

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 155.627 du 27 février 2006

A. 73.617/VIII-496

En cause : **PACHULSKI** Martine,
avenue du Grand Air 50
7333 Saint-Ghislain,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 mars 1997 par Martine PACHULSKI qui
demande l'annulation :

- " - de la note de service du Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur du 13 janvier 1997, décidant de promouvoir un certain nombre d'assistants administratifs (échelle de traitement 20 E) de ce département au grade de chef administratif (échelle barémique 22 A) et de refuser cette promotion à la requérante pour le motif "aucun emploi vacant dans les services demandés";
- de la note de service du Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur du 13 novembre 1996, décidant de proposer un certain nombre d'assistants administratifs (échelle de traitement 20 E) de ce département, dont la requérante, à la promotion par avancement de grade dans le grade de chef administratif (échelle barémique 22 A),
en elle-même
et en ce qu'elle est complétée par un courrier du Secrétaire général de même date, invitant les agents concernés à indiquer leurs préférences en matière de lieu de résidence administrative afin qu'il puisse être tenu compte au maximum de leurs desiderata dans la procédure de promotion mise en oeuvre;
- de la lettre du Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur du 13 février 1997, en ce qu'in fine elle propose à la requérante la promotion au grade de chef administratif, mais conditionne cette proposition à une affectation dans les services centraux du département;
- s'il échet, en prosécution de cause, des listes des agents (assistants administratifs 20 E) qui remplissent les conditions pour accéder aux 55 emplois de chef administratif dans l'échelle de traitement 22 A dans les différents services du

département de l'Intérieur, annexées aux notes de service susvisées du Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur des 1 novembre 1996 et 13 janvier 1997";

Vu l'arrêt n° 140.253 du 7 février 2005 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de rédiger un rapport complémentaire;

Vu le rapport complémentaire de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 mai 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 20 septembre 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 28 octobre 2005, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 20 janvier 2006;

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

Entendu, en ses observations, M^{me} BUSAU, attachée, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 140.253 du 7 février 2005;

Considérant qu'après avoir constaté que la requérante avait obtenu la promotion convoitée à la date du 1^{er} mars 1999, l'arrêt précité a jugé "qu'indépendamment de la promotion à l'échelle 22B qu'elle aurait pu obtenir après six ans d'ancienneté et en cas de vacance d'emploi, la requérante, qui se prévaut d'une priorité pour la promotion au grade de chef administratif à l'échelle 22A, a intérêt à une

annulation qui devrait entraîner une reconstitution de carrière" et a estimé que l'exception déduite de la perte d'intérêt était liée au fond;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité ratione materiae; que, selon elle, à l'exception de la note du secrétaire général du 13 janvier 1997, les actes attaqués sont des actes préparatoires non susceptibles de recours;

Considérant que la requérante réplique que cette note de service est l'objet principal mais pas unique de son recours; qu'elle s'attache à démontrer que cette note a des effets juridiques immédiats pour les agents promus et des effets définitifs pour ceux auxquels la promotion a été refusée; qu'elle demande que l'objet de son recours soit étendu aux arrêtés individuels de promotion du 7 avril 1997; qu'elle soutient que ces arrêtés sont indissolublement liés à la note de service précitée et en constituent la mise en forme; qu'elle précise que ces arrêtés ne lui ont, à l'époque, pas été communiqués comme le prescrivait l'article 61 de l'arrêté du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat et qu'ils n'ont pas été publiés au Moniteur belge, en sorte que le délai de recours n'a pas commencé à courir;

Considérant que la note de service du secrétaire général du 13 janvier 1997 fait partie d'une opération complexe dont les arrêtés de promotion constituent la dernière étape; que cette note a eu des effets juridiques définitifs pour la requérante et qu'elle constitue donc un acte susceptible de recours; qu'en tant qu'il est dirigé contre cet acte, le recours est recevable; que les autres actes dont la requête introductive d'instance demande l'annulation sont des actes préparatoires non susceptibles de recours et à l'encontre desquels le recours n'est pas recevable; qu'en revanche, il y a lieu d'étendre l'objet du recours aux arrêtés du 7 avril 1997 de promotion de Christiane BIEVELEZ au grade de chef administratif, qui sont la suite logique et nécessaire de la décision prise par le secrétaire général et traduite dans sa note du 13 janvier 1997; que, contrairement au prescrit de l'article 61 de l'arrêté royal du 7 août 1939 précité, ces arrêtés n'ont pas été communiqués à la requérante, en sorte que la demande d'extension de l'objet du recours est recevable ratione temporis;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 33, §3 et 48 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat; que dans une première branche, elle expose en substance qu'aucune barrière à l'avancement n'existant entre les services du ministère de l'Intérieur, les cinquante-cinq emplois déclarés vacants par la note de service du 13 novembre 1996

étaient accessibles aux candidats potentiels, quelle que soit leur affectation; qu'elle fait valoir que les emplois vacants devaient revenir aux candidats remplissant les conditions de promotion et, parmi eux, à ceux qui étaient les mieux classés sur la base des critères définis par l'article 33, §3 de l'arrêté royal précité du 7 août 1939; qu'elle estime qu'étant classée quinzième ou dix-septième, elle était prioritaire par rapport à l'agent classé quarante-cinquième ou quarante-septième; que, dans une deuxième branche, elle expose que la note du secrétaire général du 13 novembre 1996 introduit dans la procédure une condition non prévue par les dispositions statutaires applicables en subordonnant la promotion à une affectation dans une catégorie de services; que, dans la troisième branche du moyen, la requérante critique l'affirmation contenue dans la note du secrétaire général du 13 janvier 1997 selon laquelle elle n'a pas été promue parce qu'aucun emploi n'était vacant dans les services qu'elle avait mentionnés comme étant ses choix; qu'il est inconcevable, selon elle, qu'un emploi ne soit pas vacant lorsqu'on examine la candidature d'un agent classé dix-septième - elle-même en l'occurrence - et devienne vacant lorsqu'est examinée la candidature de l'agent qui occupe la quarante-septième place du classement - en l'espèce, Christiane BIEVELEZ -; que procéder de la sorte équivaut, pour la requérante, "à privilégier la structure d'un cadre établi par simple arrêté ministériel, au détriment de principes statutaires fixés par arrêté royal" ou "à introduire une condition supplémentaire à l'accès au grade de chef administratif, non prévue par le statut, à savoir l'appartenance à tel ou tel service, et à lui donner une prééminence sur les dispositions statutaires existantes, provoquant par le fait même une situation qui accorde plus de chances de promotion à certains agents qu'à d'autres et rompt de ce fait l'égalité des agents face à l'application des règles statutaires";

Considérant que la partie adverse expose la situation des effectifs par rapport au cadre organique fixé par l'arrêté royal du 13 mars 1995; qu'elle précise ensuite que les emplois de ce cadre organique ont été répartis par un arrêté ministériel du 22 juin 1995 qui ne distingue plus les emplois d'assistant administratif et ceux de chef administratif au sein des directions, provinces ou services, mais prévoit, dans chacune de ces entités, un nombre global d'emplois d'assistant administratif et de chef administratif; qu'elle précise que si ce nombre global "est occupé en totalité, seule une promotion interne peut avoir lieu sous peine de dépasser le cadre" et que les vingt emplois de chef administratif ou assistant administratif dans les services régionaux du registre national et les unités permanentes et "Grand garde" étaient tous occupés par des assistants administratifs; qu'à propos de la première branche du moyen, la partie adverse reproduit des passages de la note de service du 13 janvier 1997 et de la lettre adressée à la requérante le 13 février 1997, et observe que la requérante "néglige de prendre en

compte les implications de l'arrêté ministériel du 22 juin 1995 organisant le cadre organique du Ministère de l'Intérieur"; qu'en réponse à la deuxième branche du moyen, la partie adverse fait valoir que, depuis la simplification des carrières, les agents sont d'office candidats à tous les emplois dont la vacance leur est notifiée, en sorte qu'il est nécessaire, dans l'intérêt du service et dans celui des agents, de vérifier quelles affectations les candidats sont susceptibles d'accepter; qu'elle rappelle à nouveau les informations données à la requérante par la lettre du secrétaire général du 13 février 1997 et précise que l'intéressée a refusé par deux fois une affectation dans un emploi des services centraux , " les seuls où se situait une vacance pour elle au moment où sa candidature devait être examinée"; qu'elle estime que, par ces refus, la requérante s'est exclue elle-même de l'obtention d'une promotion; qu'en ce qui concerne la troisième branche, la partie adverse estime qu'il résulte à suffisance des explications données à propos des deux premières branches qu'aucune procédure particulière d'attribution des emplois vacants de chef administratif n'a été mise en oeuvre en l'espèce;

Considérant qu'en réplique, la requérante explique que, dans un premier temps, elle a accepté la promotion qui lui était proposée et qu'elle a seulement refusé le lieu d'affectation auquel cette promotion était conditionnée parce qu'elle estimait ne pas devoir renoncer au profit d'un agent moins bien classé à une des deux affectations qu'elle avait choisies; qu'elle précise qu'elle ignorait, au moment où elle a été invitée à faire ce choix, que les emplois de chef administratif déclarés vacants étaient tous occupés par des assistants administratifs et qu'ils ne pourraient être attribués que dans la mesure où ceux-ci opteraient pour une affectation dans un autre service; qu'à propos du souci manifesté par la partie adverse d'éviter un surnombre par rapport au cadre tel qu'organisé par l'arrêté ministériel, la requérante se demande si la partie adverse n'aurait pas dû considérer, pour se conformer à l'arrêté royal du 13 mars 1995 fixant le cadre organique, que six emplois d'assistant administratif étaient en surnombre et tout mettre en oeuvre afin de résorber ce surnombre; qu'elle "refuse d'accepter que pour ne pas violer les dispositions d'un arrêté ministériel, il soit possible d'adopter une procédure en violation d'un arrêté royal"; qu'elle voit dans cette manière de faire une violation du principe de la hiérarchie des normes; qu'elle soutient qu'en affirmant que "si aucune consultation préalable n'était effectuée, des agents pourraient, après avoir été promus, être affectés contre leur gré dans un service parfois très éloigné de leur domicile", la partie adverse donne une interprétation inexacte de l'article 72, § 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; que, selon elle, cette disposition permet d'éviter l'inconvénient envisagé par la partie adverse, puisqu'elle offre aux agents la possibilité de refuser la promotion qui leur est accordée, si bien que même en l'absence de consultation préalable des agents, il est impossible qu'un agent soit affecté contre son gré

dans un emploi de promotion; que la requérante déclare que sa critique ne porte pas sur l'initiative de la partie adverse de demander aux candidats de classer les emplois dans l'ordre de leurs préférences, mais sur le fait que cette initiative puisse conduire à une décision qui méconnaît les articles 48 et 33, § 3, de l'arrêté royal précité du 7 août 1939;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante maintient le point de vue développé dans ses précédents écrits de procédure; qu'elle met plus particulièrement l'accent sur les différences entre l'arrêté royal du 13 mars 1995 fixant le cadre organique du Ministère de l'Intérieur et l'arrêté ministériel du 22 juin 1995 organisant ce cadre;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient, sans y apporter de développements nouveaux, le point de vue exposé dans son mémoire en réponse;

Considérant que la requérante et Christiane BIEVELEZ remplissaient toutes deux les conditions prévues par l'article 48 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant la carrière et le signalement des agents de l'Etat pour la promotion à un grade du rang 22; que la requérante occupait une meilleure place que Christiane BIEVELEZ dans le classement opéré sur la base de l'article 33, § 3, du même arrêté royal; que la partie adverse a subordonné la promotion à l'affectation choisie par ces candidates et s'est basée, pour apprécier l'occupation effective des emplois, sur l'arrêté ministériel du 22 juin 1995 organisant le cadre organique du ministère de l'Intérieur;

Considérant que la promotion à un grade est un acte distinct de l'affectation à un emploi de ce grade; que, sauf à préciser la localisation de l'emploi dans l'appel aux candidats ou dans un document qui en tient lieu, l'affectation est normalement la conséquence de la promotion à un grade déterminé et lui est donc postérieure; que l'agent promu peut refuser la promotion; que le statut des agents de l'Etat ne règle pas l'affectation à des emplois déterminés; que cette affectation est une mesure d'ordre intérieur qui relève de l'appréciation exclusive de l'autorité en fonction de l'intérêt du service au moment considéré; qu'étant l'accessoire ou la conséquence de la promotion, l'affectation ne peut constituer le critère déterminant de la promotion; que la partie adverse a, en l'espèce, fait dépendre la promotion non du classement opéré selon l'article 33, § 3, de l'arrêté royal précité du 7 août 1939, mais d'une affectation choisie, certes, par les candidats sans toutefois que ceux-ci soient informés, au moment de leur choix, des emplois effectivement vacants; qu'elle a usé en ordre principal d'un critère non

réglementaire ou à tout le moins non réglementé et, en ordre subsidiaire, seulement du critère réglementaire et contraignant que constitue le classement;

Considérant d'autre part que, pour déterminer quels étaient les emplois vacants, la partie adverse s'est exclusivement fondée sur l'arrêté ministériel, non publié, du 22 juin 1995 organisant le cadre organique du ministère de l'Intérieur; que cet arrêté ministériel opère, pour la répartition des emplois, une assimilation entre les grades d'assistant administratif et de chef administratif comme s'il s'agissait d'une carrière plane, alors que les deux grades sont de rangs différents, ne se situent pas dans une carrière plane et que l'arrêté royal précité du 13 mars 1995 distingue les deux grades pour la répartition du nombre d'emplois entre les services; que, ce faisant, l'arrêté ministériel du 22 juin 1995 ne se borne pas à organiser le cadre mais le modifie;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la partie adverse a irrégulièrement dérogé à l'ordre du classement établi sur la base de l'article 33, § 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne conduiraient pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 7 avril 1997 portant promotion de Christiane BIEVELEZ au grade de chef administratif.

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 198,32 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept février deux mille six par :

M. GEUS, 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.

J.-Cl. GEUS.