

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.122 du 9 décembre 2025

A. 234.274/VIII-13.114

En cause : C. V.,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 juillet 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 4 novembre 2020 par lequel [G. B.] est promu par avancement à la classe supérieure dans la classe A3 avec le titre de conseiller au Service public fédéral Intérieur à partir du 1^{er} juillet 2019 ainsi que la décision du comité de direction du SPF Intérieur du 22 novembre 2019 présentant définitivement pour la promotion par avancement de grade dans la fonction de conseiller/coordonateur Bureau d'Études à la Direction générale Office des Étrangers la candidature de [G. B.] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Un arrêt n° 263.750 du 25 juin 2025 a considéré comme nulle la requête en intervention introduite par [G. B.], a rouvert les débats, a accordé à celui-ci un délai de trente jours pour introduire une requête en intervention rédigée en langue néerlandaise, et, à défaut de celle-ci, a décidé que l'affaire serait renvoyée au rôle général pour être distribuée à une chambre française, a maintenu la confidentialité des pièces A à C déposées par la partie adverse et identifiées en tant que telles, et a liquidé les dépens relatifs à la requête en intervention. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.750).

Par une ordonnance du 21 octobre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Matthieu Generet, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victorine Nagels, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 263.750, précité.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que le recours est irrecevable en son second objet dans la mesure où il constitue un acte préparatoire non attaquable devant le Conseil d'État. Elle cite les articles 26, 26*bis* et 27*bis* de l'arrêté royal du 7 août 1939

‘organisant l’évaluation et la carrière des agents de l’État’ et des arrêts n° 227.702 du 16 juin 2014 et n° 194.195 du 15 juin 2009. Selon elle, tant la délibération du comité de direction du 10 mai 2019 que celle du 22 novembre 2019 sont des actes préparatoires non définitifs qui ne lient pas l’autorité compétente pour la nomination.

Elle ajoute que le recours est également irrecevable en son premier objet dans la mesure où si celui-ci constitue certes un acte attaquant, le moyen unique « ne critique jamais les motifs contenus directement dans la décision attaquée et qui fonde celle-ci » mais les motifs de la proposition de présentation établie par le comité de direction, ainsi que la façon dont la direction générale Office des étrangers a évalué les candidats. Elle observe que le premier acte attaqué se fonde partiellement sur le second mais qu’« il se fonde aussi, et surtout, sur des motifs propres, formulés par le ministre » et que « ces motifs ne sont pas remis en cause par la requérante, qui se borne à soutenir que le comité de direction n’aurait pas correctement comparé les titres et mérites des candidats ». Elle répète que le comité de direction « ne fait que formuler une proposition de présentation au ministre, qui peut parfaitement s’en départir » et conclut que la requérante « n’est donc pas recevable à ne critiquer que les motifs d’une proposition de présentation, alors que cette proposition ne fonde que partiellement la décision attaquée, sans remettre également en cause les motifs qui sont propres à la décision attaquée ».

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante estime qu’il est inexact de qualifier le second acte attaqué d’acte préparatoire « puisqu’[il] ne [la] mentionne nullement [...], ne laissant au ministre nulle possibilité, dans les faits, de s’écarter de la présentation du candidat retenu et ce alors que la décision du comité de direction doit porter sur l’établissement [*sic*] des candidats et leur présentation. Ceci est d’autant plus avéré que c’est bien le candidat proposé qui a effectivement été promu par la suite ». Elle ajoute que dès lors que la promotion litigieuse repose sur la décision du comité de direction, rien ne fait obstacle à attaquer cette dernière décision, fût-elle préparatoire, dans le cadre du recours dirigé à titre principal contre la décision de promotion litigieuse prise par l’autorité compétente au terme de la procédure.

Quant à l’exception soulevée à propos du premier acte attaqué, elle rappelle que ses motifs n’étaient pas connus avant l’introduction de son recours puisqu’il n’avait pas été intégralement publié au *Moniteur belge*, et qu’elle « n’était donc pas en mesure d’articuler des griefs à l’encontre d’une motivation qu’elle ignorait ». Elle ajoute que la promotion litigieuse « repose essentiellement sur la proposition formulée par le comité de direction et donc sur les motifs retenus par celui-ci ». Selon elle, « les motifs mentionnés dans l’arrêté royal sont très généraux et ne

permettent pas de déterminer si le ministre a effectivement vérifié les mérites en présence » et l'acte attaqué ne motive pas pourquoi le candidat promu serait le plus apte ni en quoi son profil correspond le mieux au poste. Elle admet que ce candidat possède effectivement les compétences techniques requises mais elle réplique que les autres « avaient obtenu de meilleurs résultats que lui à ce sujet » et qu'« avoir une expertise valorisée au sein de l'organisation, surmonter des obstacles et exploiter des opportunités, n'est en rien spécifique au regard du poste de coordinateur du Bureau d'Études ».

Elle estime qu'il « est surprenant au regard des éléments communiqués que l'expérience et les fonctions exercées n'ont pas été prises en considération parmi les critères d'évaluation à un poste de coordinateur d'un service juridique. Il est tout aussi surprenant de constater que la promotion a été accordée avec effet rétroactif ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante « s'étonne de la position de [l'auditeur rapporteur] qui estime que le recours est irrecevable pour tardiveté à l'encontre du second acte attaqué. En effet, une telle interprétation semble incohérente en ce que, d'une part, il est considéré que la requérante aurait dû introduire un recours contre cette décision de continuation de la première décision et, d'autre part, il est admis qu'il ne s'agit pas d'une décision en tant que telle mais d'un simple acte préparatoire ».

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle ne revient pas sur la recevabilité du recours.

IV.2. Appréciation

En application de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), seuls les actes juridiques des autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes et qui modifient l'ordonnancement juridique sont susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État.

Les articles 26 et 27bis de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État' disposent que la proposition de promotion à un emploi vacant « est faite par le comité de direction pour le niveau A », qu'elle « comprend au maximum cinq candidats par emploi vacant », que la priorité est donnée à celui des candidats qui a été proposé à l'unanimité par le comité de direction, et que « si le ministre estime ne pas pouvoir se rallier à la proposition

unanime du comité de direction et s'il propose un autre des cinq candidats, sa proposition doit être spécialement motivée ».

Il résulte de ces dispositions que lorsqu'une partie requérante figure parmi les cinq candidats définitivement proposés pour une promotion par le comité de direction, cette proposition constitue un acte préparatoire qui ne lie pas l'autorité disposant du pouvoir de nomination dès lors que celle-ci peut désigner le candidat de son choix parmi les cinq ainsi proposés.

En l'espèce, le procès-verbal de la séance du comité de direction du 10 mai 2019 qui fait partie intégrante de la procédure de promotion litigieuse, atteste que « l'appel a conduit à 5 candidats », dont la requérante, et que leurs candidatures ont été résumées par le comité de direction avant qu'il « décide à l'unanimité de présenter [G. B.] à la fonction de conseiller coordinateur du Bureau d'étude dans la classe A3 pour la DG Office des Étrangers ». La requérante figurant parmi les cinq candidats retenus par le comité de direction, cette délibération constitue un acte préparatoire à l'instar du second acte attaqué qui la confirme sur réclamation de la requérante.

Le recours est, partant, irrecevable en son second objet.

L'exception d'irrecevabilité soulevée à l'encontre du premier acte attaqué concerne exclusivement le libellé du moyen, et donc l'examen au fond, et demeure par conséquent sans incidence sur la recevabilité du recours en tant que tel.

V. Moyen d'office

L'acte attaqué, adopté le 4 novembre 2020, produit ses effets au 1^{er} juillet 2019. Bien qu'évoquée sous forme de question dans le mémoire en réplique, cette rétroactivité n'est pas abordée dans le dernier mémoire de la partie adverse.

Le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, qui est d'ordre public et doit dès lors être vérifié d'office, a pour but de prévenir l'insécurité juridique et exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. Partant, ce principe général interdit à un acte administratif de sortir ses effets à une date antérieure à son entrée en vigueur. Ce principe n'est toutefois pas absolu et connaît des exceptions. La rétroactivité qui correspond à une situation ayant réellement existé par le passé est ainsi tolérée, à l'instar de celle qui est nécessaire pour donner à la loi l'application voulue par le législateur ou pour rétablir pleinement la légalité. Enfin, si l'application du principe

de non-rétroactivité peut être écartée lorsque cela s'avère indispensable au bon fonctionnement et à la continuité du service public, il appartient dans ce cas à l'auteur de l'acte d'établir formellement les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir.

En l'espèce, force est de constater que l'acte attaqué, entré en vigueur plus d'un an avant son adoption, n'expose pas la moindre circonstance exceptionnelle qui justifierait cette rétroactivité pour le bon fonctionnement et la continuité du service public.

Il y a lieu de constater d'office la violation du principe général de non-rétroactivité, en ce que l'acte attaqué rétroagit au 1^{er} juillet 2019.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris « de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe d'égal accès aux emplois publics, du principe général de motivation, des principes de bonne administration, du devoir de minutie, [et] de l'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante indique qu'en adoptant le second acte attaqué, le comité de direction a « décidé de présenter définitivement » un autre candidat et de ne pas la présenter, « l'écartant donc définitivement de la procédure de promotion », qu'il « a estimé qu'il avait examiné de manière approfondie [sa] candidature [...] et que les titres et mérites des candidats en lice avaient été comparés sur la base de critères objectifs et en fonction des compétences requises », et qu'elle ne faisait valoir aucun élément nouveau à l'appui de sa réclamation ou lors de sa présentation orale.

Elle expose que cet avis constitue un élément essentiel de la procédure de promotion dès lors qu'il permet à l'autorité, à travers l'examen des titres et mérites, d'opérer un choix motivé entre les candidats et qu'il doit en conséquence être « dûment motivé » notamment au regard de la comparaison des titres et mérites qui doit avoir été menée « avec rigueur, précision et attention ». Elle rappelle la portée de la loi du 29 juillet 1991 dont elle déduit qu'elle doit pouvoir comprendre les raisons précises pour lesquelles sa candidature n'a pas été retenue alors que celle d'un autre agent l'a été, et elle objecte qu'elle « se voit dans l'impossibilité de vérifier où elle se

situé à cet égard par rapport aux autres candidats, ni la mesure dans laquelle ils ont effectivement été mieux cotés qu'elle dans le cadre de l'évaluation préalable réalisée par la direction générale Office des étrangers ». Elle estime que cette impossibilité est d'autant plus effective que l'autorité ne lui a pas communiqué les évaluations de ses concurrents de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'effectuer « un contrôle adéquat et efficient [...] des motifs mis en avant par le comité de direction ».

Elle cite des extraits du procès-verbal de la réunion du comité de direction du 10 mai 2019 et fait valoir qu'il « est permis de présumer, mais sans aucune certitude à cet égard à défaut de précision, que la partie adverse a traduit en “mots” les “résultats” découlant de l'évaluation réalisée par la direction générale Office des étrangers ». Elle expose que celle-ci n'a fourni aucune précision ou explication quant aux appréciations formulées, ni quant aux résultats en découlant, qu'il est ainsi « fait usage de termes tels que “bons résultats”, “suffisant”/“insuffisant”, “fort”, “un peu moins”/“un peu plus”/“beaucoup plus”, lesquels termes ne [lui] permettent pas [...] d'appréhender de manière précise la comparaison des titres et mérites réalisée. À quel résultat ou à quel niveau d'appréciation correspond telle appréciation ? Tout est exprimé de manière sommaire, vague et confuse ». Selon elle, « avec un tel manque de précision, [elle] n'est pas en mesure d'apprécier l'objectivité et l'adéquation de la comparaison des titres et mérites réalisée par l'autorité administrative » alors que l'appréciation des candidats et la comparaison entre eux s'imposaient avec d'autant plus de rigueur qu'il n'y avait que cinq candidats en lice.

Elle estime que « la manière dont a procédé en l'espèce l'autorité administrative est contraire aux principes de bonne administration et ne permet pas une comparaison adéquate des titres et mérites » et ajoute qu'il « n'est guère exposé [...] les motifs pour lesquels il a été estimé qu'elles disposaient [*sic*] de “bonnes compétences” pour la compétence générique “intégrer l'information” mais des compétences “suffisantes” pour les compétences génériques “organiser” et “développer des collaborateurs”. Encore plus obscure est l'appréciation de la compétence générique “gérer les relations” pour laquelle l'autorité a estimé [qu'elle] et deux autres candidats “sont un peu plus faibles” (que les candidats [G. B.] et [F. D.]) et “se valent beaucoup plus” (*sic*)... Il est également ajouté que les candidats [C. L.] et [L. V.] “sont un peu plus forts” [qu'elle] pour la partie “agir de manière orientée service”. À nouveau, ce faisant, l'autorité administrative ne motive pas adéquatement sa décision car elle ne [lui] permet pas d'apprécier la justesse, l'exactitude, l'adéquation des motifs retenus au regard des éléments mis en avant dans la candidature écrite et lors de l'entretien oral ».

Elle indique qu'elle « s'est longuement expliquée à cet égard dans le cadre de sa défense lors de son audition du 22 novembre 2019. Elle expose les raisons pour

lesquelles elle estime que ses compétences n'ont pas été adéquatement et correctement prises en considération dans le cadre de la comparaison effectuée » mais que « ces éléments de défense ont toutefois été balayés d'un revers de la main par l'autorité au terme d'une motivation aussi laconique que lapidaire : “les membres estiment [qu'elle] n'apporte pas d'éléments dont les membres n'avaient pas connaissance au moment de prendre leur décision” ». Elle considère qu'une telle motivation n'est pas acceptable dans la mesure où si l'autorité ne doit pas répondre point par point à l'ensemble des arguments soulevés dans le cadre d'une réclamation, « il n'en demeure pas moins que ladite autorité administrative doit répondre à tout le moins partiellement aux arguments développés ». Elle ajoute que la manière dont l'autorité administrative a procédé « est contraire à son devoir de minutie, lequel résulte des principes de bonne administration et oblige l'autorité, avant de statuer, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de sa décision et à les examiner soigneusement afin de statuer en pleine connaissance de cause ». Elle répète que « le nombre limité de candidats en lice (5) et le fait qu'une seule réclamation ait été introduite justifiaient un examen circonstancié des arguments développés par [ses soins], principalement au regard de la manière dont les compétences ont été évaluées ».

Elle en conclut que « la présentation par le comité de direction et la promotion qui en est le prolongement reposent non seulement sur une violation claire des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 [...] mais également sur une atteinte au principe général de motivation interne des actes administratifs et plus généralement aux principes de bonne administration », et que « la décision querellée procède donc d'une erreur manifeste d'appréciation puisque les exigences formelles développées ci-avant font défaut ». Elle ajoute qu'elle « induit également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution dès lors qu'elle [la] prive du bénéfice d'un égal accès à la promotion convoitée » alors que lesdits articles « requièrent [...] que [...] des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière et s'opposent à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations de fait identiques ou à tout le moins comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable ». Selon elle, il ressort des développements qui précèdent qu'elle a été désavantagée par rapport notamment au candidat promu « dans le cadre de la comparaison des titres et mérites des candidats en lice dès lors qu'elle n'a pas bénéficié d'une analyse objective et adéquate des éléments pris en considération par l'autorité administrative ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante précise qu'elle invoque « l'absence d'évaluation des mérites des candidats par le comité de direction puisque celui-ci reprend les éléments communiqués par la direction générale de l'Office des étrangers sans les vérifier, ni

les approfondir. En outre, les expériences et fonctions exercées ne sont pas mentionnées comme, par exemple, le fait [qu'elle] a transposé des directives européennes en droit interne, a été agent pour représenter l'État belge auprès de la C.J.U.E, a effectué une codification relative aux étrangers détenus pour le Conseil de l'Europe en tant qu'experte belge. Cet atout n'est vraisemblablement pas pris en considération ». Elle réplique qu'elle a pris connaissance de ses notes par la lecture du mémoire en réponse mais qu'elle ignore toujours comment elles lui ont été attribuées et quels sont les critères y afférents. Elle répète les considérations sur l'importance de l'avis du comité de direction qui doit mentionner les motifs exacts pour lesquels un candidat est préféré aux autres et indique qu'en ce qui concerne les critères d'évaluation et la manière dont ils ont été appréciés, elle demeure dubitative :

« [Elle] ne comprend pas, par exemple, comment elle n'a obtenu à l'écrit qu'une cote de 3/5 au regard du critère "intégrer l'information" ou encore de 9/15 en "gestion des tâches : organiser" ou encore de 8/15 en "gestion des collaborateurs". Il en va de même pour la cote de 12/15 en "gestion des relations : conseiller et agir manière orientée service". Pourquoi une cote de 2/5 pour le critère "s'auto-développer", 4/10 pour le critère "atteindre ses objectifs" et 7/10 pour le critère "gérer le stress" ?

[Elle] ne comprend pas davantage l'attribution, lors de son entretien, de la cote de 4/5 en "gestion de l'information", 10/15 pour "organiser", 12/15 en "gestion des collaborateurs", 11/15 en "gestion des relations : conseiller".

Dans la même perspective, qu'est-ce qui permet d'expliquer (et donc de comprendre) une cote de 13/25 en "gestion de son fonctionnement personnel", de 7/10 en "gestion du stress", de 6/10 pour "atteindre ses objectifs" et ce alors [qu'elle] a toujours suivi des formations, été proactive pour se former et mettre à jour ses connaissances ; ce qui ressort de son dossier personnel (cf. crescendos effectués par le SPF Affaires étrangères) ou de 7/10 en "gestion de stress" au regard de son expérience de gestion du stress notamment dans le cadre de ses plaidoiries en grande chambre devant la C.J.U.E. ?

[Elle] est également surprise de n'obtenir qu'une cote de 6/10 pour "atteindre ses objectifs" alors qu'elle les a toujours atteints sauf circonstances indépendantes de sa volonté (par exemple défaut de budget ; cf dossier personnel).

Tout aussi étonnante est la cote de 11/15 en "gestion des relations" (oral) alors [qu'elle] a régulièrement et sans problème travaillé en équipe et a présidé des groupes de travail notamment au Conseil de l'Europe ».

Elle précise qu'elle ne sollicite pas les motifs des motifs mais que « force est d'admettre qu'en l'espèce, le manque de transparence de l'évaluation des candidats, de la pondération des critères d'évaluation et des cotes attribuées ne [lui] permet pas d'apprécier adéquatement la motivation de l'acte attaqué et les raisons de sa non-promotion ». Elle ajoute que les compétences évaluées étant ouvertes, c'est-à-dire ne s'agissant pas de réponses à des tests de connaissance, une simple note ne peut suffire à motiver un classement et la décision qui en découle :

« D'après le tableau communiqué, les compétences évaluées n'ont pas été pondérées de manière équivalente puisqu'elles vaudraient entre 5, 10 et 15 points sur 100. Or,

à nouveau, rien ne permet de comprendre le système de pondération retenu par l'autorité.

Ainsi bien qu'ayant obtenu un score de 134/200, la cotation n'étant pas mentionnée dans la décision du comité de direction du 10 mai 2019, [elle] a été dans l'impossibilité de vérifier où elle se situait par rapport aux autres candidats en présence et ce d'autant plus que l'autorité administrative a refusé de communiquer les évaluations des concurrents sous prétexte de protection de données personnelles.

Comme cela a été relevé, le tableau des résultats ne permet pas d'expliquer comment les points ont été attribués et s'il y avait des critères qui étaient prépondérants (comme les critères de motivation ou les critères génériques). Pas davantage de précision quant aux appréciations formulées (suffisant, bon, très bon / niveau équivalent, identique, ...).

Les appréciations seraient le reflet de la décision préétablie proposée par la direction générale Office des étrangers. Or, le dossier de promotion doit permettre au candidat requérant de comprendre les raisons pour lesquelles ses titres et mérites ont été considérés comme inférieurs à ceux des candidats promus.

Ni le comité de direction, ni le ministre ne démontrent avoir procédé à un examen concret des aptitudes des candidats. L'un et l'autre ont visiblement repris les éléments transmis par la direction générale Office des étrangers. La note de présentation n'a pas permis au ministre de connaître les mérites de tous les candidats mais seulement ceux du lauréat ».

Elle ajoute que l'article 27bis de l'arrêté royal du 7 juillet [lire : août] 1939 n'est pas relevant dès lors que le ministre n'a eu connaissance que de la candidature du lauréat et elle « déplore donc un réel manque de transparence dans la manière dont la comparaison des titres et mérites a été opérée et dont les critères d'évaluation ont été hiérarchisés ».

VI.1.3. Le dernier mémoire

La requérante réitère qu'il n'y a pas eu de comparaison objective des titres et mérites parce qu'il « ne suffit pas d'attribuer une cote et de commenter de manière stéréotypée certains éléments en l'absence de communication d'une grille de sélection et de critères objectifs de sélection ». Elle expose que dès lors que le premier acte attaqué « se réfère incontestablement de manière principale [au second], qui constitue donc un élément essentiel de la procédure de promotion », il convient de vérifier si cet avis « témoigne d'une comparaison objective et effective des titres et mérites des candidats en présence et s'il a permis à l'autorité investie du pouvoir de nomination de se déterminer en pleine connaissance de cause ». Elle répète que le dossier administratif doit démontrer que la promotion attaquée contient une motivation propre, adéquate et pertinente et que « la seule indication des points [...] ne peut être considérée comme une motivation formelle suffisante dès lors que lesdits critères [de sélection] ne correspondent pas à des questions de connaissance et que le jury dispose

d'un pouvoir d'appréciation particulièrement large incluant la pris en compte du profil des candidats ».

Elle relève qu'il est avéré que le candidat promu exerçait déjà la fonction de chef de service préalablement à sa nomination, qu'elle n'a pas reçu la grille d'évaluation et les critères de pondération permettant de comprendre les résultats, et que la direction générale de l'Office des étrangers « utilise des phrases stéréotypées ne correspondant pas aux éléments [qu'elle a] défendus et présentés ». Elle reproduit son argumentation à propos du « principe constitutionnel de l'égale admissibilité de tous aux emplois publics » et de la comparaison des titres et mérites et indique qu'un « tableau annexé à un rapport établi par le service des ressources humaines ou autre et qui paraît tenir lieu de la motivation à laquelle se réfère la décision attaquée d'octroyer la promotion dans deux emplois, ne constitue toutefois nullement une comparaison des titres et mérites des candidats, puisqu'il se borne à donner une appréciation pour chacun des critères qu'il contient sans que l'on puisse à la lecture de ce relevé en déduire que certains candidats sont mieux appréciés que d'autres sur la base de l'ensemble de ces critères et il n'est en tout cas possible d'en déduire que les deux lauréats auraient davantage de mérites que les autres candidats ».

Elle ajoute qu'elle est surprise de lire que la partie adverse a pu estimer « qu'à l'inverse d'elle-même, [le candidat promu] permettrait aux collaborateurs d'apprendre de leurs échecs et d'expérimenter de nouvelles approches, qu'il rédigerait des notes de cadrage et organiserait des réunions où les collaborateurs peuvent poser des questions alors qu'il est acquis que les candidats ont répondu à des questions ouvertes de connaissance ». Elle conclut qu'elle ne comprend dès lors pas comment ces éléments ont pu être constatés en l'espèce.

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', la requête contient « un exposé [...] des moyens ». L'alinéa 2 du même article 2, § 1^{er}, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. À défaut, le moyen est irrecevable et le Conseil d'État ne peut

avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même. Ces exigences doivent, toutefois, s'apprécier de manière raisonnable et sans formalisme excessif.

En l'espèce, la requérante reste en défaut d'indiquer, dans sa requête, dans quelle mesure l'acte attaqué aurait méconnu les « principes de bonne administration ». Le moyen est, partant, irrecevable en ce qu'il invoque la violation de ces normes. Le même constat s'impose à propos du principe général de motivation interne et de l'erreur manifeste d'appréciation qui, contrairement à ce qu'elle soutient, n'est pas démontrée au seul motif que « les exigences formelles développées font défaut » mais nécessite de démontrer que toute autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas commis la même erreur.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Le principe de minutie oblige quant à lui l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à recueillir les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en

parfaite connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas qui lui est soumis.

En l'espèce, selon la description de fonction, l'emploi litigieux est attribué sur la base, d'une part, des « compétences techniques » portant sur la « connaissance approfondie de la législation relative aux étrangers et de toute la législation pertinente relative à la problématique des étrangers et des réfugiés [...] », la « connaissance des programmes bureautiques courants » et la faculté de s'exprimer de manière compréhensible tant à l'oral qu'à l'écrit. D'autre part, en fonction des « compétences génériques suivantes » :

- Gestion de l'information : - intégrer l'information
- Gestion des tâches : - organiser
- Gestion des collaborateurs : - développer des collaborateurs
- Gestion des relations :
 - travailler en équipe
 - agir de manière orientée service
 - conseiller
- Gestion de son fonctionnement personnel :
 - faire preuve de fiabilité
 - s'auto-développer
 - atteindre les objectifs
 - gérer le stress.

La proposition du comité de direction du 10 mai 2019 précise expressément que, pour l'« évaluation générale des candidats », « il est renvoyé à l'annexe 2a_1 qui porte sur l'analyse des compétences des candidats, établie par la direction générale Office des étrangers ». Cette annexe examine chacune des cinq candidatures en mettant en exergue les éléments positifs et négatifs. Pour celle de la requérante, elle relève ainsi, à propos du critère « motivation », que dans sa candidature écrite, elle « insiste plus sur l'aspect d'expertise de la fonction que sur l'aspect *management*. [Elle] ne détaille pas ce qui la motive dans la gestion d'une équipe ». À propos des « compétences techniques », elle indique qu'elle « s'exprime correctement oralement néanmoins elle gagnerait [à] être plus synthétique dans ses réponses ». Quant aux « compétences génériques », ladite annexe met en exergue, à côté des autres éléments favorables, les appréciations suivantes pour les critères de sélection y afférents :

- « gestion de l'information : intégrer l'information » : dans sa candidature écrite, la requérante « gagnerait à développer davantage les alternatives et les différents points de vue qui lui ont permis d'arriver aux conclusions finale » tandis que lors de son *interview*, elle « n'a pas démontré, lors de l'entretien, qu'elle pesait le pour

et le contre de chacune des alternatives afin d'arriver à des conclusions réfléchies » ;

- « gestion des tâches : organiser » : dans sa candidature écrite, elle « démontre par son exemple sur les mineurs non accompagnés qu'elle sait fixer des objectifs en fonction des résultats à atteindre. Néanmoins, dans son exemple, [elle] n'explique pas comment elle traduit la stratégie en objectifs mesurables » ; elle « explique comment elle planifie un suivi en tenant compte des priorités et en fonction des résultats à atteindre » mais elle « ne démontre pas comment elle prend en compte les éléments imprévus ni de quelle manière elle tient compte des obstacles » ; lors de son *interview*, il est relevé qu'elle « gagnerait à expliquer comment elle traduit la stratégie en objectifs mesurables » et qu'elle « ne démontre pas comment elle planifie les ressources humaines en fonction des résultats à atteindre » ;
- « gestion des collaborateurs : développer des collaborateurs » : dans sa candidature écrite, elle ne « démontre pas qu'elle permet à ses collaborateurs d'apprendre à partir de leurs échecs et d'expérimenter de nouvelles approches » ni « qu'elle donne un *feed-back* positif et négatif de manière appropriée » ; durant son *interview*, elle « gagnerait à aider ses collaborateurs à évaluer leur propre fonctionnement » ;
- « gestion des relations : conseiller » : lors de son *interview*, elle « gagnerait à expliquer comment elle adapte le contenu de son conseil aux besoins de ses interlocuteurs qu'il s'agisse d'autres SPF, des Communautés ou la Justice » et « à démontrer qu'elle construit une relation durable avec les autres notamment grâce à sa crédibilité personnelle » ;
- « gestion des relations : agir de manière orientée service » : « dans sa candidature, écrite, [elle] donne l'exemple d'un projet d'arrêté royal relatif à l'accès par l'OE à la BNG. Cet exemple ne permet pas de déterminer si [elle] accompagne les clients en mettant en place les structures nécessaires pour assurer un traitement efficace des plaintes ni si elle recherche des possibilités d'amélioration des services offerts aux clients. Cet exemple ne démontre pas non plus qu'[elle] accompagne les clients dans une recherche d'une solution adaptée à leurs besoins. Néanmoins, [elle] démontre qu'elle entretient des contacts constructifs avec les clients afin de garantir l'échange d'informations » ;
- « gestion de son fonctionnement personnel : s'auto-développer » : elle « gagnerait à démontrer qu'elle se remet en question et qu'elle analyse son propre fonctionnement de manière critique » et « à démontrer qu'elle connaît ses compétences et ses limites et qu'elle demande un *feed-back* sur son comportement et qu'elle l'adapte si nécessaire » ;

- « gestion de son fonctionnement personnel : atteindre les objectifs » : dans sa candidature écrite, la requérante « explique qu'elle a été désignée comme experte belge pour codifier les normes européennes en matière de rétention des migrants. Avec cet exemple [elle] ne démontre pas les efforts qu'elle a dû accomplir. Elle gagnerait à démontrer qu'elle saisit les opportunités pour son service et comment elle met les opportunités au profit de son service. De même, elle n'explique pas comment elle obtient des résultats à long terme en surmontant les obstacles. Elle gagnerait à détailler comment elle obtient des résultats en réagissant de manière flexible aux circonstances inattendues » ; durant son *interview*, elle « gagnerait à démontrer qu'elle saisit les opportunités pour son service. L'exemple qu'elle donne de l'arrêté royal sur les centres fermés ne permet pas de conclure qu'elle se focalise sur les résultats en surmontant les obstacles ni qu'elle obtient les résultats en réagissant de manière flexible aux circonstances inattendues » ;
- « gestion de son fonctionnement personnel : gérer le stress » : dans sa candidature, « grâce à son exemple sur la transposition d'une directive, [elle] démontre qu'elle maintient une attitude positive vis-à-vis de ses tâches même quand la pression est élevée et qu'elle prend les bonnes décisions en situation de crise. Elle fait également preuve de confiance en elle [et] ne se laisse pas déstabiliser facilement. Elle gagnerait néanmoins à démontrer qu'elle réagit de manière constructive face à la critique même lorsque celle-ci n'est pas justifiée » ; lors de son *interview*, elle démontre qu'elle gère le stress, qu'elle prend rapidement de bonnes décisions et qu'elle ne se laisse pas facilement déstabiliser mais elle « gagnerait à démontrer qu'elle sait gérer la critique en la remettant dans son contexte et qu'elle y réagit de manière constructive également lorsque la critique n'est pas justifiée selon elle ».

Après avoir renvoyé à ladite annexe pour l'« évaluation générale des candidats », le comité de direction propose, le 10 mai 2019, de retenir le candidat G. B. sur la base de la motivation suivante « après analyse des titres et mérites des candidats » :

« [La requérante] a montré lors de son entretien une bonne motivation pour la fonction. Cependant elle insiste plus sur l'aspect d'expertise de la fonction que sur l'aspect *management*. Elle a prouvé qu'elle possède de très bonnes connaissances techniques nécessaires à l'exercice de la fonction. Ses points forts sont notamment sa capacité à établir des liens entre diverses données, concevoir des alternatives et tirer des conclusions adéquates. Elle montre également sa capacité à accompagner les collaborateurs dans leur développement et à leur fournir un *feed-back* orienté vers leur fonctionnement. [La requérante] gagnerait à démontrer qu'elle se remet en question et qu'elle analyse son propre fonctionnement de manière critique.

[...] [Les trois autres candidats]

[G. B.] fait preuve d'une excellente motivation pour la fonction et a une vision claire de l'avenir du Bureau d'étude qui, pour lui, doit être un "centre d'excellence". Il situe correctement les défis pour le futur coordinateur et a l'œil

pour l'aspect managérial. Ses compétences techniques sont bien développées. [G. B.] possède de très bonnes compétences dans les domaines "intégrer l'information", "conseiller" et "s'auto-développer". Ses autres compétences génériques mesurées sont bien développées. [G. B.] gagnerait à mieux développer les compétences "développer les collaborateurs". Il pourrait ainsi, par exemple, mieux évaluer le fonctionnement de ses collaborateurs ».

Le comité de direction expose ensuite qu'« une comparaison des compétences des 5 candidats donne le résultat suivant :

- En termes de motivation, [G. B.] est le plus convaincant, suivi de près par les quatre autres candidats.
- Tous les candidats possèdent les compétences techniques demandées. Les candidats [C. L.] et [F. D.] obtiennent les meilleurs résultats. Ils possèdent tous deux d'excellentes compétences techniques. Ils sont suivis par les candidats [la requérante], [G. B.] et [L. V.] qui possèdent de bonnes compétences techniques.
- En ce qui concerne les compétences génériques, la comparaison donne le résultat suivant :
 - * intégrer l'information : les candidats [C. L.], [F. D.] et [G. B.] obtiennent d'excellents résultats et ils se valent tous parfaitement. Ils sont ensuite suivis par [la requérante] qui possède de bonnes compétences et [L. V.] qui obtient un suffisant.
 - * organiser : les candidats [C. L.], [F. D.] et [G. B.] obtiennent de bons résultats et se valent tous. Ils sont suivis par les candidats [L. V.] et [la requérante] qui obtiennent tous deux un suffisant.
 - * développer des collaborateurs : les candidats [L. V.], [G. B.] et [C. L.] possèdent ici de bonnes compétences, avec une légère avance des candidats [L. V.] et [G. B.]. Les candidats [la requérante] et [F. D.] sont un peu moins forts et possèdent des compétences suffisantes.
 - * gérer les relations : les candidats [G. B.] et [F. D.] sont les meilleurs candidats, le candidat [G. B.] est un peu plus fort que le candidat [F. D.]. La différence entre les deux se situe surtout dans le domaine "conseiller", où le candidat [G. B.] obtient une meilleure note. Pour la partie "agir de manière orientée service", les deux se situent une nouvelle fois au même niveau. Les 3 autres candidats sont un peu plus faibles et se valent beaucoup plus, étant entendu que :
 - [la requérante] est un peu plus forte que les candidats [C. L.] et [L. V.] pour la partie "conseiller" ;
 - les candidats [C. L.] et [L. V.] sont un peu plus forts que [la requérante] pour la partie "agir de manière orientée service".
 - * gestion de son fonctionnement personnel : pour ce *cluster*, le candidat [G. B.] est de loin le meilleur candidat et obtient les meilleurs résultats pour toutes les parties mesurées du *cluster*. Il est suivi par le candidat [F. D.] qui obtient de bons résultats pour la partie "gérer le stress", mais obtient un moins bon résultat dans les domaines "s'auto-développer" et "atteindre les objectifs". La candidate [C. L.] prend la 3^{ème} place. Elle obtient de bons résultats pour les parties "atteindre les objectifs" et "gérer le stress" mais a un insuffisant pour "s'auto-développer". Le candidat [L. V.] arrive en 4^{ème} place. Il est fort pour la partie "s'auto-développer", obtient un suffisant pour la partie "atteindre les objectifs" et obtient un insuffisant pour la partie "gérer le stress". La [requérante] est la candidate la moins forte. Elle a de bons résultats pour le domaine "gérer le stress" mais elle obtient un insuffisant pour "s'autodévelopper" et "atteindre les objectifs".

Sur la base de la comparaison qui précède, le comité de direction arrive à la conclusion que le candidat [G. B.] correspond le mieux au profil de la fonction vacante. Il a la meilleure motivation et obtient un score très constant comme meilleur candidat pour toutes les compétences génériques mesurées. Les candidats [C. L.] et [F. D.] sont probablement un peu plus forts dans le domaine des compétences techniques, ils obtiennent de très bons résultats pour pratiquement

toutes les compétences génériques mesurées mais ont chacun un résultat moins fort pour une compétence générique. Pour la candidate [C. L.] c'est la compétence "conseiller" et pour le candidat [F. D.] c'est la compétence "développer des collaborateurs". Les candidats [la requérante] et [L. V.] sont considérablement plus faibles et se valent parfaitement ».

À l'appui de sa réclamation du 2 septembre 2019, la requérante fait valoir, en substance, cinq griefs contre cette proposition : (1) un vice quant au délai de notification de la proposition du 10 mai 2019, (2) l'incompétence du comité de direction pour statuer à cette date compte tenu de la période d'affaires courantes, (3) l'incompétence de l'auteur de la note de service du 8 juillet 2019 transmettant la proposition de classement du 10 mai 2019, (4) l'absence de prise en considération de l'ancienneté et des expériences des candidats, et (5) la circonstance qu'il « n'est pas expliqué comment le comité de direction est-il arrivé à conclure en ce qui concerne la motivation de chaque candidat [...] ».

Dans sa décision subséquente du 22 novembre 2019, le comité de direction résume comme suit chacun de ces cinq griefs, sans être critiqué à l'appui du moyen :

« Les 3 réclamations de [la requérante] reposent sur les arguments de fond suivants :

1. le délai de communication de la proposition de classement établi par le comité de direction pour les 3 postes n'a pas été respecté. Pour l'emploi de conseiller/coordonateur pour le bureau d'études à la direction générale Office des Étrangers, cette proposition ne lui a été notifiée le 23 août 2019, pour les 2 autres emplois, le 14 septembre 2019 ;
2. la réunion du comité de direction s'est tenue pendant une période d'affaires courantes. [La requérante] rappelle qu'un gouvernement en affaires courantes ne peut pas prendre de décisions relatives à la nomination de fonctionnaires à un poste de niveau A3 et ce en vertu de la circulaire du 26 avril 2010 relative aux affaires courantes ;
3. un président *ad interim* n'a pas la compétence de signer des notes de services de classement en période d'affaires courantes.
4. la décision prise par le comité de direction ne tient pas compte de l'ancienneté et des expériences professionnelles des candidats ;
5. il n'est pas expliqué comment le comité est arrivé à conclure en ce qui concerne la motivation de chaque candidat ».

Après avoir entendu la requérante, le comité de direction indique que ses « membres délibèrent » en ces termes :

« Ils affirment que les présentations pour ces 3 postes ont fait suite à une comparaison approfondie et objective des titres et mérites de chaque candidat, ce pour l'ensemble des compétences du profil de fonction. Quand [la requérante] s'interroge sur l'évaluation de ses compétences par le comité de direction, elle ne peut pas perdre de vue qu'il s'agit, le cas échéant, uniquement d'une comparaison

avec les autres candidats. Le comité de direction n'a absolument pas évalué isolément les compétences de [la requérante], ni celles des autres candidats.

En ce qui concerne les remarques de [la requérante] au sujet de l'évaluation de ses compétences dans le rapport d'évaluation, le comité de direction tient à préciser qu'il s'agit d'une appréciation des éléments que [la requérante] a elle-même avancés dans ses exemples et ce, sur la base des indicateurs de comportement relatifs aux compétences concernées, tels que définis dans le dictionnaire des compétences de l'administration fédérale que le candidat peut consulter, comme précisé dans le formulaire de candidature. Une seule et même grille d'indicateurs de comportement relatifs aux compétences concernées pour l'exercice de la fonction, établie selon le profil de fonction concerné, a été utilisée pour évaluer chaque candidat.

Les membres estiment que [la requérante] n'apporte pas d'éléments dont les membres n'avaient pas connaissance au moment de prendre leur décision, que ce soit dans ses réclamations écrites ou dans sa présentation orale. [La requérante] a d'ailleurs elle-même affirmé que son exposé oral d'aujourd'hui était destiné à approfondir différents éléments qu'elle n'avait, selon ses dires, pas suffisamment développés dans sa candidature écrite. En d'autres termes, [la requérante] n'apporte aucun nouvel élément qui permettrait de porter un autre regard sur sa candidature aux trois postes et qui pourrait amener les membres du comité de direction à revoir leur décision au sujet de ces 3 postes ».

Le comité de direction analyse ensuite individuellement chacun des cinq griefs précités qui « peuvent d'ailleurs tous être réfutés ». En ce qui concerne, en particulier, la critique liée à l'ancienneté et l'expérience de la requérante, le comité de direction répond :

« Il se peut que [la requérante] soit la candidate avec la plus grande ancienneté et le plus d'expérience professionnelle, mais les membres précisent que l'ancienneté et l'expérience ne sont pas en soi des éléments qui prouvent que l'on dispose de toutes les compétences liées au profil de fonction. Les compétences ont été évaluées sur la base de la méthode STAR : les candidats sont invités à fournir des exemples concrets pour démontrer, e.a. au travers de leur expérience professionnelle, qu'ils disposent des compétences requises. Chaque candidat a donc eu l'occasion de mettre pleinement en avant son expérience et son ancienneté pour démontrer qu'il dispose de toutes les compétences nécessaires.

Quand [la requérante] précise que l'expertise est un élément important pour pouvoir correctement exercer les 3 fonctions, elle ne tient toutefois pas compte du fait que les 3 postes, comme indiqué clairement dans le profil de fonction, sont des fonctions dirigeantes et non des fonctions d'experts. Les compétences managériales sont, dès lors, prépondérantes par rapport à l'expertise. Les membres constatent que [la requérante] insiste fortement, dans chacune de ses 3 candidatures, sur son expérience professionnelle, mais qu'elle ne met pas suffisamment en lumière ses compétences et aspirations managériales ».

À propos du dernier grief, il répond que « la motivation a été évaluée de manière similaire pour tous les candidats, selon la motivation intrinsèque et extrinsèque à la fonction qui a pu être décelée ou non, selon notamment la bonne image de la fonction et de son contexte ou encore la manière dont le candidat s'était préparé à l'entretien », avant de conclure que la requérante, « n'a pas apporté, que ce soit dans ses réclamation ou lors de sa présentation devant [lui], de nouveaux éléments nécessitant de revoir la décision [...] ».

L'acte attaqué est libellé comme suit selon la traduction qu'en donne le mémoire en réponse :

« [...]

Considérant que lors de sa réunion du 10 mai 2019, le comité de direction a examiné toutes les candidatures au poste vacant de conseiller-coordonateur Bureau d'Études dans la classe A3 au sein de la direction générale Office des Étrangers et a procédé à la comparaison des titres et mérites respectifs des candidats ;

Considérant que [G. B.], attaché dans la classe A2, a été proposé pour le poste de conseiller-coordonateur Bureau d'Études à la direction générale Office des Étrangers ;

Considérant qu'il possède les qualifications requises pour occuper la fonction sollicitée et que la comparaison des titres et mérites respectifs des candidats montre qu'il est le plus apte à occuper le poste de conseiller-coordonateur Bureau d'Études à la direction générale Office des Étrangers ;

Considérant que [G. B.] a une bonne motivation pour le poste et a une idée claire de la fonction et de l'éventail des tâches ;

Considérant qu'il possède les connaissances techniques nécessaires à l'exercice de la fonction ;

Considérant que [G. B.] est capable de faire les liens entre des informations de différents contenus et provenant de différentes sources afin d'arriver à des conclusions cohérentes ;

Considérant que [G. B.] est capable, à travers sa note de vision, de traduire des politiques en objectifs mesurables, d'organiser un projet et de délivrer des résultats dans les délais impartis ;

Considérant que [G. B.] fait en sorte que les collaborateurs essaient de nouvelles méthodes par le biais d'essais et d'erreurs, et en tant que *manager*, il prépare des notes de cadrage et organise des réunions où les collaborateurs peuvent l'interroger ;

Considérant que [G. B.] fait preuve d'une expertise valorisée au sein de l'organisation et auprès des clients ;

Considérant que ses conseils sont très appréciés et qu'il sait bâtir une relation de confiance avec des partenaires importants ;

Considérant que [G. B.] obtient des résultats en surmontant les obstacles et en exploitant les opportunités à long terme pour le service en introduisant une ventilation par sujet ainsi qu'en mettant en œuvre une répartition des tâches entre les différents niveaux au sein du service ;

Considérant que [G. B.] fait preuve de confiance en lui lorsqu'il fait face à des situations nouvelles ou complexes ;

Considérant qu'il remplit les conditions fixées ;

[...] ».

Il s'impose d'emblée de constater que l'acte attaqué expose ainsi lui-même, dans son *instrumentum*, des motifs qui lui sont propres. S'il n'est ni contesté

ni contestable que la requérante ne les connaissait pas avant d'introduire son recours dès lors qu'ils n'ont été dévoilés qu'à la faveur du dépôt du dossier administratif, force est de constater qu'elle ne les critique nullement en tant que tels à l'appui de son mémoire en réplique, sa critique de légalité reposant, dans tous ses écrits de procédure, exclusivement et principalement sur la proposition du comité de direction du 10 mai 2019 et, plus incidemment, sur celle du 22 novembre suivant.

Ensuite, si un acte préparatoire comme le second attaqué ne peut pas faire l'objet d'un recours en annulation ainsi que cela ressort de l'examen de la recevabilité du recours, il convient d'avoir égard à l'hypothèse de l'opération administrative complexe mettant en présence, comme en l'espèce, une décision finale qui clôt une procédure mais qui ne peut juridiquement exister sans une ou plusieurs décisions préalables et intermédiaires qui ne constituent que des maillons de cette opération et dont les effets sont limités à celle-ci. Dans le cadre d'une telle opération, il est de jurisprudence constante que la personne qui introduit un recours recevable contre la décision finale peut soulever à l'encontre de celle-ci toute illégalité qui a été commise à tout moment de cette opération administrative complexe qui a eu ou est supposée avoir eu une influence déterminante sur la décision finale. À cet égard, il est sans importance que le maillon jugé irrégulier aurait pu lui-même être attaqué ou non de manière recevable par un recours en annulation et que le délai dans lequel ce recours pouvait être introduit utilement soit entre-temps écoulé ou non.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable qu'au regard des articles 26 et 27*bis*, de l'arrêté royal du 7 août 1939 précité, le premier acte attaqué ne pourrait juridiquement exister sans les propositions du comité de direction des 10 mai et 22 novembre 2019 de telle manière que, conformément à la théorie susvisée, la requérante est recevable à critiquer tous les aspects de la procédure et plus particulièrement ces propositions ayant abouti à l'adoption de la promotion attaquée, nonobstant leur caractère strictement préparatoire.

À ce propos, il ressort du dossier administratif que toutes les compétences techniques et génériques précitées ont fait l'objet d'une appréciation pour chacun des cinq candidats dans l'annexe 2a de la direction générale Office des étrangers à laquelle renvoie expressément la proposition du comité de direction du 10 mai 2019 pour ce qui concerne l'« évaluation générale des candidats ». Or si ladite annexe contient effectivement une appréciation chiffrée sur 5, 10, 15 ou 25 points que la partie adverse ne révèle pour la première fois que dans son mémoire en réponse, il s'avère que cette évaluation chiffrée est accompagnée d'une motivation expresse, spécifique et circonstanciée pour chacune des compétences susvisées, réalisée sur la base de l'« évaluation candidature écrite » et de l'« évaluation *interview* ». Dans son mémoire en réplique, la requérante se limite toutefois exclusivement à critiquer ces notes mais

elle passe notoirement sous silence, tout comme dans sa requête, ces motivations spécifiques et propres à chaque compétence chiffrée, alors qu'il ressort de son propre dossier qu'elle en avait une connaissance complète avant d'introduire sa requête. Le « dossier d'évaluation » qu'elle dépose en pièce 4 reprend en effet intégralement les motivations précitées de l'annexe la concernant, manuscritement annotées par ses soins.

Contrairement à ce qu'indique la requête (p. 9), la partie adverse a donc bien indiqué, et la requérante en a bien été informée, les motifs d'évaluation la concernant pour les compétences « intégrer l'information », « organiser », « développer des collaborateurs », « gérer les relations » et « agir de manière orientée service ». Force est ainsi de constater qu'outre l'absence de toute critique des motifs directement exposés dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, la requérante s'abstient de contester l'appréciation de chacun des critères de sélection quant à sa candidature et son *interview* tels qu'ils figurent dans les actes préparatoires précités. La critique de la motivation formelle telle que développée dans la requête et telle qu'elle a pu être complétée dans le mémoire en réplique (après la prise de connaissance du dossier administratif comprenant le texte complet de l'acte attaqué) repose, partant, sur une lecture partielle des motifs auxquels la requérante avait pourtant eu accès bien avant l'introduction de son recours, comme en atteste son dossier. Le moyen ignore ainsi complètement l'analyse détaillée de sa motivation et de ses compétences à laquelle a procédé la direction générale Office des étrangers dans l'annexe 2a précitée, alors que c'est sur la base de cette analyse circonstanciée, reposant sur sa candidature écrite et sur ses réponses données lors de son *interview*, que le comité de direction a apprécié sa motivation et ses compétences.

La requérante est donc à même de comprendre, d'une part, que les compétences managériales recherchées étaient jugées prépondérantes par la partie adverse, ce qui s'avère constituer un motif exact, pertinent et légalement admissible au regard des exigences de l'emploi litigieux selon lesquelles, notamment, les « missions principales sont de diriger une équipe de juristes afin de soutenir les autres services de l'organisation par un conseil juridique précis en cas de contentieux [...] », et, d'autre part, que son ancienneté et sa grande expérience professionnelle ne constituaient pas les critères prépondérants pour une fonction dirigeante contrairement aux compétences managériales non suffisamment mises en avant dans sa candidature écrite et lors de son *interview*, raison pour laquelle elle n'a pas été présentée par le comité de direction. Par ailleurs, sous peine de rendre la procédure de sélection inutile, ni l'expérience dont un candidat peut faire état ni l'opinion qu'il se fait de la valeur de ses réponses ne sauraient prévaloir sur l'appréciation de l'autorité, sauf erreur manifeste d'appréciation, non alléguée en l'espèce sur ce point précis.

Comme le prescrit l'article 26bis, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 7 août 1939, lorsqu'il est saisi d'un recours contre sa proposition de classement, le comité de direction « se prononce sur la base de la réclamation écrite » de l'agent, laquelle fixe donc l'étendue de sa saisine et, partant, les éléments auxquels il devra avoir égard pour respecter l'obligation de motivation formelle, sans qu'il soit tenu de reprendre à nouveau l'intégralité de l'analyse déjà faite dans sa proposition initiale contestée. Dans sa requête, la requérante ne soutient nullement que le comité de direction n'aurait, de la sorte, pas répondu aux cinq griefs qu'elle développait dans sa réclamation au point qu'elle n'aurait pas compris la décision subséquente du 22 novembre 2019. Elle se limite en effet à faire référence aux « éléments de défense » qu'elle a invoqués dans sa réclamation, sans même les préciser, et à soutenir que ces « éléments de défense » sur lesquels elle se serait « longuement expliquée » lors de son audition du 22 novembre 2019 auraient été « balayés d'un revers de la main par l'autorité au terme d'une motivation aussi laconique que lapidaire ».

La motivation propre de la candidature de G. B. reprise ci-avant dans la proposition du 10 mai 2019 combinée aux motifs propres et précités de l'acte attaqué que la requérante n'a à aucun moment contestés, justifient les appréciations favorables données à sa candidature pour ce qui concerne les critères d'appréciation suivants : la motivation, les compétences techniques, la compétence « gestion de l'information : intégrer l'information », la compétence « gestion des tâches : organiser », la compétence « gestion des collaborateurs : développer des collaborateurs », la compétence « gestion des relations : conseiller », la compétence « gestion de son développement personnel : atteindre les objectifs » et la compétence « gestion de son fonctionnement personnel : gérer le stress ». Dès le moment où le moyen ne critique pas la motivation circonstanciée qui fonde l'appréciation de la candidature de la requérante, le moyen est non fondé en ce qu'il dénonce une violation de la loi du 29 juillet 1991, quelle que soit la motivation de celle du candidat promu.

Enfin, quant à la violation alléguée du principe général de minutie, le dossier administratif et les constats qui précèdent attestent que l'acte attaqué a été adopté sur la base de la proposition du 10 mai 2019, qui renvoie « à l'annexe 2a_1, qui porte sur l'analyse des compétences des candidats » pour « l'évaluation générale » de ceux-ci, ce que ledit principe général ne proscriit nullement, et après la décision du comité de direction du 22 novembre 2019 rendue sur réclamation de la requérante. Dans un tel contexte, celle-ci ne démontre pas qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse n'était de la sorte pas suffisamment informée ou n'aurait pas entrepris toutes les démarches requises pour l'être. Il ressort encore du dossier administratif que les cinq candidats classés ont tous, en ce compris la requérante, été évalués en fonction de leur candidature écrite et de leur *interview* sur la base des mêmes *casus* et questions

posées, de telle manière que la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution n'est pas davantage établie.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Chacune des parties sollicite une indemnité de procédure. Compte tenu des motifs qui précèdent et de l'annulation limitée à la portée rétroactive de l'acte attaqué, il y a lieu de considérer qu'aucune d'elle n'obtient gain de cause. Il n'y a dès lors pas lieu de faire droit à leurs demandes.

VIII. Confidentialité

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse a demandé que soit maintenue la confidentialité des pièces A à C de son dossier administratif. Cette demande est motivée.

Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, il n'y a plus lieu de statuer sur cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 4 novembre 2020 par lequel G. B. est promu par avancement à la classe supérieure dans la classe A3 avec le titre de conseiller au Service public fédéral Intérieur est annulé, uniquement en ce qu'il rétroagit au 1^{er} juillet 2019.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de confidentialité.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 décembre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux