

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 223.244 du 23 avril 2013

A. 198.578/VIII-8493

En cause : **GROTARS** Véronique,
ayant élu domicile chez
M^e Eric LEMMENS, avocat,
Ilôt Saint-Michel,
place Verte 13,
4000 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée par
le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurence RASE et
Vincent NEUPREZ, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 janvier 2011 par Véronique GROTARS qui demande l'annulation de :

- " - la décision de l'Inspecteur général de l'enseignement du 18 novembre 2010 qui confirme l'avis défavorable émis par la Commission d'évaluation en octobre 2010 à propos de Madame GROTARS;
- la délibération du Collège communal de la Ville de Liège du 12 ou du 19 novembre 2010 qui prend acte des rapports d'évaluation comportant les mentions «réservé» pour la première année de stage et «défavorable» pour la deuxième année de stage concernant Madame Véronique GROTARS, directrice stagiaire;
- la décision du Collège communal de la Ville de Liège du 19 novembre 2010 qui décide de mettre fin d'office, à la date du 19 novembre 2010, [à son] stage en qualité de directrice (...);

Vu l'arrêt n° 210.697 du 26 janvier 2011 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 14 mars 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 19 avril 2013;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Elisabeth KIEHL, loco M^e Éric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie D'HAUTCOURT, loco M^{es} Laurence RASE et Vincent NEUPREZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 223.243 du 23 avril 2013; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que la requérante ne justifie pas de la connexité existant entre les trois actes attaqués en sorte que le recours devrait être déclaré irrecevable, ou à tout le moins irrecevable en ce qu'il vise plus d'un acte;

Considérant que, indépendamment de la question de la nature des actes attaqués, qui fait l'objet d'une autre exception d'irrecevabilité, il convient de constater que les trois actes attaqués sont intimement liés à l'évaluation à laquelle la requérante a été soumise à l'issue de sa seconde année de stage; qu'en mettant fin d'office au stage de la requérante par le troisième acte attaqué, la partie adverse a manifestement entendu tirer les conséquences des deux premiers actes attaqués; que ce constat suffit à justifier la connexité entre ces actes et à rejeter l'exception;

Considérant que la partie adverse soutient encore que le premier acte attaqué ne constitue pas un acte administratif émanant d'une autorité administrative pouvant être soumis à la censure du Conseil d'État puisqu'il a été pris, sur recours

gracieux, par un inspecteur général ayant pour compétence le contrôle pédagogique du stage de directrice effectué par la requérante; qu'elle fait également valoir que la requérante ne dispose pas d'un intérêt à solliciter l'annulation des deux premiers actes attaqués en ce que le premier maintient la mention défavorable du rapport d'évaluation et que le deuxième prend acte de cette mention défavorable, et que ces deux actes ne constituent que des actes préparatoires;

Considérant que l'article 33, § 3, b), alinéa 3, du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs dispose que "il est mis fin d'office au stage si le directeur obtient la mention «défavorable» à l'issue de cette seconde évaluation"; que par ailleurs, l'article 33, § 5, du même décret organise un recours contre les rapports d'évaluation de stage comportant une mention défavorable; qu'en ce qui concerne l'enseignement officiel subventionné, cette disposition prévoit que le recours est porté devant la chambre de recours instituée par le chapitre X du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidie de l'enseignement officiel subventionné; que cette disposition précise encore que "la Chambre de recours (...) remet son avis (...) au pouvoir organisateur dans un délai maximum d'un mois à partir de la date de réception du recours" et que "le pouvoir organisateur prend sa décision et attribue la mention d'évaluation au directeur stagiaire dans un délai maximum d'un mois à dater de la réception de l'avis"; que la partie adverse considère manifestement qu'en application de ces dispositions, le pouvoir organisateur est tenu de tirer immédiatement les conséquences d'une évaluation défavorable du stage de directeur sans informer l'intéressé de son droit d'introduire un recours devant la chambre de recours (puisque la partie adverse a uniquement informé la requérante de la possibilité d'introduire un recours "gracieux" non organisé par le décret), et, a fortiori, sans attendre l'issue du recours éventuellement introduit devant la chambre de recours; qu'elle estime en outre qu'en présence d'un rapport d'évaluation défavorable sa compétence est liée en ce sens qu'elle est tenue de mettre fin au stage et soulève ainsi un déclinatoire de compétence; qu'au vu de l'interprétation ainsi donnée par la partie adverse au décret du 2 février 2007, précité, il y a lieu de lier cette exception d'irrecevabilité et ce déclinatoire de compétence à l'examen du moyen unique de la requête;

Considérant que le moyen unique est pris de la violation du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, en particulier de ses articles 7 à 9 et 33, de la violation des articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du principe d'impartialité, de l'erreur manifeste d'appréciation, du défaut et de l'erreur dans les motifs, et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, la requérante soutient en substance que l'article 33, § 5, dernier alinéa, du décret du 2 février 2007, précité, impose au pouvoir

organisateur de prendre une nouvelle décision après la remise de l'avis de la chambre de recours et que, par conséquent, il ne peut se déterminer avant que la chambre de recours n'ait émis son avis à peine de priver d'effectivité le mécanisme de recours institué par le décret; qu'elle soutient qu'en l'espèce, la partie adverse a méconnu le décret en ne l'informant pas de l'existence du recours devant la chambre de recours mais uniquement de la possibilité (non prévue par le décret) d'introduire un recours gracieux devant elle, et en prenant sa décision immédiatement après l'aboutissement dudit recours; que, dans une seconde branche, elle relève que le décret du 2 février 2007, précité, organise un recours devant la chambre de recours et non pas un recours gracieux, et qu'aucune norme législative n'autorisait la partie adverse à adopter, sur la base de ce recours gracieux, une décision de confirmation de l'évaluation défavorable alors qu'un recours devant la chambre de recours était bien pendant; qu'enfin, elle fait valoir que l'inspecteur général qui l'a auditionnée dans le cadre de son recours gracieux ne disposait pas de l'impartialité requise puisqu'il avait participé à l'évaluation et que, par ailleurs, aucun procès-verbal de cette audition ne lui a été soumis ce qui empêche de vérifier le contenu de ses réponses ainsi que la pertinence des commentaires de l'inspecteur général;

Considérant sur la première branche du moyen, que la partie adverse répond en substance que la requérante prêle au recours organisé devant la chambre de recours un caractère suspensif qu'il n'a pas; qu'elle en veut pour preuve que le décret du 6 juin 1994, précité, a précisé expressément à l'égard de deux autres types de recours devant la chambre de recours s'ils avaient ou non un caractère suspensif, soit le recours contre une sanction disciplinaire qualifié de suspensif et le recours contre le licenciement d'un membre du personnel temporaire qualifié de non suspensif; qu'elle en déduit que le caractère suspensif du recours "ne va pas de soi" et que dans le silence du décret, le caractère non suspensif du recours doit prévaloir; que, quant à la seconde branche, elle explique que "le recours gracieux auprès de l'inspecteur général est une procédure interne qui existait au sein de l'enseignement communal liégeois avant l'entrée en vigueur du décret du 2 février 2007", qu'après l'entrée en vigueur de ce décret cette procédure "a été maintenue", et qu'elle ne nuit pas aux intérêts de la requérante ni ne viole les nouvelles règles de procédure mises en place par le décret; qu'elle ajoute que la requérante n'a aucun intérêt à se plaindre de l'existence d'un recours gracieux puisqu'il aurait pu aboutir à une décision favorable pour elle; qu'elle précise encore que l'inspecteur général n'a pas participé à l'évaluation de la commission d'évaluation mais a simplement apposé son visa sur le rapport de celle-ci dont il ne faisait pas partie; qu'enfin, sur les critiques de motivation, elle fait observer qu'aucun texte n'imposait la tenue d'un procès-verbal d'audition, et que par ailleurs, la requérante ne précise pas dans son moyen en quoi ses propos auraient été mal retranscrits;

Considérant, sur les deux branches réunies du moyen unique, qu'il ressort des explications de la partie adverse que le "recours gracieux" devant l'inspecteur général serait une "procédure interne" qui préexistait au décret du 2 février 2007, précité, et qui serait maintenue malgré l'entrée en vigueur de ce décret; qu'elle n'apporte cependant pas de précisions quant au texte légal qui servirait de fondement à un tel recours; qu'à supposer qu'un tel recours soit organisé, encore faut-il qu'il soit compatible avec les décrets des 6 juin 1994 et 2 février 2007, précités; que, par ailleurs, qualifier ce recours de "gracieux" est inapproprié dès lors qu'un tel recours est adressé à l'auteur même de l'acte contesté alors qu'en l'espèce, l'inspecteur général n'est pas impliqué dans les décisions de la commission d'évaluation; que, tout au plus, il pourrait s'agir d'un recours hiérarchique, porté devant une autorité supérieure à celle qui a pris la mesure critiquée mais dont la compétence pour statuer sur un tel recours demeurerait encore à établir; que, cependant la partie adverse reste en défaut de justifier la compétence de l'inspecteur général pour interférer dans la procédure d'évaluation d'un directeur stagiaire qui a fait l'objet d'une mention défavorable et pour laquelle un recours est pendant devant la chambre de recours; qu'en outre, cette immixtion de l'inspecteur général, à ce stade de la procédure d'évaluation, est porteuse d'insécurité juridique puisque, comme ce fut le cas dans la présente espèce, l'inspecteur pourrait ainsi confirmer une évaluation défavorable à un moment où cette évaluation ferait encore l'objet d'un recours pendant devant la chambre de recours, tout en ignorant si cette confirmation pourrait à son tour faire l'objet d'un nouveau recours devant la chambre de recours; qu'au vu de l'articulation de l'article 33 du décret du 2 février 2007, précité, décrite ci-avant, l'intervention de l'inspecteur général est manifestement incompatible avec cette disposition du décret puisqu'elle revient à ignorer la compétence d'avis de la chambre de recours et le pouvoir de décision reconnu au pouvoir organisateur, compétences qui doivent s'exercer dans l'ordre chronologique voulu par le décret; qu'il reste encore à trancher si, comme le soutient la partie adverse, le pouvoir organisateur peut faire application de l'article 33, § 3, b), précité, selon lequel "il est mis fin d'office au stage si le directeur obtient la mention «défavorable» à l'issue de (sa) seconde évaluation", sans attendre l'issue du recours intenté devant la chambre de recours; que contrairement à ce que soutient la partie adverse, cette question ne revient pas à déterminer si ce recours aurait un caractère suspensif ou non; qu'en effet, il ne sera question du caractère suspensif d'un recours que lorsqu'il s'agit d'en déterminer les effets sur la décision dont recours ou en d'autres termes de déterminer si le recours exercé empêche l'exécution immédiate de cette même décision; que dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un recours contre une décision dont on s'interrogerait si elle peut ou non être exécutée immédiatement nonobstant le recours pendant, mais d'un recours contre une évaluation comprenant une mention défavorable dont la conséquence pourrait être qu'une décision de mettre fin au stage doive être prise par le pouvoir organisateur; que l'interprétation que donne la partie adverse des dispositions du décret précité revient à priver d'effet le recours

organisé devant la chambre de recours; que même si la chambre de recours se limite à rendre un avis qui ne lie pas le pouvoir organisateur, il est cependant destiné à l'éclairer dans la décision qu'il devra prendre sur l'attribution définitive d'une mention favorable ou défavorable; qu'admettre que le pouvoir organisateur pourrait déjà tirer toutes les conséquences de son évaluation défavorable non définitive alors même que la chambre de recours n'aurait pas rendu son avis et qu'il pourrait ainsi mettre fin au stage du directeur, reviendrait à priver d'effet ce recours; que le pouvoir organisateur serait de la sorte autorisé à préjuger de l'issue de ce recours introduit contre une évaluation dont il est l'auteur, et ceci sans courir trop de risque d'avoir à se déjuger par la suite puisqu'en toute hypothèse, l'avis éventuellement "défavorable au maintien d'une mention défavorable" que pourrait rendre la chambre de recours ne le lierait pas; que cette interprétation n'est pas conforme à ce qu'a voulu le législateur décreter dès lors qu'il a imposé au pouvoir organisateur d'attribuer une mention d'évaluation après réception de l'avis de la chambre de recours; qu'enfin, en présence de dispositions du décret instituant une protection des directeurs stagiaires (par la mise en place d'une procédure de recours devant la chambre de recours), le principe d'interprétation restrictive devrait, en toute hypothèse, conduire à choisir l'interprétation qui préserve le mieux les droits des membres du personnel concernés; qu'au vu de ce qui précède, les deux branches réunies du moyen unique sont fondées, les exceptions étant rejetées;

Considérant d'office qu'un moyen est pris de la violation de l'article L 1213-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 33 et 56 du décret du 2 février 2007, précité, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; que l'article L 1213-1 du Code wallon, précité, réserve en principe au conseil communal la compétence de nommer les membres du personnel enseignant; que sauf disposition expressément prévue par le décret, cette règle de compétence s'applique aussi aux décisions de désigner un stagiaire ou un temporaire; que le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement communal au sens des articles 33 et 56 du décret du 2 février 2007, précité, est en principe le conseil communal, sauf disposition particulière en sens contraire; qu'une telle exception est prévue à l'article 60, § 2, de ce décret en ce que, en vertu de cette disposition, c'est le collège communal (soit l'autorité déterminée par l'article 27bis du décret du 6 juin 1994, précité) qui est compétent pour la désignation à titre temporaire dans un emploi de directeur mais uniquement lorsque la désignation porte sur une durée égale ou inférieure à quinze semaines, dans tous les autres cas, le conseil communal est compétent; que dès lors qu'aucune dérogation à cette règle de compétence n'a été prévue pour la désignation des directeurs stagiaires, il doit être considéré que seul le conseil communal était compétent pour désigner la requérante dans la fonction de directrice stagiaire et par voie de conséquence pour mettre fin à cette désignation; que toutefois, la seule circonstance que la désignation de la requérante en tant que

directrice stagiaire ait été décidée par une autorité incompétente ne pourrait la priver de son intérêt à obtenir l'annulation de la décision y mettant fin; qu'il s'ensuit que le troisième acte attaqué a été pris par une autorité incompétente en sorte que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'avis de l'inspecteur général de l'enseignement du 18 novembre 2010 qui confirme l'avis défavorable émis par la commission d'évaluation en octobre 2010 à propos de Véronique GROTARS;
- la délibération du collège communal de la ville de Liège du 19 novembre 2010 qui prend acte des rapports d'évaluation comportant les mentions "réservé" pour la première année de stage et "défavorable" pour la deuxième année de stage concernant Véronique GROTARS, directrice stagiaire;
- la délibération du collège communal de la ville de Liège du 19 novembre 2010 qui décide de mettre fin d'office, à la date du 19 novembre 2010, au stage de Véronique GROTARS en qualité de directrice stagiaire.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt-trois avril deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.