projet et examiné ce jour par le Conseil d'État dans une affaire portant le n° 50.049/2 du rôle] » ⁴.

Il n'est établi aucun classement parmi les membres du pool ⁵.

1.3.1. L'une des pierres angulaires du système projeté est le certificat de management public ⁶, « délivré après la réussite de l'examen organisé à l'issue d'une formation organisée par l'École d'administration publique » ⁷, comprenant des cours pratiques et théoriques et la réalisation d'un mémoire ⁸, le programme de la formation étant toutefois défini comme

¹ Article 348, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 18 décembre 2003 'portant le Code de la Fonction publique wallonne' ; voir aussi l'article 342, § 1^{er}, en projet.

² Articles 11 à 13 du projet.

³ Voir le point 1.3, ci-après.

⁴ Article 341/8, alinéa 3, en projet.

⁵ Article 341/8, alinéa 4, en projet.

⁶ Articles 341/1 à 341/7 en projet.

⁷ Article 341/1, § 1^{er}, en projet.

⁸ Article 341/1, § 3, en projet.

« comport[ant] des aspects essentiellement pratiques et s'appu[yant] sur une pédagogie interactive favorisant l'implication personnelle des participants » et « compren[ant] des études de cas et des analyses de dossiers fondés sur la réalité administrative »⁹. Le volume horaire de la formation est de deux cent quarante heures¹⁰.

1.3.2. Pour pouvoir accéder à cette formation, il faut :

« 1° être titulaire d'un diplôme donnant accès au niveau A, ou être lauréat d'un concours d'accès au niveau A ou à un niveau équivalent ou exercer une fonction de niveau A ou une fonction équivalente ;

2° pouvoir se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans. dans une fonction de niveau A ou une fonction équivalente »¹¹.

L'accès à la formation est en outre subordonné à la présentation d'un concours et au classement en ordre utile à ce concours¹² « au regard du nombre de participants fixé par le Gouvernement sur proposition de l'École [d'Administration publique] »¹³. Chaque cycle de formation n'est en effet accessible qu'à un nombre limité de participants, ainsi fixé¹⁴.

1.3.3. L'École délivre le certificat de management public à tous les participants ayant réussi l'examen organisé à la fin de chaque cycle de formation¹⁵.

1.3.4. Le Selor joue le rôle suivant dans ce processus :

1° il publie l'annonce du cycle de formation¹⁶ ;

2° il fixe le délai de dépôt des candidatures¹⁷ ;

3° il reçoit les candidatures¹⁸ ;

4° il vérifie leur recevabilité¹⁹ ;

⁹ Article 341/1, § 3, alinéa 1^{er}, en projet.

¹⁰ Article 341/1, § 5, en projet.

¹¹ Article 341/2 en projet.

¹² Article 341/4 en projet.

¹³ Article 341/4, § 3, en projet.

¹⁴ Article 341/4, § 1^{er}, en projet.

¹⁵ Article 341/7, § 2, en projet.

¹⁶ Article 341/3, § 1^{er}, en projet.

¹⁷ Article 341/3, § 3, en projet.

¹⁸ Article 341/3, § 4, en projet.

¹⁹ Article 341/3, § 5, en projet.

5° il organise le concours d'accès aux cycles de formation ²⁰ ;

6° il valide le programme du concours élaboré par l'École d'Administration publique ; ce programme est ensuite approuvé par le Gouvernement ²¹ ;

7° il compose le jury d'examen du cycle de formation, constitué de neuf membres ainsi désignés sur la base des qualifications suivantes :

« - l'Administrateur délégué du Selor ou son délégué, qui préside le jury ;

- six membres désignés soit parmi les enseignants appelés à dispenser la formation, soit en raison de leur qualité d'experts présentant une compétence, incontestable en lien avec au moins un des éléments du programme de formation et choisis en dehors des services du Gouvernement, des Organismes et des cabinets ministériels ;

- un fonctionnaire de rang 17 ou 16+ issu des services de la Communauté française ;

- un fonctionnaire de rang A1 ou A2 issu des services du Gouvernement wallon ou des organismes » ²².

1.3.5. Des dispenses aux cours théoriques de la formation peuvent être accordées par l'École d'Administration publique.

S'agissant des membres du personnel statutaire et contractuel de la fonction publique de niveau A ou équivalent, elles sont accordées s'« ils apportent la preuve qu'ils ont suivi des formations ou séminaires portant sur des matières intégrées dans le programme de formation ou peuvent se prévaloir de compétences avérées et manifestes en lien avec la matière » ²³.

S'agissant des autres candidats, la dispense est accordée s'« ils apportent la preuve qu'ils ont suivi des formations ou séminaires portant sur des matières intégrées dans le programme de formation ou peuvent se prévaloir de compétences avérées et manifestes en lien avec la matière ». Néanmoins, pour ces candidats, « trois des quatre matières suivantes doivent obligatoirement être suivies dans le cadre du Certificat : - éthique et valeurs du service public ; - management et leadership ; - finances publiques, fiscalité et comptabilité publique ; - marchés publics » ²⁴.

²⁰ Article 341/4, § 2, alinéa 1^{er}, en projet.

²¹ Article 341/4, § 2, alinéa 3, en projet.

²² Article 341/7, § 1^{er}, en projet.

²³ Article 341/5, § 2, en projet.

²⁴ Article 341/5, § 3, du projet.

1.4. Comme il a été exposé plus haut, au point 1.2, les lauréats de l'examen organisé au terme du cycle de formation sont versés, sans classement, dans un pool.

1.5. C'est au sein de ce pool que, « [p]our chaque emploi à pourvoir par mandat, le Gouvernement examine les dossiers déposés par les candidats. Il procède à la comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir » ²⁵.

1.6. La lettre de mission, établie par le Gouvernement au moment de la déclaration de vacance des emplois à pourvoir par mandat ²⁶, comporte les éléments suivants :

« 1° la description de fonction et le profil de compétence de la fonction à pourvoir ;

2° la définition des missions de gestion qui incombent au mandataire ;

3° les objectifs de gestion stratégique à atteindre, définis notamment sur la base de la déclaration de politique régionale ;

4° les moyens budgétaires et les ressources humaines attribués » ²⁷.

1.7. Sur cette base, « le Gouvernement nomme [...] le candidat qu'il estime le plus apte à exercer la fonction en toute confiance » ²⁸.

II. LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ÉCOLE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE COMMUNE A LA COMMUNAUTE FRANÇAISE ET A LA REGION WALLONNE : NECESSITE D'UN ACCORD DE COOPERATION COMPLEMENTAIRE

2.1. Dans ses avis 50.243/2 et 50.244/2 donnés le 26 septembre 2011 respectivement sur un avant-projet de décret de la Communauté française et sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne', le Conseil d'État, section de législation, a souligné ce qui suit :

« Plusieurs dispositions de l'accord de coopération confèrent des délégations réglementaires aux Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française. Même si toutes ces dispositions ne le précisent pas de manière expresse, c'est de manière conjointe que l'exercice par les Gouvernements concernés de cette compétence déléguée est envisagée.

²⁵ Article 344, alinéa 1^{er}, en projet.

²⁶ Article 342, § 2, en projet.

²⁷ Article 342, § 3, en projet.

²⁸ Article 344, alinéa 2, en projet.

Cette intervention conjointe des Gouvernements, qui n'est pas organisée par l'accord de coopération, n'est pas entendue par celui-ci comme l'adoption concomitante par chacun de ceux-ci d'arrêtés au contenu identique. Elle ne pourrait emprunter que la figure juridique d'accords de coopération subséquents adoptés au seul niveau des titulaires du pouvoir exécutif de la Région wallonne et de la Communauté française. Il ne résulte d'aucune disposition de l'accord à l'examen que ces accords de coopération seraient soumis à un assentiment parlementaire, lequel ne pourrait en toute hypothèse présenter un caractère préalable à la conclusion de ces accords particuliers d'exécution.

Ces délégations de compétence aux accords de coopération à conclure par les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française ne sont admissibles que dans les limites rappelées plus haut, au n° 1.

Il en résulte que les éléments essentiels du programme de la formation dont il est question à l'article 4, alinéa 1^{er}, doivent figurer dans l'accord de coopération soumis à l'assentiment parlementaire ; c'est dans cette mesure qu'il serait également admissible d'habiliter les Gouvernements à approuver le plan de formation, ainsi que l'énonce l'article 7, alinéa 2 »²⁹.

2.2. Invité à justifier si, à la lumière des principes rappelés ci-dessus, la Région wallonne pouvait adopter seule les articles 341/1 à 341/7 en projet, le délégué du ministre a fait valoir que l'objet de l'arrêté projeté était de régler le statut des mandataires concernés. Il s'agirait là d'une compétence propre de la Région wallonne, que celle-ci puise dans l'article 87, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La circonstance qu'intervienne, selon le projet, en tant qu'opérateur de formation et en vue de la délivrance du certificat de management public, un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, dont la création nécessite la conclusion d'un accord de coopération, ne serait pas de nature à porter atteinte à une compétence que le Gouvernement détient en propre.

2.3. Les articles 341/1 à 341/7 en projet ayant trait au statut des mandataires concernés, leur adoption relève effectivement de la compétence du Gouvernement de la Région wallonne.

Il y a toutefois lieu de rappeler que l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée prévoit la conclusion d'accords de coopération entre les Régions et les Communautés « qui portent notamment [...] sur l'exercice conjoint de compétences propres ». Ces accords de coopération sont « négociés et conclus par l'autorité compétente »³⁰. Ils sont donc conclus au niveau des Gouvernements si la matière concernée relève de la compétence de ceux-ci et au niveau des législateurs régionaux et communautaires

²⁹ Point I, 4.1, de chacun des deux avis 50.243/2 et 50.244/2 précités.

³⁰ Article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de la loi du 8 août 1980 précitée.

dans le cas d'« accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que [d']accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement »³¹.

Il ressort tant du projet à l'examen que du projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné ce jour l'avis 50.049/2, que la Région wallonne et la Communauté française reconnaissent chacune le certificat de management public délivré par l'autre entité, les dispositions relatives à la délivrance de ces certificats étant d'ailleurs identiques dans chacun des deux projets³².

Il découle dès lors de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée que, plutôt que d'adopter concomitamment des dispositions identiques par des arrêtés distincts, les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française sont tenus d'adopter conjointement ces dispositions par la voie d'un accord de coopération³³.

C'est sous cette réserve que les articles 341/1 à 341/7 en projet sont examinés dans le présent avis.

³¹ Article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi du 8 août 1980 précitée.

³² Voir respectivement les articles 341/1 à 341/7 en projet à l'article 1^{er} du projet à l'examen, ainsi que les articles 7 à 13 du projet d'arrêté de la Communauté française. Voir aussi, dans l'accord de coopération du 25 août 2011 conclu entre la Communauté française et la Région wallonne 'créant une École d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (cf. les avis 50.243/2 et 50.244/2, précités), l'article 4, qui dispose expressément que le certificat de management public est commun à la Région wallonne et à la Communauté française.

³³ Seul un accord entre les Gouvernements concernés permet d'ailleurs de prévoir la présence obligatoire, au sein du jury instauré par l'article 341/7, § 1^{er}, en projet, d'un fonctionnaire issu des services du Gouvernement de la Communauté française, ainsi que le prévoit le troisième tiret de cette disposition.

Il est rappelé en effet à ce sujet qu'en vertu de l'autonomie respective de l'État, des Régions et des Communautés, une Région ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoir dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

a) soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoir est purement facultative (ceci implique, d'une part, que les représentants de ces niveaux de pouvoir ne disposent pas d'une voix délibérative et, d'autre part, qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou que, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, les membres concernés n'assistent pas aux réunions de l'organe, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci ni sur la validité des actes qu'il pose) ;

b) soit la représentation des autres niveaux de pouvoir présente un caractère obligatoire ; en ce cas, la Région wallonne est tenue de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, rédigé comme suit : « Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent ».

III. LA COMPATIBILITE DU REGIME JURIDIQUE DES MANDATS ENVISAGE PAR LE
PROJET AVEC LES PRINCIPES D’OBJECTIVITE, D’EGALITE DE TRAITEMENT,
D’INTERDICTION DE L’ARBITRAIRE, D’INDEPENDANCE ET D’IMPARTIALITE EN
MATIERE DE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

A. Les principes applicables

3.1. Toute procédure de recrutement et de nomination en cours de carrière doit respecter les principes d’égalité et de non-discrimination garantis de manière générale par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ces principes impliquent une objectivité dans la procédure de nomination, en manière telle que toute possibilité d’arbitraire soit écartée et qu’il soit tenu compte du mérite des candidats.

3.2. Très longtemps, pour les recrutements, le concours, défini comme étant l’épreuve qui donne lieu à l’établissement d’un classement des candidats dans l’ordre de leur réussite, ce classement liant l’autorité³⁴, a été considéré comme étant le seul mécanisme assurant cette objectivité³⁵.

C’est en ce sens que l’arrêté royal du 26 septembre 1994 ‘fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l’État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu’aux personnes morales de droit public qui en dépendent’ énonçait en son article 11, alinéa 1^{er}, 3^o, qu’

« [a]ucun agent ne peut être recruté s’il ne remplit les conditions suivantes :
[...]

3^o réussir un concours de recrutement organisé par le Secrétariat permanent au Recrutement ».

3.3. Les conceptions ont évolué en la matière.

L’article 9, § 3, de l’arrêté royal du 22 décembre 2000 ‘fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l’État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu’aux

³⁴ B. Lombaert, I. Mathy et V. Rigodanzo, *Eléments du droit de la fonction publique*, Waterloo, Kluwer, coll. « Pratique du droit », 2007, n° 134, p. 88.

³⁵ D. Batselé, O. Daurmont et Ph. Quertainmont, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992, n° 23, p. 64 ; J. Sohier, « La fonction publique face à l’effet ‘Copernic’ : mythe ou réalité ? », *J.T.*, 2003, pp. 221 à 228, spéc. n° 8, p. 224.

personnes morales de droit public qui en dépendent' (ci-après : l'ARPG 2000), qui a remplacé le précédent du 26 septembre 1994, dispose en effet désormais ce qui suit :

« Le statut règle la procédure, le mode de détermination des épreuves et des critères de recrutement et de sélection, ainsi que leur publicité. Le recrutement et la sélection s'effectuent sur la base d'un système de recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité ».

Ce système est celui de la sélection comparative : selon le rapport au Roi précédant l'ARPG 2000, « le recrutement et la sélection ne devront plus nécessairement se faire sur base d'un concours et du classement qui en résulte » mais se fondera sur pareille sélection³⁶⁻³⁷.

Dans son avis 30.218/2 donné le 22 juin 2000 sur le projet devenu l'ARPG 2000, la section de législation du Conseil d'État, après avoir constaté qu'en remplaçant le système du concours par celui de la sélection comparative,

« [o]n renonce ainsi à une règle qui a toujours été considérée comme une garantie essentielle de l'objectivité des recrutements³⁸, une condition qui résulte elle-même du

³⁶ J. Sohler, *op. cit.*, n° 8, pp. 224 et 225 ; B. Lombaert e.a., *op. cit.*, n° 134, p. 89 ; P.-O. De Broux, « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », *A.P.T.*, 3-4/2005, numéro thématique « La fonction publique en Belgique », pp. 158 à 177, spéc. p. 174 ; G. Druetz, « Le recrutement et le stage », *ibid.*, pp. 229 à 239, spéc. pp. 233 et 234 ; P. Drogart, « Le recrutement et le stage – Quelques réflexions », *ibid.*, pp. 240 à 243, spéc. p. 241 ; Ph. Quertainmont, « Conclusions générales », *ibid.*, pp. 362 à 376, spéc. ; p. 366.

³⁷ Même si, depuis, la sélection comparative ne se déroule plus au niveau fédéral de la manière indiquée ci-après et, qu'en toute hypothèse, chaque niveau de pouvoir dispose d'une marge d'appréciation quant à la manière de concevoir pareille sélection dans le respect de l'article 9, § 3, de l'ARPG 2000, le rapport au Roi précédant cet arrêté royal expose comme suit, à titre d'exemple, le déroulement d'une procédure de sélection comparative :

« Afin de préciser et d'illustrer les considérations précédentes, la procédure qui sera suivie à l'avenir par 'SELOR - Bureau de sélection de l'Administration fédérale' et pour la réalisation de laquelle un autre arrêté Vous est soumis, est exposée ci-après de façon concise.

La sélection du personnel des services publics se fera par 'SELOR - Bureau de sélection de l'Administration fédérale' après une sélection comparative et dans le sens suivant. Sur base du résultat de la sélection comparative, 'SELOR - Bureau de sélection de l'Administration fédérale' transmettra la liste des dix premiers candidats classés à l'autorité qui détient le pouvoir de nomination. Celle-ci nommera, ensuite, après avoir interviewé les candidats à partir de cette liste de candidats, celui (ceux) qui, selon elle et en indiquant les motifs de sa décision, a (ont) été estimé(s) le(s) plus apte(e) pour la (les) fonction(s) à exercer. La liste sera ensuite à nouveau complétée par 'SELOR - Bureau de sélection de l'Administration fédérale', sur base du résultat du concours, et sera à nouveau transmise à l'autorité suivante qui en fait la demande et ceci, jusqu'à ce que la réserve soit épuisée ou ne soit plus valable.

Dans des cas spécifiques, c-à-d. lorsque des compétences élevées et/ou spécifiques sont requises, 'SELOR - Bureau de sélection de l'Administration fédérale' peut classer les candidats par groupe sur base du niveau de leur compétence acquise (par exemple du haut vers le bas à commencer par le groupe A et, ensuite, B, C et D). Ce classement par groupe sera transmis à l'autorité qui détient le pouvoir de nomination. Celle-ci désignera ensuite, en tenant compte de la classification par groupe, celui (ceux) qui, d'après elle, et en indiquant évidemment les motifs de sa décision, est (sont) estimé(s) le(s) plus apte(e) pour la (les) fonction(s) à exercer ».

³⁸ Note 10 dans l'avis cité : Batselé, D., Daurmont, O. et Quertainmont, Ph., *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 64, n° 23 ; Sarot, J., et al., *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 158, n° 196.

principe constitutionnel de l'égle admissibilité aux fonctions publiques qui est expressément inscrit à l'article 10, alinéa 2, de la Constitution »³⁹, considère toutefois ce qui suit :

« Il appartient au Gouvernement d'apprécier si les motifs de performance du service et de responsabilisation, invoqués dans le rapport au Roi, nécessitent l'instauration du système de sélection et de recrutement élaboré dans le projet d'arrêté. Le Conseil d'État souhaite néanmoins souligner qu'un système, dans lequel le candidat le plus apte n'est plus sélectionné sur la base des résultats d'un concours, mais bien sur la base d'une appréciation de l'autorité investie du pouvoir de nomination [...], emportera inévitablement une augmentation du contentieux devant le Conseil d'État, Section d'Administration. Dans un tel système, la nomination, contrairement à ce qui vaut pour un système de concours, ne peut plus s'appuyer sur un critère tout à fait objectif et univoque - le résultat de l'examen - mais devra faire l'objet, dans le chef de l'autorité, d'une obligation de motivation étendue, qui peut d'autant plus faire l'objet de contestations qu'elle vise à déterminer le candidat finalement le plus apte parmi des candidats déjà estimés équivalents (en cas de répartition des candidats en groupes A, B, C ou D), ou même, le cas échéant, lorsqu'il s'agit de justifier pourquoi un candidat moins bien classé par le Secrétaire permanent au recrutement est néanmoins jugé finalement le plus apte à occuper l'emploi vacant (en cas de sélection comparative conduisant à un classement des candidats qui n'est pas organisée à la demande du ministre ou de son délégué) »⁴⁰.

Il en résulte que le système de la sélection comparative a été admis en son principe, même si la section de législation du Conseil d'État met l'accent sur les difficultés qu'il est susceptible de susciter dans la pratique et sur l'« obligation de motivation étendue » qu'il implique, la comparaison des titres et mérites des candidats demeurant la règle en vue d'assurer, conformément à l'article 9, § 3, de l'ARPG 2000, un « recrutement objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité ».

4.1. L'évolution de la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'État quant à l'éventuelle nécessité d'un classement des candidats pour assurer la comparaison objective et impartiale de leurs titres et mérites en vue d'un recrutement à un mandat de management, va dans ce sens.

4.2. Dans son arrêt *Jadot* du 7 septembre 2001, l'absence de classement a certes été condamnée dans les termes suivants par le Conseil d'État » :

« le principe de l'égle admissibilité aux emplois publics n'est qu'une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution ; [...] l'article 9, § 3, deuxième phrase, de

³⁹ Avis 30.218/1 donné le 22 juin 2000 sur un projet devenu l'ARPG 2000, *Moniteur belge*, 9 janvier 2001.

⁴⁰ Avis 30.218/1 donné le 22 juin 2000 sur un projet devenu l'ARPG 2000, *Moniteur belge*, 9 janvier 2001.

l'ARPG [2000] en exprime adéquatement les exigences ; [...] tout statut d'agents de la fonction publique doit être organisé en manière telle qu'il offre toutes les garanties requises en ce qui concerne le respect du prescrit constitutionnel ; [...] la comparaison objective et impartiale des titres et mérites des candidats à une fonction publique est indispensable pour que soit assurée l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics ; [...] à cet égard, il suffit de constater que les candidats aux fonctions visées sont classés en quatre groupes, sans faire l'objet d'un classement au sein de chacun de ces groupes, si bien que l'autorité investie du pouvoir de nommer dispose d'une liberté illimitée de désigner le candidat de son choix au sein du groupe des candidats les plus aptes »⁴¹.

L'arrêt *Degueldre*, rendu le 25 mars 2005, s'exprime dans le même sens⁴².

Il convient toutefois de noter que l'arrêt *Jadot* admet la compatibilité de l'article 9, § 3, de l'ARPG 2000 avec les principes d'égalité et de non-discrimination et que ce n'est pas l'absence de concours en tant que telle qui y est critiquée : c'est plutôt la « liberté illimitée de désigner le candidat de son choix au sein du groupe des candidats les plus aptes », conférée à l'autorité investie du pouvoir de nommer, qui constitue le motif conduisant au constat de l'illégalité de l'arrêt attaqué dans cette affaire. Les mêmes considérations valent, *mutatis mutandis*, pour l'arrêt *Degueldre*.

4.3. La jurisprudence plus récente de la section du contentieux administratif du Conseil d'État semble confirmer que c'est sur la nécessité du maintien d'une comparaison des titres et mérites des candidats au recrutement que l'accent doit être mis et non nécessairement sur le maintien du concours.

Selon l'arrêt *Godard* du 16 décembre 2008 en effet, « le concours n'[est] pas de droit »⁴³.

5. Afin d'apprécier l'admissibilité du système envisagé par le projet à l'examen, il convient également de rappeler les règles énoncées par l'article 9, § 1^{er}, de l'ARPG 2000 pour ce qui concerne certains aspects des conditions de recrutement dans la fonction publique :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 1^{er}, § 3⁴⁴, le statut détermine les conditions générales à remplir pour être recruté en qualité d'agent. Des conditions

⁴¹ C.E., *Jadot*, n° 98.735, 7 septembre 2001.

⁴² C.E., *Degueldre*, n° 142.684, 25 mars 2005.

⁴³ C.E., *Godard*, n° 188.838, 16 décembre 2008.

⁴⁴ L'article 1^{er}, § 3, de l'ARPG 2000 dispose que « [n]ul ne peut être nommé agent s'il ne remplit les conditions générales d'admissibilité suivantes :

1° être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction ;

2° jouir des droits civils et politiques ;

3° satisfaire aux lois sur la milice ;

4° justifier de la possession de l'aptitude médicale exigée pour la fonction à exercer ».

spécifiques de recrutement peuvent être imposées lorsque la nature de la fonction l'exige.

Ne peut être recruté comme agent que celui qui est porteur du diplôme ou certificat d'études en rapport, conformément au statut concerné, avec le niveau de l'emploi à conférer.

Une dérogation à la condition de diplôme visée à l'alinéa 2, peut, préalablement à la sélection comparative, être accordée, par une décision motivée de l'autorité désignée dans le statut,

1° soit aux candidats porteurs d'un diplôme ou certificat d'études d'un niveau inférieur dans le cas d'une pénurie sur le marché du travail, après avis de l'instance qui se porte garante de la sélection ;

2° soit aux candidats porteurs d'un certificat de compétences acquises hors diplôme donnant accès au niveau où se situe l'emploi auquel appartient la fonction pour laquelle la sélection est organisée. Ce certificat est délivré ou reconnu par l'organe que désigne et pour la durée de validité que fixe le statut.

L'appel aux candidats fait mention de chaque dérogation ».

6. C'est sans dérogation à l'ensemble de ces règles que l'ARPG 2000 admet en son article 12, première phrase, sans autre précision quant au régime de sélection et de recrutement, que « [l]e statut peut prévoir un régime de mandat pour les fonctions de management »⁴⁵.

7. C'est à la lumière de ces principes que le projet à l'examen sera examiné, une attention toute particulière étant requise quant à la nécessité d'une sélection assurant une comparaison effective et rigoureuse des candidats aux fonctions de haut niveau concernées.

B. Examen du projet à la lumière des principes applicables

a) La comparaison des titres et des mérites des candidats

8. Le projet prévoit, dans le régime de sélection qu'il instaure, la comparaison des titres et mérites des candidats au recrutement en qualité de mandataire puisque :

- l'admission à la formation assurée par l'École d'administration publique est subordonnée à la réussite d'un concours, au terme duquel l'autorité est liée par le classement pour cette admission ;

⁴⁵ Les deuxième et troisième phrases de l'article 12 de l'ARPG 2000 disposent ce qui suit :

« Pour un agent désigné à un mandat, la durée du mandat est prise en compte dans l'ancienneté administrative et pécuniaire. Par ailleurs, il bénéficie des droits pécuniaires liés à l'exercice de ce mandat ».

- lorsqu'il procède à la nomination des mandataires, « [p]our chaque emploi à pourvoir par mandat, le Gouvernement examine les dossiers déposés par les candidats. Il procède à la comparaison des candidatures, en ayant égard aux titres et mérites et au contenu de la lettre de motivation de chaque candidat, ce au regard de la lettre de mission afférente à l'emploi à pourvoir » ⁴⁶.

Cet acte de nomination doit bien entendu être motivé en la forme au regard de ces critères, même si celui de la confiance placée par le Gouvernement en la personne de celui qu'il choisit peut également être pris en considération, mais d'une manière qui n'est en rien exclusive.

Sur ces points, le projet rencontre les exigences d'objectivité, d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité en matière de recrutement dans la fonction publique.

b) L'effectivité du niveau de la formation préalable en management public

9. Il est toutefois un stade important de la procédure de nomination des mandataires où il n'est pas procédé à une comparaison des titres et mérites des candidats : il s'agit de celui qui correspond à la sanction de la formation au sein de l'École d'administration publique, à l'issue de laquelle le certificat de management public peut être octroyé aux candidats : un examen est organisé à cet effet à la fin de la formation, qui n'est pas comparatif.

Il peut être admis, spécialement lorsque, comme en l'espèce ⁴⁷, interviennent d'autres éléments de comparaison objective parmi les critères de nomination dans un emploi public et qu'est, en toute hypothèse, maintenue l'obligation particulière de motivation du choix finalement effectué, qu'une formation de haut niveau, exigée comme condition d'accès à cet emploi, dispense celui qui en sanctionne l'accomplissement d'en classer les lauréats. Il peut en effet se concevoir que, pour des formations de haute technicité, pareille comparaison soit impossible ou excessivement difficile.

10. L'absence d'éléments objectifs de comparaison quant à la valeur des lauréats d'une formation n'est toutefois admissible que si celle-ci est conçue et organisée de manière à assurer effectivement un haut niveau de qualification

Sur ce point, le projet appelle d'importantes critiques ou réserves. Celles-ci concernent également d'autres questions, notamment la compatibilité du régime envisagé avec l'ARPG 2000 et l'objectivité de la sélection en vue de l'accès à la formation.

⁴⁶ Article 344, alinéa 1^{er}, en projet.

⁴⁷ Voir le n° 8, ci-avant.

1° Les conditions d'accès à la formation en management public

11.1. Il résulte de l'article 341/2 en projet que l'accès à la formation en vue de l'obtention du certificat en management public est ouvert non seulement à ceux qui, outre la condition de l'« expérience professionnelle d'au moins 5 ans dans une fonction de niveau A ou une fonction équivalente »⁴⁸, sont « titulaire[s] d'un diplôme donnant accès au niveau A, ou [sont] lauréat[s] d'un concours d'accession au niveau A ou à un niveau équivalent » mais aussi à ceux qui, outre la même condition d'expérience professionnelle, « exerce[nt] une fonction de niveau A ou une fonction équivalente ».

11.2. Le rapport au Gouvernement joint à la demande d'avis n° 50.049/2⁴⁹ fait écho, en mentionnant notamment l'arrêt *Regaert* du 20 novembre 2009⁵⁰ de la section du contentieux administratif du Conseil d'État⁵¹, aux critiques qu'appelle pareille extension de

⁴⁸ Pour mieux traduire le caractère cumulatif des deux conditions énoncées à l'article 341/2 en projet, il conviendrait d'insérer la conjonction de coordination « et » à la fin du 1° de cette disposition.

⁴⁹ Le projet d'arrêté examiné dans le présent avis 50.047/2 ne comprend pas de rapport au Gouvernement qui lui est propre. Même si les projets faisant l'objet des avis 50.047/2 et 50.049/2 sont comparables, que le rapport au Gouvernement déposé dans le dossier 50.049/2 vaut, *mutatis mutandis*, pour le projet ici examiné et qu'il peut donc être fait référence dans le présent avis à ce rapport au Gouvernement, il serait indiqué de joindre également à l'arrêté qui sera adopté dans le présent dossier un rapport au Gouvernement qui lui sera spécialement affecté.

⁵⁰ Le renvoi à l'arrêt *Regaert* du 20 novembre 2009 qui figure dans le rapport au Gouvernement est toutefois erroné, en ce qu'il mentionne le numéro d'arrêt 198.089 au lieu de 198.078.

⁵¹ Dans son arrêt *Regaert*, n° 198.078, du 20 novembre 2009, le Conseil d'État a condamné dans les termes suivants un système analogue trouvant sa source dans l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1^{er} décembre 2006 'instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de secteur XVII' :

« Considérant que, dans son avis n° 33.207/2 donné le 25 juin 2002 sur un projet d'arrêté, qui deviendra l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 27 mars 2003 instaurant un régime de mandats pour les fonctionnaires généraux des Services du gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des Organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII [...], la section de législation du Conseil d'État observait '[...] qu'il est pour le moins paradoxal d'être moins exigeant pour les titulaires de hauts grades que pour les titulaires des grades de recrutement. En effet, pour être engagé dans les grades de recrutement du niveau 1 en Communauté française, les candidats, tant statutaires que contractuels, doivent détenir un diplôme de niveau 1'; que s'agissant de l'accès à des fonctions dirigeantes, le Conseil d'État a rappelé dans son arrêt *Wegimont et Buchet*, n° 191.342 du 12 mars 2009 qu'il est parfaitement légitime d'en réserver l'accès aux candidats titulaires d'un diplôme équivalant à celui requis des membres du personnel qu'ils seront amenés à diriger ; qu'en l'espèce, les futurs titulaires des plus hauts rangs de l'administration de la partie adverse seront également appelés à diriger un nombre important de titulaires d'un tel diplôme ; que le rapport au gouvernement n'explique pas pourquoi aucun diplôme donnant accès à un emploi de niveau 1 n'est exigé pour ceux-là ; que le mémoire en réponse, qui se limite à contester l'applicabilité de l'article 9 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 au recrutement des mandataires ne contient aucune justification qui, en toute hypothèse, aurait dû ressortir des pièces du dossier administratif ;

Considérant que les principes de bonne administration, d'égalité et de non-discrimination sont violés dès lors qu'aucun motif raisonnable et légalement admissible ne permet de justifier que les postes des plus hauts rangs de l'administration de la Communauté française soient ouverts à des candidats non titulaires d'un diplôme donnant directement accès à un emploi de niveau 1 ou n'ayant pas réussi l'examen d'accès à ce niveau, alors que ces conditions sont requises lorsqu'il s'agit de pourvoir à des emplois du niveau 1 ; que ni le caractère temporaire du mandat, ni le fait que la sélection des candidats s'opère également sur base d'un critère d'expérience ne permettent de justifier un quelconque assouplissement des exigences en matière de titre requis ; que l'expérience

l'accès à la formation et, par voie de conséquence, à une éventuelle nomination en qualité de mandataire au niveau supérieur de la hiérarchie administrative.

Il y répond dans les termes suivants :

« [l]e Certificat [de management public] obtenu après une formation extrêmement exigeante au regard du programme de cours et de l'épreuve finale, d'une durée de 240 heures, et ponctuée par un mémoire, apparaît pour le Gouvernement comme un motif raisonnable et légalement admissible permettant de justifier un assouplissement en matière de titre requis ».

11.3. Cette opinion ne peut être suivie.

11.4. En premier lieu, en effet, comme l'accès à cette formation détermine une éventuelle nomination en qualité de mandataire à un niveau supérieur de la hiérarchie administrative, l'extension de l'accès à la nomination à des personnes non titulaires du diplôme requis n'est pas conforme à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de l'ARPG 2000 : aux termes de cette disposition, il doit y avoir une correspondance entre le niveau de l'emploi à conférer et le diplôme dont le candidat titulaire à cet emploi est porteur et une dérogation n'est admise à cette condition de diplôme qu'en vertu de l'alinéa 3, 2^o, du même article 9, § 1^{er}, pour les « porteurs d'un certificat de compétences acquises hors diplôme donnant accès au niveau où se situe l'emploi [...], [c]e certificat [étant] délivré ou reconnu par l'organe que désigne et pour la durée de validité que fixe le statut ».

Indépendamment des critiques qu'appelle l'effectivité du niveau de la formation en management public envisagée par le projet, formulées plus bas⁵², et même si le projet devait être corrigé pour y donner suite, il convient de rappeler que les exigences relatives aux titres requis et celles portant sur la formation en management public concernent deux objectifs distincts, les premières portant sur la nécessité, pour les intéressés, de disposer et d'établir les compétences fonctionnelles en rapport avec les métiers exercés au sein de l'administration concernée et les secondes visant à garantir les compétences de management requises.

Ces deux ensembles d'exigences ne peuvent en conséquence être confondues et le relèvement du niveau des secondes ne peut autoriser un affaiblissement des premières.

11.5. En second lieu, s'agissant cette fois de la nécessité d'assurer un haut niveau de formation, l'extension de l'accès à la formation à des personnes qui n'ont pas établi, par un diplôme ou par un concours d'accession, qu'elles ont le niveau de formation de base requis

constitue, dans toutes les procédures de nomination, un élément de comparaison des candidatures; qu'il convient toutefois de dissocier les critères devant prévaloir à la sélection et à la comparaison des titres et mérites des conditions de recevabilité des candidatures ; que le premier moyen est fondé » (C.E., *Regaert*, n° 198.078, du 20 novembre 2009 ; voir aussi : C.E., *Amrani*, n° 185.257, 9 juillet 2008).

⁵² Voir les points 13 à 17, plus bas.

pour l'accès à une fonction de niveau A, emporte le risque sérieux, même si elles exercent pareille fonction ou une fonction équivalente, de niveler la formation vers le bas. En effet, le niveau des prérequis à une formation détermine dans une mesure importante le niveau final susceptible d'être atteint au terme de celle-ci.

11.6. Les mots « ou exercer une fonction de niveau A ou une fonction équivalente », qui figurent à la fin de l'article 341/2, 1^o, en projet, doivent en conséquence, en toute hypothèse, être omis.

12.1. Un autre aspect du dispositif relatif à l'accès à la formation appelle des critiques.

Il s'agit de la fixation du nombre de participants à chaque cycle de formation.

Ce nombre est fixé préalablement à chaque cycle « par le Gouvernement, sur proposition de l'École d'administration publique »⁵³.

12.2. Si un mécanisme procédural fondé sur la nécessité d'une proposition émanant d'un corps extérieur au Gouvernement peut apparaître comme une garantie d'objectivité et d'impartialité, il n'en reste pas moins qu'il peut avoir pour effet, en cas d'abstention de l'organisme proposant ou de désaccord entre celui-ci et le Gouvernement, de paralyser l'action de ce dernier. Il serait préférable de remplacer la proposition par un avis, quitte à renforcer l'obligation faite au Gouvernement de motiver sa décision s'il devait s'écarter de cet avis, lequel peut toujours être donné d'initiative.

La question se pose avec d'autant plus d'acuité que, sous réserve de ce qui sera exposé ci-après, au n^o 12.4, le Gouvernement paraît le mieux placé pour prévoir les vacances aux emplois de mandat qu'il entend ouvrir et qu'il y a lieu de tenir compte également de l'éventualité selon laquelle tous les candidats aux concours d'accès aux cycles peuvent ne pas le réussir et que certains de ceux qui présentent l'examen final peuvent y échouer, ce qui pourrait aboutir à une insuffisance de candidats, au sein du pool, à une nomination comme mandataire.

12.3. Des questions surgissent également quant à la praticabilité du système, compte tenu de l'objectif poursuivi par le projet, tendant à faire coïncider dans le temps, dans une grande mesure, la législature et la durée des mandats concernés. Il résulte en effet des articles 342, § 1^{er}, 344, alinéa 2, et 348 en projet que les mandataires doivent être désignés dans un délai maximal de six semaines majoré de trois mois qui suit la date de « prestation de serment d[es] membres [du Gouvernement] faisant directement suite au renouvellement du Parlement » et que les mandats viennent en principe à échéance « le 31 décembre de l'année au cours de laquelle est intervenue la prestation de serment des membres d'un nouveau

⁵³ Article 341/4, § 1^{er}, en projet ; voir aussi l'article 341/4, § 3, en projet.

Gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement », cette échéance pouvant être prolongée au 31 mars de l'année suivante, voire à une date ultérieure, « en l'absence de désignation d'un nouveau mandataire » à la date précitée du 31 décembre. En cas de démission anticipée du Gouvernement dans les hypothèses de l'adoption d'une motion de méfiance conformément à l'article 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou du refus d'adoption d'une motion de confiance conformément à l'article 72 de la même loi spéciale, il résulte de l'article 345 en projet que « le nouveau Gouvernement peut décider de déclarer vacants les emplois attribués par mandats », que « les mandats en cours prennent fin de plein droit le jour de la désignation des nouveaux mandataires » et que, lorsque pareille vacance est déclarée, c'est un délai maximal de six semaines majoré d'un mois et ensuite de trois mois qui sépare cette vacance de la désignation des nouveaux mandataires.

Il en ressort pour l'essentiel que c'est le Gouvernement sous l'autorité duquel les mandataires exerceront leurs fonctions qui paraît devoir avoir la maîtrise de l'ensemble de la procédure de désignation, depuis la déclaration de vacance jusqu'à la désignation elle-même. Il paraîtrait peu cohérent que la fixation du nombre de participants à la formation organisée au sein de l'École d'administration publique ne participe pas de cette même maîtrise.

Dans ces conditions, il est fort douteux qu'entre « la prestation de serment des membres d'un nouveau Gouvernement faisant directement suite au renouvellement du Parlement » et la désignation des mandataires, il soit possible pour ce nouveau Gouvernement d'organiser une formation et de fixer ainsi préalablement le nombre de participants à la formation censée y conduire et mener à une éventuelle désignation : les délais envisagés par le projet ne paraissent pouvoir être respectés que si le nouveau Gouvernement désigne les mandataires au sein d'un pool résultant d'une formation organisée antérieurement à sa prestation de serment et constituée de participants dont le nombre a été fixé par un Gouvernement précédent.

Il est vrai qu'aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 348 en projet, il est prévu la possibilité de retarder la date d'échéance des mandats en cours au-delà du 31 décembre de l'année de la prestation de serment du nouveau Gouvernement mais sans que soit prévue la possibilité parallèle de retarder la désignation des nouveaux mandataires, sauf à considérer que le délai de six semaines majoré de trois mois, qui ne peut être analysé autrement que comme un délai d'ordre, serait quasi-systématiquement dépassé, ce qui ne correspond pas à l'économie générale du projet.

La praticabilité du système envisagé est donc douteuse.

D'une manière plus générale, s'agissant notamment des délais, la correspondance entre la phase d'organisation de la formation, celle de la désignation des

nouveaux mandataires et la détermination de l'échéance des mandats précédents doit être mieux assurée.

12.4. Ce dispositif appelle une observation plus fondamentale : les limites de l'accès à la formation, qui résultent de la fixation par le Gouvernement du nombre de ses participants, doivent rester dans des proportions raisonnables et rendre possible, à son terme, l'existence d'une palette suffisamment nombreuse de lauréats présents dans le pool, en manière telle que le Gouvernement dispose d'une véritable possibilité de choix au sein de ce pool et qu'en définitive, la fixation d'un nombre trop réduit de participants ne puisse être dicté par le souhait de sélectionner dès le départ des candidats au profil correspondant aux orientations du concours d'accès à la formation et aux choix préalablement faits par le Gouvernement.

2° Le niveau de la formation en management public

13. Outre les observations formulées ci-avant qui, sur certains points, concernent déjà les réserves devant être faites quant à l'effectivité du niveau susceptible d'être atteint par la formation menant à l'obtention du certificat de management public, cette dernière question appelle les critiques suivantes.

14. D'une manière générale, la durée totale de cette formation n'excède pas 240 heures⁵⁴, tant pour ses cours théoriques que pour ses aspects axés sur la pratique ; il n'est pas clair si cette durée totale inclut également celle nécessaire à la rédaction du mémoire⁵⁵.

Comparé par exemple à ce qui est prévu pour les programmes de niveau universitaire pour l'acquisition de compétences de haut niveau, pareil volume, même si en sont exclues les heures consacrées au mémoire, paraît relativement réduit et semble ne pouvoir conduire qu'à des acquisitions parcellaires dans les branches théoriques et pratiques de la formation, en ce qui concerne aussi bien chacune d'entre elles que leur ensemble.

Ceci paraît compromettre le niveau global de la formation.

15.1. Par ailleurs, la partie théorique de la formation appelle les observations suivantes.

15.2. Si, aux termes de l'article 341/1, § 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet, « [le programme de la formation] comporte des aspects essentiellement pratiques », qu'il « s'appuie sur une pédagogie interactive favorisant l'implication personnelle des participants » et qu'« [i]l comprend des études de cas et des analyses de dossiers fondés sur

⁵⁴ Article 341/1 en projet, spécialement son paragraphe 5, première phrase.

⁵⁵ Article 341/1, §§ 3, alinéa 5, première phrase, et 5, première phrase, en projet.

la réalité administrative », l'alinéa 4 de la même disposition envisage l'organisation de « cours théoriques » portant « au moins » sur douze branches.

15.3. Le niveau intrinsèque de ces cours théoriques suscite des interrogations.

Comme il a été exposé plus haut, il est en effet prévu que les douze matières concernées doivent s'intégrer dans un volume horaire total de 240 heures pour l'ensemble de la formation, à savoir non seulement pour ces cours mais également pour ses aspects pratiques, qui paraissent constituer l'essentiel de la formation ⁵⁶.

L'observation formulée ci-avant, au point 14.2 en ce qui concerne le nombre d'heures susceptibles d'être consacrées à chaque partie de la formation vaut notamment pour l'ensemble des cours théoriques et, *a fortiori*, pour chacun d'entre eux. Ce nombre d'heures, dans le système proposé, ne pourra être que peu élevé.

Le projet doit être revu sur ce point, en mentionnant par exemple un nombre d'heures pour chacun des cours théoriques, qui devrait être suffisant pour en assurer le haut niveau, conformément aux objectifs fixés.

Par la même occasion, les parties de la formation consacrées à ses aspects respectivement pratiques et théoriques doivent apparaître clairement du dispositif.

15.4. Il ne paraît en outre pas certain que la pleine maîtrise de ces matières théoriques soit finalement exigée puisqu'aux termes de l'article 341/7, § 2, alinéa 2, troisième tiret, en projet, l'épreuve orale présentée devant le jury consiste, s'agissant de ces matières, à « répond[re] aux questions posées par les membres du jury portant sur les matières enseignées lors du cycle de formation, en vue de vérifier sa capacité à mobiliser ses propres acquis et les outils dont il dispose ».

Il résulte par ailleurs de l'alinéa 3, *in fine*, du même article 341/7, § 2, en projet que la vérification de la connaissance des matières enseignées dans ces cours théoriques n'interviendra qu'à concurrence de 20 % des points dans l'appréciation globale du jury.

Ces questions doivent être précisées dans le projet, de manière à garantir une connaissance de niveau suffisant de ces matières théoriques, eu égard aux responsabilités que le candidat mandataire peut être appelé à exercer.

16.1. Le régime de dispense des formations théoriques appelle également d'importantes critiques.

16.2. Il résulte en premier lieu de l'article 341/5, §§ 2 et 3, en projet qu'il suffit d'avoir « suivi » des formations ou séminaires portant sur les matières théoriques énoncées à

⁵⁶ Article 341/1, § 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet.

l'article 341/1, § 3, alinéa 4, en projet pour en être dispensé, sous réserve de ce que prévoit, pour les candidats autres qu'issus du personnel statutaire et contractuel de la fonction publique de niveau A ou équivalent, l'article 341/5, § 3, *in fine*, en projet. Il devrait au moins être prévu d'avoir suivi avec fruit ces formations ou séminaires et l'équivalence de ces derniers, quant à leur niveau, avec les cours théoriques en question devrait être garanti.

16.3. Le texte est également muet quant au délai précédant la candidature au cours duquel les formations ou séminaires réputés équivalents auraient été suivis avec fruit.

Cet aspect devrait également être précisé de manière à n'admettre des dispenses que pour des formations et séminaires restant pertinents par rapport à l'état actuel des connaissances, telles qu'elles sont au programme de la formation théorique organisé par l'École d'administration publique.

16.4. Enfin, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution, la différence de régime instauré à l'article 341/5, §§ 2 et 3, en projet en matière de dispense entre les candidats issus du personnel statutaire et contractuel de la fonction publique de niveau A ou équivalent et ceux qui ne font pas partie de ce personnel, seuls ces derniers étant astreints, quelle que soit leur formation antérieure, à suivre trois des quatre matières que la fin du paragraphe 3 énumère.

17. La dimension pratique de la formation doit également garantir un haut niveau.

Il appartient à l'auteur du projet d'assurer que tel sera bien le cas, par exemple en assortissant l'organisation de ces aspects pratiques d'un cahier des charges de nature à rencontrer cet objectif. Ceci paraît d'autant plus important que, comme il a déjà été relevé, ces aspects paraissent constituer l'essentiel de la formation⁵⁷.

Des explications sur ce point gagneraient à figurer dans le rapport au Gouvernement.

*

18. Il résulte de ce qui précède que d'importantes interrogations surgissent quant à l'effectivité du niveau de la formation menant à l'obtention du certificat de management public et à d'autres aspects touchant à l'accès à cette formation ou à son organisation.

Comme le haut niveau de la formation envisagée est l'un des éléments de base du projet et que seule la garantie de l'atteinte de pareil niveau rend admissible l'absence d'un

⁵⁷ Article 341/1, § 3, alinéa 1^{er}, troisième phrase, en projet.

classement des candidats à une désignation comme mandataires au sein du pool finalement constitué, le projet doit être revu afin de répondre à ces interrogations, en manière telle que le haut niveau souhaité soit susceptible d'être effectivement atteint.

19. Vu le caractère fondamental de ces observations quant au niveau de la formation et à d'autres aspects de celle-ci⁵⁸ et compte tenu également de la nécessité d'un accord de coopération complémentaire pour organiser la formation conjointe pour les mandataires de la Communauté française et de la Région wallonne⁵⁹, le projet ne sera pas examiné plus avant sur ses aspects plus particuliers.

Ceux-ci ne pourront être examinés que lorsqu'un nouveau projet sera soumis au Conseil d'État, qui fera suite au présent avis, cet examen pouvant intervenir, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁵⁸ Voir les observations rassemblées sous le point III, ci-avant.

⁵⁹ Voir les observations rassemblées sous le point II, plus haut.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Y. DE CORDT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS