

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.815 du 26 octobre 2018

A. 221.629/VIII-10.417

En cause : **MICHEL-DAVID** Anne-Marie,
ayant élu domicile chez
M^e Serge MARCY, avocat,
rue de l'Hôtel de Ville 1/2
4900 Spa,

contre :

la commune d'Oreye,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 bte 2/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mars 2017, Anne-Marie MICHEL-DAVID demande l'annulation de "la délibération du Conseil communal de la commune d'Oreye, prise en séance du 19 décembre 2016 par laquelle il a été décidé que la partie requérante n'était pas nommée en qualité de directrice d'école à titre définitif à partir du 1^{er} janvier 2017".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Philippe BOUVIER, auditeur général 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.

Par une ordonnance du 7 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 octobre 2018.

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

M^e Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Rodrigue DEMEUSE, *loco* M^{es} Eric LEMMENS et Elisabeth KIEHL, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général, a été entendu en son avis.

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

1. La requérante est institutrice primaire, nommée à titre définitif depuis le 1^{er} octobre 1989.

2. Faisant suite à un appel à candidatures lancé par la partie adverse le 20 novembre 2013, elle sollicite son admission au stage dans une fonction de directrice de l'école communale le 17 décembre 2013.

3. Par une délibération du conseil communal de la partie adverse du 27 janvier 2014, elle est admise au stage dans la fonction de directrice de l'école fondamentale "en vue d'une nomination à titre définitif", étant précisé qu'elle "fera l'objet d'une évaluation aux échéances prévues".

Cette délibération précise qu'elle est la seule candidate, qu'elle a réussi les épreuves sanctionnant les formations qu'elle devait suivre, et qu'elle a déjà effectué le remplacement de la titulaire "depuis le 5 novembre 2012 à la satisfaction du pouvoir organisateur".

4. Le 11 décembre 2015, le collège communal de la partie adverse prend connaissance du rappel de la directrice générale quant à la nécessité d'évaluer, s'il le souhaite, la requérante "compte tenu des difficultés soulevées par les membres du personnel de l'école (enseignants, femmes d'ouvrage, ...) et du fait que sa deuxième année de stage prend fin le 31 décembre".

À cette occasion, le collège décide de demander un devis en vue d'effectuer un audit RH à l'école pour disposer d'un rapport extérieur objectif sur la manière dont s'y organise le quotidien, analyser le *management* en vigueur et voir comment améliorer les relations au niveau développement humain et organisationnel.

5. Le 15 décembre 2015, la requérante écrit à la partie adverse que "pour des raisons personnelles, [elle] sollicite un délai supplémentaire dans le stage de direction avant de procéder à [son] éventuelle nomination".

Le même jour, elle remet son rapport d'auto-évaluation.

6. Le 18 décembre 2015, le collège communal prend connaissance de cette demande de prolongation de stage et décide, à l'unanimité, et "même si certains membres du collège sont conscients de problèmes au niveau de la direction de l'école", de "proposer une évaluation favorable au conseil communal moyennant quelques améliorations à apporter ainsi qu'une aide à la direction dans le but d'améliorer les choses".

7. Le 4 janvier 2016, le conseil communal "décide [...] d'attribuer la mention favorable [à la requérante] à l'issue de sa deuxième année de stage de directrice, moyennant quelques améliorations à apporter et une aide qui lui sera apportée durant l'année prochaine".

Cette délibération vise la proposition précitée du collège communal et précise qu'aucune évaluation formelle n'a eu lieu en fin de première année de stage de sorte que celle-ci est réputée favorable.

8. Le même jour, le conseil communal marque son accord sur la demande de prolongation de stage de la requérante.

9. Le 15 janvier 2016, le marché de l'audit dont question ci-avant est confié à la société privée Proselect.

10. Le 29 juillet 2016, celle-ci remet son rapport d'audit qui se conclut par des pistes de réflexion et une énumération des aspects négatifs et positifs.

Selon le mémoire en réponse, les conclusions de ce rapport sont présentées à la requérante le 23 août 2016, la partie adverse "l'ayant invitée à se

positionner quant à son contenu et aux pistes de solution proposées". Toujours selon le mémoire en réponse, "la requérante a cependant refusé toute discussion. Elle a remis un certificat médical et s'est absentée pour cause de maladie dès le lendemain. Cette absence se prolongera jusqu'à la fin du mois de novembre 2016".

Le dossier administratif confirme que la requérante est en congé de maladie du 24 août au 31 octobre 2016.

11. Les 28 octobre 2016, la requérante est entendue à sa demande par le collège communal.

Il ressort du compte-rendu de cette réunion que la requérante estime que la personne représentant la société d'audit n'est pas crédible, qu'elle n'a pas le diplôme requis pour ce genre d'étude, qu'elle s'est montrée agressive et que le *feedback* s'est avéré uniquement négatif.

Pour sa part, le collège s'interroge, entre autres, "sur la capacité [de la requérante] à se remettre en question puisque suite à un audit réalisé par une société professionnelle extérieure qui avait pour but d'améliorer les choses dans son école, il a été observé une fuite en avant de ses responsabilités", et relève qu'elle a rentré des certificats médicaux à deux reprises quand il lui a été fait des remarques.

À l'issue de cette réunion, la requérante se dit prête à reprendre le travail mais sans savoir précisément quand.

12. Le 18 novembre 2016, le collège communal reçoit une nouvelle fois la requérante à sa demande. À cette occasion, il répète "qu'après la première entrevue du 28 octobre, il s'interroge sur ses capacités de remise en question puisque, suite à un audit réalisé par une société professionnelle extérieure, il a observé une fuite en avant de ses responsabilités et des résultats qui avaient pour but d'améliorer les choses dans son école", et déplore qu'au lieu d'un positionnement de la requérante par rapport à cet audit, celle-ci a remis un certificat médical. Le collège relève que l'entretien du 28 octobre "a plus porté sur des états d'âme et sur la mise en cause de la société Proselect que sur des propositions concrètes d'amélioration".

Le rapport de cette réunion indique que "pour la bourgmestre, la confiance est rompue. D'autre part, depuis qu'elle n'est plus là, on remarque un apaisement au sein de l'école".

La requérante précise qu'elle a demandé à revoir le collège "pour envisager une coopération afin d'éviter d'en arriver une nouvelle fois à la situation antérieure" et expose différentes pistes quant à l'avenir.

Les "engagements essentiels voulus par le collège à respecter" par la requérante sont identifiés comme suit :

- " - suivre les formations suggérées dans le rapport d'audit [...];
- respecter les décisions prises en son absence lors des réunions de concertation;
- pas d'intrusion dans la vie privée des enseignants".

Le compte-rendu de cette réunion se conclut en ces termes :

- " [La requérante] conclut en disant qu'elle est capable de faire table rase du passé et de "passer au-dessus". L'échevin [H] répond qu'il espère qu'il en sera ainsi et qu'elle ne revient pas dans un esprit vengeur".

13. Le 19 décembre 2016, le conseil communal de la partie adverse décide de ne pas nommer la requérante en qualité de directrice d'école à titre définitif à partir du 1^{er} janvier 2017, pour les motifs suivants :

" [...]

Vu l'évaluation de la directrice stagiaire lui attribuant, à l'issue de sa deuxième année de stage, par délibération du conseil communal du 4 janvier 2016, la mention favorable, moyennant quelques améliorations à apporter et une aide qui lui sera apportée durant l'année prochaine;

[...]

Attendu qu'alors que le but de cet audit était de trouver des pistes d'amélioration dans la gestion de l'école, il n'a pas été possible d'en entamer l'application, la directrice s'étant «braquée», en niant et refusant tout en bloc;

[...]

Attendu qu'en à peine quinze jours, alors qu'elle disait revenir avec de bonnes dispositions, faisant table rase du passé en ce qui concerne certaines rancœurs qu'elle avait vis-à-vis de certains membres du personnel enseignant, il a été constaté qu'elle est revenue avec un esprit vengeur et que d'autre part elle a cherché à modifier les décisions adoptées en concertation qu'elle s'était engagée à respecter;

Attendu que les relations avec une partie des enseignants sont par conséquent redevenues catastrophiques, retentissant sur l'ambiance générale de l'école;

Attendu qu'après une reprise en date du 28 novembre, elle est de nouveau absente pour maladie depuis le 15 décembre;

Attendu que l'absence pour maladie ne fait cependant pas obstacle à la nomination à titre définitif;

[...]".

Cette décision, notifiée à la requérante le 5 janvier 2017, constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse excipe de l'irrecevabilité du recours ou, subsidiairement, des moyens pour défaut d'intérêt suffisant au motif que "le recours repose intégralement sur l'affirmation de ce que les deux évaluations dont bénéficie la requérante auraient dû conduire à sa nomination mais il vise une décision similaire de refus de nomination". Dans son dernier mémoire, elle indique que les décisions du 4 janvier 2016 constituent bien un refus de nomination, à tout le moins un refus de nomination immédiate et qu'au regard des moyens, la requérante aurait dû les contester parce qu'il résulte de sa propre argumentation qu'elle estime que ces deux évaluations auraient dû conduire à sa nomination immédiate dès janvier 2016. Elle ajoute que dès lors que la seconde évaluation doit être considérée comme favorable et non pas comme réservée, "la critique devait être formulée dès que le refus de la nomination est approuvé".

La requérante réplique que la décision de prolonger son stage ne lui faisait pas grief, à la différence de l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

La requérante justifie d'un intérêt à postuler l'annulation d'une décision qui refuse de la nommer à titre définitif et qui, partant, lui fait grief, nonobstant la circonstance que cette nomination aurait pu intervenir plus tôt mais qu'elle a été retardée en raison de sa propre demande.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

La requérante expose qu'elle a accompli le stage de deux années légalement imposé et qu'en l'absence d'évaluation à l'issue de la première année, celle-ci est nécessairement réputée favorable. Elle ajoute qu'en fin de seconde année, la partie adverse a émis un avis favorable moyennant quelques observations, mais

qu'il ne peut être appréhendé comme un avis réservé. Elle en conclut que comme elle bénéficiait ainsi de deux évaluations favorables, elle se trouvait dans les conditions pour être nommée sans délai. Elle estime que la prolongation de stage décidée à sa demande pour raisons personnelles empêche la partie adverse de procéder à une troisième évaluation et "de faire état d'éléments de nature à remettre en cause l'évaluation favorable qui avait été donnée". Elle conclut que "sauf à justifier sa position par des motifs graves, impérieux et au demeurant établis, le refus de nomination est contraire aux dispositions légales et réglementaires".

En réplique, elle fait mention de l'article 33 du "décret du 02/02/2017" et précise que "l'exposé était de nature à ne laisser subsister aucun doute quant à la norme visée, les différents éléments de son application étant repris à l'exposé des motifs". Elle rappelle les faits, indique qu'elle était en possession des titres et qualités requis, qu'aucune évaluation n'a eu lieu à l'issue de la première année de stage débutée le 1^{er} janvier 2014, que la seconde année n'a pas davantage fait l'objet d'une évaluation et que le 4 janvier 2016, elle est sanctionnée par une évaluation favorable. Elle cite l'article 33, précité, rappelle que la prolongation de son stage était une demande personnelle, et soutient qu'il n'est pas possible de remettre en cause les deux évaluations favorables reçues, lesquelles sont devenues définitives, et ajoute que la partie adverse n'est pas fondée à le faire sur la base d'un rapport dont ce n'était d'ailleurs pas la mission.

Dans son dernier mémoire, elle résume le rapport de l'auditeur rapporteur et conclut que l'acte attaqué doit être annulé sur la base de l'article 33, susvisé.

La partie adverse fait observer que la requérante n'identifie pas avec précision "les dispositions légales et réglementaires" invoquées. Elle dit ne pas apercevoir quelle disposition lui aurait imposé de nommer la partie requérante, nonobstant la prolongation du stage, dès lors qu'elle bénéficiait de deux évaluations favorables, ni quelle disposition légale ou réglementaire s'opposerait à la prolongation de stage sollicitée ou à l'évaluation finale intervenue. Elle considère en conséquence que le moyen est irrecevable en raison de son imprécision, et n'y répond pas sur le fond.

Dans son dernier mémoire, elle relève que la requérante n'a identifié la norme prétendument violée que dans son mémoire en réplique et indique qu'elle "a clairement exposé dans son mémoire en réponse que le raisonnement mené dans le recours était incompréhensible puisqu'il n'expose pas quelle disposition aurait prétendument imposé de nommer la partie requérante, nonobstant la prolongation du

stage, ni quelle disposition légale ou réglementaire s'opposerait à la prolongation de stage sollicitée ou à l'évaluation finale intervenue, ni *a fortiori* en quoi une norme quelconque s'y opposerait". Elle constate que l'auditeur rapporteur ne se prononce pas sur ce point en examinant d'emblée le moyen sous l'angle de l'article 33, précité, et critique ensuite la "lecture particulièrement souple et extensive de l'argumentation formulée par la partie requérante".

La requête n'identifie pas expressément la disposition légale ou réglementaire ou la règle de droit que l'acte attaqué aurait méconnue. La partie adverse dénonce en conséquence l'irrecevabilité du moyen et n'y répond pas sur le fond. Cette exception n'a toutefois pas été examinée par l'auditeur rapporteur.

Il y a dès lors lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur rapporteur de déposer un rapport complémentaire.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la requérante

Le moyen est "lié au détournement de la bonne fin des procédures et à la contradiction liée aux motifs repris pour en justifier". La requérante fait valoir que les griefs dirigés à son encontre ne sont justifiés par aucun élément, si ce n'est le rapport d'audit. Elle indique que celui-ci n'est qu'un avis, émanant en outre d'une personne extérieure, qu'elle a critiqué et qui n'aurait qu'un but accusatoire. Elle ajoute que ce rapport pouvait constituer une base d'information dans le cadre d'une amélioration du fonctionnement des écoles, mais qu'il ne pouvait en aucun cas remettre en cause l'avis favorable du conseil communal, ni justifier le refus de nomination attaqué. Elle en conclut qu'en se fondant sur les éléments du rapport pour motiver sa décision de non-nomination, la partie adverse "leur a donné une valeur qu'ils ne pouvaient avoir indépendamment des conséquences qui en sont tirées".

Elle réplique qu'il n'était pas possible de déduire du rapport d'audit, "au demeurant réalisé dans la hâte et au surplus avec un retard important", des éléments permettant de justifier l'acte attaqué, et n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

VI.2. Appréciation

À défaut de tout développement, il s'impose de constater que le "détournement de la bonne fin des procédures" ne constitue pas une règle consacrée

par le droit positif dont le Conseil d'État assurerait le respect dans le cadre du contrôle objectif de la légalité. Le moyen est irrecevable à ce propos.

Pour le surplus, il ressort clairement de l'acte attaqué que celui-ci se fonde, non pas sur l'audit susvisé, mais sur les événements qui ont fait suite au retour de la requérante à l'école le 28 novembre 2016, et qui ont d'ailleurs pris fin avec une nouvelle période de congé de maladie entamée le 15 du mois suivant. Le motif déterminant de l'acte attaqué repose en effet sur l'attitude de la requérante en ce qu'il relève qu' "en à peine quinze jours, alors qu'elle disait revenir avec de bonnes dispositions, faisant table rase du passé en ce qui concerne certaines rancœurs qu'elle avait vis-à-vis de certains membres du personnel enseignant, il a été constaté d'une part, qu'elle est revenue avec un esprit vengeur et que d'autre part elle a cherché à modifier les décisions adoptées en concertation qu'elle s'était engagée à respecter", avant de conclure que "les relations avec une partie des enseignants sont par conséquent redevenues catastrophiques, retentissant sur l'ambiance générale à l'école".

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la requérante

La requérante indique que la motivation de l'acte attaqué manque de justification en ce qu'il lui est reproché un refus de collaborer à la mise en œuvre des pistes d'améliorations suggérées par le rapport d'audit, alors qu'aucun élément ne confirme ce grief. Elle estime qu'il en va de même en ce qui concerne, d'une part, l'affirmation selon laquelle elle serait revenue avec un esprit vengeur et aurait cherché à modifier des décisions adoptées en concertation qu'elle s'était engagée à respecter, et, d'autre part, les "relations catastrophiques" avec les enseignants. Elle estime que les éléments du dossier font apparaître qu'il n'existe aucun grief sérieusement fondé à sa charge, et ajoute que l'aide qui lui a été promise n'a jamais été apportée.

Elle réplique que le dossier démontre son unique souci de diriger effectivement les écoles et d'offrir aux élèves les meilleures conditions possibles nonobstant des difficultés avec certains enseignants. Elle conteste que les motifs de l'acte attaqué puissent être justifiés par un courrier adressé au conseil de la partie adverse qui lui est postérieur. Elle n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

VII.2. Appréciation

Selon le principe général de droit relatif à l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, tout acte administratif doit se fonder sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, qui doivent ressortir ou être déduits du dossier administratif, lequel doit permettre au Conseil d'État de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

En l'espèce, si, comme le relève à juste titre la requérante, le courrier des enseignants du 18 mai 2017 adressé au conseil de la partie adverse ne peut fournir *a posteriori* une motivation formelle à l'acte attaqué, il importe de constater que le moyen ne dénonce nullement une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs mais uniquement un défaut de motivation matérielle. La requérante ne s'inscrivant pas en faux contre ce courrier, les éléments qui y sont exposés, dès lors qu'il précise qu' "un rapport a été donné au PO pour relater ces faits", peuvent être examinés pour vérifier si les motifs de l'acte attaqué et, à titre principal comme indiqué lors de l'examen du deuxième moyen, l'attitude de la requérante après son retour à l'école le 28 novembre 2016, sont exacts, pertinents et légalement admissibles eu égard aux éléments en possession de la partie adverse. Il ressort de ce courrier, signé par douze enseignants de l'école communale d'Oreye, que "les rapports entre la direction et l'équipe se sont détériorés dès [le] retour [de la requérante]", que celle-ci, malgré les demandes du pouvoir organisateur de ne rien modifier, "est arrivée avec des projets qu'elle a essayés de faire accepter" et qu' "un rapport a été donné au PO pour relater ces faits". Il apparaît en outre que des entretiens se sont terminés par des pleurs des enseignantes, que les faits ont été dénoncés au syndicat au titre de harcèlement moral, que "durant cette courte période [la requérante] outrepassait ses pouvoirs en menaçant certains enseignants qu'ils ne pouvaient pas être reconduits l'année suivante, qu'elle pouvait le décider et qu'elle y avait déjà pensé plusieurs fois", et qu'en l'absence de la requérante, "le calme et le bien-être sont revenus à l'école", ce qui est encore confirmé par le compte-rendu de la réunion du 18 novembre 2016, qui figure dans le dossier administratif.

Il s'ensuit que l'acte attaqué est matériellement motivé en ce qu'il constate que "les relations avec une partie des enseignants sont par conséquent redevenues catastrophiques, retentissant sur l'ambiance générale à l'école" et en ce

qu'il repose sur la circonstance que la requérante a "cherché à modifier les décisions adoptées en concertation qu'elle s'était engagée à respecter".

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts sur la question de la recevabilité du premier moyen.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la recevabilité du premier moyen. Les parties auront ensuite la possibilité de déposer un dernier mémoire complémentaire.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-six octobre deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie VAN LAER,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.