

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.041 du 30 mars 2009

A.167.313/VIII-5266

En cause : **PEETERS** Michèle,
ayant élu domicile chez
Me Philippe SIMONART, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Commune d'Uccle.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 octobre 2005 par Michèle PEETERS qui demande l'annulation de :

- la décision du 25 août 2005 de Madame Christiane DE JONGHE, directrice, et de Monsieur Robert GUILLAUME, Chef de division, infligeant une évaluation «défavorable» à la requérante,
- la décision de la «Commission de recours» de la partie adverse du 4 octobre 2005 rejetant le recours de la requérante à l'encontre du rapport d'évaluation";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 17 février 2009 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mars 2009;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me GEERINCKX, loco Me SIMONART, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^{me} VAINSEL, secrétaire d'administration, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante, née le 5 janvier 1954, est entrée au service de la Commune d'Uccle comme commis temporaire en date du 1^{er} septembre 1975. Elle a été affectée au service du secrétariat. Le collège des bourgmestre et échevins, lors de sa séance du 15 décembre 1975, a décidé de maintenir la requérante, en qualité de commis temporaire pour une nouvelle période expirant le 30 juin 1976. Le conseil communal, lors de sa séance du 27 avril 1976, a admis la requérante au stage de rédacteur, avec effet au 1^{er} avril 1976. Le conseil communal, lors de sa séance du 25 avril 1978, a ensuite décidé de nommer définitivement la requérante, en qualité de rédacteur, avec effet au 1^{er} avril 1978. Le 9 octobre 1981, la requérante a été mutée temporairement au service de la Culture, des Beaux-Arts et des Manifestations publiques. Elle y a été mutée définitivement à partir du 26 novembre 1981. Le 2 octobre 1989, la requérante a été mutée au service de l'Etat civil, avec effet le jour même.

2. Le conseil communal de la partie adverse, lors de sa séance du 24 janvier 1991, a promu la requérante au grade de sous-chef de bureau, avec effet au 1^{er} avril 1990.

3. Le 19 août 1996, le chef de service de l'Etat civil a adressé une note au secrétaire communal, à propos de l'incompétence de la requérante.

Ce document mentionne ce qui suit :

" Depuis plus de six mois, Mme Peeters Michèle, sous-chef de bureau, dirige le bureau des passeports sous la direction de Mme Thungen Myriam. Celle-ci m'a fait savoir que lors de la vérification des divers registres tenus au service des passeports, les anomalies suivantes ont été constatées:

voir note de Mme Myriam Thungen.

J'en ai pris connaissance et Mme Peeters en a été entendue en ses explications quant aux problèmes comptables cités.

Je suis d'avis que Mme Peeters ne convient pas à cette tâche. Après des essais dans bien d'autres sections de mon département, j'ai l'honneur de mettre cet agent à votre disposition".

Le 2 septembre 1996, la requérante a dès lors été mutée au service du 3^{ème} Age.

4. Le conseil communal de la partie adverse, lors de sa séance du 23 avril 1998, a promu la requérante au grade de secrétaire administratif-chef (chef administratif), au 1^{er} février 1998 et au grade de conseiller-adjoint, à partir du 1^{er} septembre 1998, lors de la séance du 25 mars 1999.

5. La requérante a été mutée, à partir du 6 mai 2002, au service de l'Etat civil, plus particulièrement à la direction du service des passeports et des affaires électorales. La requérante n'a pas contesté cette décision. Dans sa requête, elle souligne n'avoir jamais eu, avant d'entrer dans ce service, de formation spécifique relative à la matière de la délivrance des passeports.

6. Le 7 juillet 2002, la requérante a fait l'objet d'un rapport "favorable", rédigé par le directeur de l'Action sociale et relatif à ses fonctions au sein du service du 3^{ème} Age.

7. Le 9 mai 2003, une note rédigée et signée par le chef de division de l'Etat civil et portant également la signature de l'échevin de l'Etat civil a été adressée à la requérante lui faisant notamment les observations suivantes :

" Une fois de plus il m'a été signalé que le guichet retrait de passeports n'était pas ouvert ce jour à 9h15.

Je suis désolée de devoir constater que vous négligez encore cette tâche, ce malgré les remarques à ce sujet, maintes fois répétées par Monsieur l'Echevin.

Par ailleurs, je vous conseille vivement de vous montrer plus intéressée pour tout ce qui concerne votre service vis-à-vis de vos agents, de mieux diriger ce groupe, de créer et de maintenir des relations de travail permettant d'atteindre un objectif déterminé.

(...)

Je vous demande donc une dernière fois de mieux organiser une coopération effective au sein du groupe de vos collaborateurs, de mieux définir les objectifs clairs en indiquant avec précision les actions à entreprendre, les délais et les moyens afin d'atteindre les résultats précis. De plus, j'aimerais être informée au préalable de vos absences".

8. La requérante a ensuite fait l'objet d'un rapport d'évaluation défavorable, en date du 30 avril 2004. Ce rapport mentionne notamment en conclusion que :

" Madame Peeters ne fait pas preuve de la compétence réelle dont doit disposer un fonctionnaire dirigeant, fonction qu'elle avait déjà lors de son affectation à l'Etat civil. Elle ne dirige pas son équipe comme il se doit, n'analyse pas les problèmes dans tous leurs composants et n'est pas dotée de solides compétences rationnelles.

Après un terme de presque 2 ans au service de Passeports-Affaires électorales, je déplore que cette personne n'a pas la capacité de percevoir l'objectif fondamental et de le faire partager par ses collaborateurs (...)",

et que :

" Madame Michèle Peeters ne possède pas les capacités ni les qualités de manager que l'on attend d'un fonctionnaire de niveau A. Elle ne parvient pas à gérer son travail et n'est pas capable de solutionner les problèmes inhérents à son service. Elle est peu performante et ne travaille pas avec l'indépendance qui doit caractériser une fonction de dirigeant.

Peu consciente de son devoir professionnel, elle ne s'efforce guère à rendre des services appréciables aux Ucclois, aux collègues et à l'administration communale".

La requérante a contesté ce rapport d'évaluation défavorable devant la Commission de recours, qui a décidé, lors de sa réunion du 15 juin 2004, de rejeter la réclamation en raison du partage des voix et en application de l'article 12 du règlement sur l'évaluation, arrêté par le conseil communal de la partie adverse, en séance du 2 octobre 1997. Cette décision n'a pas été attaquée.

9. Le 30 avril 2004, une note rédigée par l'échevin de l'Etat civil a également été adressée à la requérante lui signifiant les faits suivants :

" Monsieur Eric André, Echevin des Finances, m'a fait part de ses doléances à propos de l'accueil aux guichets du service des Passeports.

Je ne peux admettre le manque de convivialité et déplore profondément un tel comportement dans mes services visités quotidiennement par des centaines d'administrés (...)".

Cette note a été remise en mains propres à la requérante, le 5 mai 2004, par le chef de division de l'Etat civil. Elle en a accusé réception en adressant, le même jour, une note à l'échevin de l'Etat civil.

Cette note mentionne certains problèmes, au sein de son service, déplorés par la requérante comme "les conditions lamentables de travail".

10. Le 16 juin 2004, l'échevin des Travaux, des propriétés communales et de l'économie uccloise adresse également une note au bourgmestre afin d'attirer son attention "sur le comportement scandaleux de certains employés du service des Affaires

électorales qui remballent n'importe comment nos concitoyens qui viennent demander des informations concernant les procurations (...)".

Le bourgmestre a en conséquence chargé le secrétaire communal de faire procéder à une enquête sur cette situation et de faire ensuite rapport au collège.

11. Sur la base d'un rapport du secrétaire communal rédigé le 13 août 2004, le collège des bourgmestre et échevins a décidé, lors de sa séance du 17 août 2004, d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante et de l'entendre sur ses moyens de défense.

12. Dans ce cadre, le 23 août 2004, la requérante a reçu en mains propres sa convocation disciplinaire, signée pour accusé de réception, à la séance du collège prévue le mardi 14 septembre 2004, à 17 heures.

Ce courrier mentionnait le fait que l'intéressée fait l'objet d'une procédure disciplinaire et que le dossier constitué en ces circonstances pouvait être consulté au service du Personnel entre le 23 août 2004 et le 13 septembre 2004.

Ce courrier indiquait également la possibilité pour l'intéressée de se faire assister par un défenseur de son choix et de demander l'audition de témoins.

Les griefs ("faits mis à charge") qui suivent étaient repris dans la convocation :

" ...

Dès le début de votre affectation au département de l'Etat civil, le chef de service vous a donné une description de votre fonction mais a constaté rapidement que vous ne disposiez pas des compétences qu'on peut attendre d'un fonctionnaire dirigeant de niveau A.

Plusieurs remarques verbales et écrites relatives à votre rythme de travail, vos erreurs, l'utilisation de votre Gsm pendant les heures de travail, le non-respect du règlement sur les pointeuses, votre incompétence en matière de direction du personnel, la non-ouverture du guichet "retraits de passeports", ... vous ont été faites par :

- l'échevin du département;
- le chef de service;
- le chef de service adjoint;
- le chef direct.

Malgré ces mises en garde, vous n'avez pas changé votre comportement et notre administration reçoit de plus en plus de plaintes quant au fonctionnement du service que vous êtes supposée diriger et quant à votre manière de servir les clients.

{liste des notes et lettres , jointes au dossier, témoignant de la situation}

Votre attitude et votre comportement nuisent à l'image de marque de nos services et compromettent la confiance des citoyens en notre administration.

Ils constituent de ce fait des manquements aux devoirs professionnels.

...".

13. L'audition disciplinaire s'est déroulée le 14 septembre 2004. Un procès-verbal de celle-ci a été rédigé. Ce document sera communiqué à la requérante et signé par elle, en date du 22 septembre 2004. La partie adverse a accusé réception, le 29 septembre 2004, d'un courrier du conseil de la requérante ayant pour objet des observations relatives à la rédaction du procès-verbal d'audition de sa cliente.

14. Le collège des bourgmestre et échevins a décidé, lors de sa séance du 19 octobre 2004, d'infliger à la requérante la peine disciplinaire de la réprimande.

Il s'agit de l'acte attaqué par la requérante en l'affaire enrôlée sous le n/ G/A 158.521/VIII-4852.

Ce recours a été rejeté par l'arrêt n/ 184.400 du 20 juin 2008.

15. Le 10 mai 2005, M. GUILLAUME, chef de division, a adressé une note à la requérante qui en a pris connaissance le lendemain, afin d'attirer son attention :

" sur les défaillances suivantes lors de l'établissement de la liste des jurés qui lui a été confiée au sein du service:

1. La publication par affichage public du tirage au sort prévu par l'article 220 du Code Judiciaire n'a pas été effectuée dans les meilleurs délais, ceci a retardé le tirage prévu le 18/01/05 d'une semaine (voir Circulaire relative à l'établissement des listes de jurés des cours d'assises du 14/01/05-point 1.1. et le rapport au Collège du 11 janvier 2005).

2. Le 21 avril 2005, date à laquelle j'avais demandé de préparer l'envoi des listes de jurés ainsi que les fiches blanches s'y référant, j'ai constaté:

- qu'une lettre d'accompagnement adressée au Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale n'avait pas été rédigée,
- que les fiches blanches n'avaient pas été séparées en fonction de l'appartenance linguistique (voir Circulaire relative à l'établissement des listes de jurés des cours d'assises du 14/01/05- point 1.11).
- que les fiches blanches, reprenant la mention non-répondu pour les personnes qui n'avaient pas répondu, n'étaient pas préparées (voir Circulaire relative à l'établissement de la liste des jurés des cours d'assises du 14/01/05- point 1.10).

Ce qui précède vous est signalé dans le but d'éviter la répétition des mêmes oublis lors de l'établissement des prochaines liste des jurés (début 2009)".

16. En date du 17 mai 2005, la requérante a fait part par écrit de ses remarques relatives à cette note. Elle y expose notamment les observations suivantes :

" (...) Je voudrais rajouter ce qui suit à la note qui m'a été adressée:

Concernant l'annexe 3, reprenant les questions à compléter par les citoyens, le N.B. reprenait en ce qui concerne les amendes, des chiffres en francs et non en euros. Je me suis renseignée auprès de Mme Van Steene Sophie, au service du Contentieux, qui a consulté les versions mises à jour de l'article 316 du Code pénal. Aucune mise à jour de l'article 316 du Code pénal n'avait été faite. Mme Clicq, Directeur, a chargé M. Guillaume de se renseigner à ce sujet. J'ai dû à plusieurs reprises rappeler que cette information était nécessaire afin d'imprimer les fiches blanches destinées à être envoyées aux citoyens désignés par tirage au sort pour figurer sur la liste préparatoire des jurés de la Cour d'assises".

17. En réponse à cette note de la requérante, M. GUILLAUME lui a adressé une note datée du 19 mai 2005 qui spécifiait ce qui suit :

" Faisant suite à vos remarques du 17 mai 2005 relatives à la note du 10 dito, je vous rappelle que l'annexe 3 en néerlandais a été rédigée et confectionnée au service de la population. Le certificat personnalisé «LJF» a été mis à votre disposition le 17 février 2005".

18. En date du 25 juillet 2005, une note rédigée par M. DE PRIL, chef de division, datée du 8 juillet 2005, a été transmise à la partie requérante qui a refusé de la signer pour réception.

Cette note mentionnait que la requérante a eu le 4 juillet 2005 "une attitude déplaisante et humiliante vis-à-vis d'un de nos administrés".

Cette note mentionnait encore ce qui suit :

" En effet, Monsieur Bernard Erken, qui a introduit ce jour (le 4 juillet 2005) une demande de passeport, souhaitait acquitter les frais y relatifs par paiement électronique. Après l'introduction du code personnel par le demandeur, l'appareil Bancontact/Mister Cash a fait un bruit sonore, pouvant être dû à une interruption auprès de Banksys, à des pannes techniques de l'appareil ou du système, à un encombrement de la ligne téléphonique ou à tant d'autres causes... A ce moment précis, vous avez fait remarquer en vous adressant de vive voix à l'intéressé « Hé, il n'y plus de sous dessus ! ». Je vous signale qu'en dehors de ma présence, il y avait une de vos collègues présente ainsi que d'autres citoyens ucclois dans la salle d'attente de votre section, dont vous êtes responsable. C'est une réflexion inadmissible. Je ne puis admettre une telle attitude d'un agent communal et certes, pas d'un responsable de service".

19. En date du 25 août 2005, la requérante a fait l'objet d'une évaluation défavorable.

Cette évaluation porte les conclusions suivantes :

" ... Depuis la dernière évaluation, Madame PEETERS n'a pas encore acquis les attitudes d'un fonctionnaire dirigeant. Elle ne fait pas preuve d'un dévouement réel, n'est pas très consciente de son devoir professionnel et ne s'efforce pas à rendre de bons services aux administrés.

La planification, l'organisation, l'exécution et le contrôle lors de l'accomplissement d'une tâche spécifique, telle que l'établissement de la liste des jurés, fait défaut. L'évaluée montre peu d'empathie vis-à-vis de ses subordonnées, ce qui nuit fort à la motivation de celles-ci. Madame PEETERS ne possède pas les qualités, les aptitudes et les capacités d'un fonctionnaire de niveau A",

et,

" ... Madame PEETERS n'est pas dotée de solides compétences rationnelles pour une fonction d'encadrement. Elle n'a pas le sens des responsabilités et n'est pas attentive à l'objectif fondamental du service public. En matière électorale, elle ne pourra être la personne responsable pour l'organisation des prochaines élections. J'insiste également sur l'influence fâcheuse de son comportement qui nuit au développement de bonnes relations entre collègues. ...".

Il s'agit du premier acte attaqué.

20. Par un courrier daté du 6 septembre 2005, la partie requérante a introduit un recours contre cette évaluation défavorable, auprès de la Commission de recours en matière d'évaluation. Dans ce courrier, elle estime qu'il n'y a eu aucun entretien et que son évaluation est affectée d'un vice de forme.

21. Par un courrier daté du 16 septembre 2005, la partie requérante a dès lors été invitée à comparaître en personne devant la Commission de recours qui s'est tenue le mardi 4 octobre 2005. Au cours de cette audition, elle a, avec son conseil, contesté la pertinence des points négatifs retenus dans l'évaluation contestée et relevé des problèmes de forme, comme le caractère incomplet du dossier déposé par la partie adverse.

22. En date du 5 octobre 2005, soit le lendemain de l'audition, le conseil de la requérante a adressé une télécopie à la partie adverse dans laquelle il énonce sa stupéfaction quant au fait que "la décision de la Commission de recours aurait déjà été adoptée alors qu'il était entendu que ma cliente et moi-même aurions eu la possibilité de faire valoir nos observations quant au procès-verbal dressé durant l'audience et dont ma cliente n'a pas eu connaissance (...)" . Il énonce un certain nombre de critiques quant à la manière dont il a été procédé.

23. En date respectivement des 11 et 14 octobre 2005, la partie requérante et son conseil ont été avisés du fait que leur recours devant la Commission de recours avait été rejeté, le 4 octobre 2005, en vertu de l'article 12 du règlement sur l'évaluation précité, puisqu'il ressort du scrutin qu'il y a avait trois voix pour et trois voix contre.

Il s'agit du deuxième acte attaqué;

Considérant d'office que selon l'article 10 du règlement sur l'évaluation, la décision de la Commission de recours porte évaluation définitive de l'agent; qu'il s'ensuit que le recours est irrecevable en son premier objet, la décision de la Commission de recours s'étant substituée à la décision des supérieurs hiérarchiques;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation du principe Audi alteram partem, du principe Patere legem quam ipse fecisti, du règlement du conseil communal d'Uccle sur l'évaluation du personnel du 2 octobre 1997, modifié le 27 mai 2004, et de l'excès de pouvoir; que, notamment, en une première branche, elle expose que les supérieurs évaluateurs ont été entendus en dehors de sa présence et celle de son conseil alors que la décision attaquée indique "qu'il ressort des exposés des évaluateurs que l'intéressée ne donne pas satisfaction dans l'exécution de son travail" de sorte qu'il s'agissait d'un élément déterminant; qu'en une sixième branche, elle observe qu'au mépris des engagements pris lors de l'audience par la Commission de recours, aucun procès-verbal de son audition n'a été établi et porté à sa connaissance préalablement à la notification du deuxième acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche du moyen, qu'il n'était pas nécessaire d'entendre les supérieurs hiérarchiques de la requérante en sa présence et celle de son conseil dès lors que les griefs étaient déjà connus de la requérante et qu'elle avait eu l'occasion de répondre à ceux-ci au cours de la procédure sur recours; qu'elle estime qu'une confrontation ne se justifiait pas et qu'aucune disposition du règlement applicable n'imposait une confrontation directe "qui ne participe pas à l'économie générale de la procédure"; qu'en ce qui concerne la sixième branche, la partie adverse n'y a pas répondu dans son mémoire en réponse; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la thèse du premier auditeur rapporteur selon laquelle "il est donc impossible de déterminer les éléments (et leur pertinence) réellement portés à la connaissance de la Commission dans le cadre du recours introduit par Madame Peeters"; que, selon elle, il ressort explicitement de la motivation de la décision attaquée que la Commission de recours a statué sur la base du rapport d'évaluation établi en date du 25 août 2005, de la lettre de la partie requérante du 6 septembre 2005 contestant ce rapport, des observations et des arguments développés devant la Commission par la requérante et son conseil et enfin des documents que ceux-ci ont présentés à la Commission; que la partie adverse en conclut que ces éléments et leur pertinence sont parfaitement déterminés; qu'enfin elle soutient que le terme "procès-verbal" figurant à l'article 19 du règlement vise en réalité

la décision de la Commission et non un procès-verbal d'audition et qu'"aucune obligation d'établir un procès-verbal d'audition ne pourrait être déduite de la disposition réglementaire précitée";

Considérant, quant à la première branche du moyen, que l'article 14 du règlement sur l'évaluation dispose que la Commission de recours "peut interroger d'autres membres du personnel, recommander des enquêtes complémentaires et demander d'y déléguer deux assesseurs qui ont assisté aux débats"; que l'audition des évaluateurs n'est pas explicitement prévue; que celle-ci ne se conçoit que si la Commission ne s'estime pas suffisamment éclairée par les documents dont elle dispose, notamment le rapport d'évaluation; que dès lors que cette audition est censée préciser ou compléter le rapport à charge, il s'imposait, dans le respect de la règle du contradictoire, que la requérante puisse assister à l'audition des évaluateurs et répliquer à leurs propos; que, quant à la sixième branche du moyen, les termes litigieux doivent être compris dans leur acception courante, ce qui interdit d'en faire des synonymes; qu'un procès-verbal est un "acte, écrit dressé par une autorité compétente (...) et qui constate, relate un fait entraînant des conséquences juridiques" ou la "relation officielle de ce qui a été dit ou fait dans une réunion, une assemblée"; qu'une décision est l'action "de juger un point litigieux, son résultat", "un jugement qui apporte une solution" ou la "fin de la délibération dans un acte volontaire qui entraîne le choix de l'action" (Grand Robert électronique); que le terme "décision" est adéquatement utilisé à l'article 10 du règlement; qu'il en va de même pour le terme "procès-verbal" à l'article 13 dès lors qu'il est indispensable de déterminer l'autorité compétente pour dresser un acte qui fait foi sauf inscription de faux; que si le terme "procès-verbal" utilisé à l'article 19 était synonyme de "décision", cette disposition serait dépourvue de tout effet utile; qu'en effet, il va de soi qu'une décision prise sur recours doit être notifiée au principal intéressé; qu'il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la décision attaquée a pu être influencée par l'audition des évaluateurs; que, faute de procès-verbal de cette audition, le caractère contradictoire de la procédure n'a pas été respecté et le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'exercer pleinement son contrôle de légalité; que le premier moyen est fondé en ses première et sixième branches;

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

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la Commission de recours de la partie adverse du 4 octobre 2005 rejetant le recours de Michèle PEETERS à l'encontre du rapport d'évaluation.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente mars deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.