

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.367 du 10 janvier 2019

A. 216.756/VIII-9792

En cause : **LECHARLIER** Claire,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

la ville de Spa,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Serge MARCY, avocat,
rue de l'Hôtel de Ville 1/2
4900 Spa.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 août 2015, Claire LECHARLIER demande l'annulation de :

- " - la décision du conseil communal de la Ville de Spa du 23 juin 2015 qui désigne M. HAESBROECK en qualité de directeur de l'Académie René Defossez, à titre temporaire, du 24 juin 2015 au 5 juillet 2015 inclus et ensuite à partir du 16 août 2015 jusqu'à la date de la démission pour mise à la retraite du titulaire de l'emploi et pour autant que l'incapacité de travail de celui-ci soit prolongée;
- la décision du conseil communal de la Ville de Spa du 24 février 2015 qui déclare vacant à la date du 1^{er} octobre 2015 l'emploi de directeur de l'Académie René Defossez, qui lance un appel aux candidats à l'admission au stage dans la fonction de directeur de l'Académie René Defossez et qui décide que «le candidat désigné à titre stagiaire par le conseil communal assurera le remplacement de M. JM [W.] durant ses éventuelles incapacités de travail»".

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 2 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Julie D'HAUTCOURT, *loco* M^e Laurence RASE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Carine CAVENS-MARÉCHAL, *loco* M^e Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Philippe BOUVIER, auditeur général, 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

1. Professeur de musique, la requérante expose qu'elle a presté ses fonctions dans différentes académies à partir de 1982. À partir de 1987, elle a exercé ses fonctions à l'académie René Defossez à Spa et y a été nommée à titre définitif.

2. Le 25 août 2005, le conseil communal de la partie adverse la désigne à la fonction de sous-directrice de ladite académie pour l'année 2005-2006. Elle est nommée à titre définitif en cette qualité par une délibération du conseil communal du 1^{er} septembre 2006.

3. Du 18 août 2014 au 23 juin 2015, la requérante exerce les fonctions de directrice au sein de la même académie, en remplacement du directeur titulaire de

l'emploi, J.-M. W., éloigné du service pour cause de maladie. Plusieurs arrêtés de désignations couvrent cette période.

4. Faisant suite à la demande de pension de retraite introduite par J.-M. W. le 22 décembre 2014 avec prise d'effet au 1^{er} octobre 2015, auprès du service des pensions du secteur public, le conseil communal de la partie adverse décide, le 24 février 2015 :

- " - de déclarer vacant à la date du 01/10/2015 l'emploi de Directeur à l'Académie René Defossez;
- de lancer un appel aux candidats à l'admission au stage dans la fonction de Directeur(trice) de l'Académie René Defossez. Cet appel visera les candidats remplissant les conditions du palier 1 prévues aux articles 57 et 58 du décret du 2 février 2007.

Le candidat désigné à titre stagiaire par le Conseil communal assurera le remplacement de M. J.-M. [W.] durant ses éventuelles incapacités de travail".

Il s'agit du second acte attaqué.

5. Réunie le 18 mars 2015, la commission paritaire locale de l'enseignement communal s'accorde sur un profil de fonction qui sera ensuite arrêté par le collège communal le 26 du même mois. Le profil de fonction prévoit notamment et expressément que le candidat doit "s'engager à se soumettre à un entretien avec les membres du jury désignés par le pouvoir organisateur, entretien qui a pour but d'apprécier la validité de la candidature au regard des points développés ci-dessus".

6. L'appel aux candidats est lancé le 30 mars 2015.

7. Le 2 avril 2015, le collège communal de la partie adverse arrête la composition du jury à constituer pour les entretiens en vue du recrutement à opérer et fixe la date de ceux-ci au 19 mai 2015.

8. Trois personnes font acte de candidature, étant D. D., le 20 avril 2015 et, le 24 du même mois, Nicolas HAESBROECK. et la requérante.

9. La convocation à comparaître devant le jury est lancée le 11 mai 2015.

10. Le jury interroge les candidats le 19 mai 2015 et porte son appréciation sur ceux-ci le même jour.

Les questions suivantes sont posées :

" I. AXE PÉDAGOGIQUE

Avez-vous des idées pour sortir l'Académie de l'ornière où elle se trouve actuellement ?

II. AXE RELATIONNEL

Le directeur doit susciter l'esprit d'équipe, avez-vous des pistes ou des propositions pour améliorer le climat régnant actuellement au sein de l'académie ?

III. RELATIONS AVEC LE POUVOIR ORGANISATEUR

Comment vous situez-vous par rapport au pouvoir organisateur ?

Comment concevez-vous votre rapport au PO pour tout ce qui porte sur l'aspect administratif ?

IV. AXE ADMINISTRATIF

Comment envisagez-vous l'élaboration des horaires du personnel enseignant ?".

En qui concerne Nicolas HAESBROECK et la requérante, le jury porte les appréciations suivantes :

" N. HAESBROECK

Points forts :

- Dynamisme
- Idées concrètes et personnelles basées sur l'expérience
- Contact facile avec les collègues
- Nombreux contacts avec les différents acteurs locaux
- Lucidité sur les problèmes actuels et propositions d'actions
- Esprit fédérateur
- Prône la transversalité

Points faibles :

- Ne dispose pas d'une vision claire de l'aspect administratif.

Cl. LECHARLIER

Points forts :

- Très bonne connaissance de l'aspect administratif
- Rigueur dans l'application des directives
- Qualités organisationnelles

Points faibles :

- Se satisfait de la situation actuelle et ne se remet pas en question
- N'a pas conscience ou nie le climat de malaise qui règne à l'académie et le mal-être de certains membres du personnel
- N'avance pas de nouveaux projets d'activités mais plutôt des modifications à apporter aux outils administratifs
- Manque d'ouverture vers l'extérieur".

11. Le 26 mai 2015, la partie adverse fait savoir à la requérante qu'elle se prononcera sur le choix du candidat pour l'admission au stage le 23 juin suivant et que la décision finale lui sera communiquée le lendemain.

12. Le 23 juin 2015, le conseil communal de la partie adverse prend la décision suivante :

" Attendu que Monsieur [J.-M. W.], directeur de l'Académie René Defossez est en incapacité de travail pour maladie depuis le 18 août 2014 et jusqu'au 5 juillet 2015 au moins;

Attendu que bien que ne nous ayant pas encore présenté sa démission pour ses fonctions de directeur, Monsieur [W.] a néanmoins introduit une demande de pension de retraite qui prendrait cours au 1^{er} octobre prochain;

[...]

Attendu qu'en l'absence d'une démission certaine de la part de M. [W.] il n'est pas possible de procéder dès à présent à la désignation d'un directeur à titre stagiaire;

Attendu qu'il convient néanmoins de prendre les dispositions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'Académie René Defossez durant les absences pour maladie de M. [W.];

[...]

Vu le profil de fonction du candidat directeur(trice) arrêté par le Collège communal après avis de la Commission paritaire locale;

Attendu que parmi les trois candidats qui se sont présentés dans le cadre de l'appel à l'admission au stage, le Conseil communal, après avoir pris connaissances des appréciations formulées par les membres du jury sur chacun des candidats, estime que Monsieur HAESBROECK répond le mieux au profil de la fonction tel qu'arrêté par le Collège communal au cours de sa séance du 26 mars de par son dynamisme, ses qualités relationnelles et son esprit fédérateur;

Par 18 voix sur 18 votants,

DÉCIDE

Dans l'attente de la désignation d'un directeur à titre stagiaire, de désigner Monsieur Nicolas HAESBROECK en qualité de directeur de l'Académie René Defossez à titre temporaire du 24 juin au 5 juillet 2015 inclus et ensuite à partir du 16 août 2015 jusqu'à la date de la démission pour mise à la retraite du titulaire de l'emploi et pour autant que l'incapacité de travail de celui-ci soit prolongée".

Il s'agit du premier acte attaqué par le présent recours.

13. Les deux actes attaqués ont été transmis au conseil de la requérante par un courrier du 10 août 2015.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Selon la requérante, le premier acte attaqué la prive d'une désignation à titre temporaire comme directrice à l'académie René Defossez, fonction qu'elle a exercée sans discontinuité depuis le 18 août 2014, soit pendant plus de dix mois, à l'entière satisfaction générale, ce qui lui crée un grief manifeste.

Elle fait ensuite observer que le deuxième acte attaqué déclare vacant un emploi dont le pouvoir organisateur ignore à quelle date il le deviendra effectivement et soutient qu'elle dispose de l'intérêt requis à solliciter l'annulation de cette déclaration de vacance et de l'appel aux candidatures qui lui est consécutif par cela que de telles mesures la privent d'une désignation et d'une prolongation de désignation comme directrice à titre temporaire.

Elle maintient sa position dans son mémoire en réplique et n'y revient pas dans son dernier mémoire.

Pour la partie adverse, rien n'empêche le pouvoir organisateur de prendre les mesures utiles pour assurer dans les meilleurs délais le remplacement d'un titulaire dont le départ est certain et ainsi d'anticiper celui-ci à l'effet que sa succession soit organisée aussi rapidement que possible.

IV.2. Appréciation

Le premier acte attaqué, étant la délibération du conseil communal de Spa du 23 juin 2015 portant désignation de Nicolas HAESBROECK en qualité de directeur de l'académie René Defossez à titre temporaire du 24 juin au 5 juillet 2015 inclus et ensuite à partir du 16 août 2015 jusqu'à la date de la démission pour mise à la retraite du titulaire de l'emploi, est un acte susceptible de recours qui fait effectivement grief à la requérante.

Le deuxième acte attaqué, adopté par le conseil communal de la partie adverse le 24 février 2015, n'est en revanche pas susceptible de recours. En ce qu'il déclare vacant, à la date du 01/10/2015, l'emploi de directeur à l'académie René Defossez et décide de lancer un appel aux candidats, il forme en effet acte préparatoire. De même, en ce qu'il indique que le candidat désigné en qualité de stagiaire continuera à assurer le remplacement du directeur sortant durant ses éventuelles absences pour cause de maladie dans l'attente de sa mise à la retraite, la délibération du 24 février 2015 ne contient rien d'autre qu'une déclaration d'intention.

Le recours n'est dès lors recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre la délibération du 23 juin 2015.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

La requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 60, § 2, du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir que la décision du 23 juin 2015 qui désigne Nicolas HAESBROECK comme directeur temporaire porte sur une durée inférieure à quinze semaines et fait observer qu'elle émane du conseil communal, soit d'une autorité incompétente, seul le collège étant compétent pour ce faire.

La partie adverse répond qu'il a été fait application du principe en vertu duquel "qui peut le plus, peut le moins", que le conseil communal agissant en qualité de pouvoir organisateur dispose de la plénitude des pouvoirs pour prendre toutes décisions utiles relative à l'enseignement qu'il organise et que la compétence donnée au collège, la décision de celui-ci devant par ailleurs être ratifiée par le conseil, n'a d'autre origine que la nécessité de pourvoir rapidement à la désignation d'un agent temporaire.

Elle reconnaît, dans son dernier mémoire, qu'il ne peut évidemment être contesté qu'en application de l'article 27bis du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiaire de l'enseignement officiel subventionné, il y a lieu de considérer le collège des bourgmestre et échevins comme le pouvoir organisateur sous réserve que le conseil communal doit effectivement ratifier l'acte du collège par lequel une désignation serait prise. Elle fait toutefois valoir que la *ratio legis* de cette disposition est qu'une désignation temporaire répond souvent à une nécessité d'urgence et que le collège, qui par définition se réunit plus souvent que le conseil communal, peut ainsi régler le problème mais qu'en l'espèce, il n'y avait pas d'urgence spéciale, l'inscription du point à l'ordre du jour du conseil communal étant au demeurant parfaitement possible à bref délai.

V.2. Appréciation

En ses §§ 1^{er} et 2, l'article 60 du décret du 2 février 2007 précité porte notamment que "La fonction de directeur peut être confiée temporairement à un membre du personnel remplissant toutes les conditions visées à l'article 57, si le titulaire de la fonction est temporairement absent" et que "les autorités visées à

l'article 27bis du décret du 6 juin 1994 précité sont habilitées à effectuer ces désignations d'une durée égale ou inférieure à quinze semaines".

L'article 27bis du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné dispose que :

- " Pour l'application de la présente section [laquelle est consacrée à la désignation à titre temporaire et au personnel temporaire], il y a lieu d'entendre par pouvoir organisateur :
- dans l'enseignement organisé par les villes et communes, le collège des bourgmestre et échevins;
 - [...]

Toutefois, toute désignation effectuée par le collège des bourgmestre et échevins est soumise à la ratification du conseil communal dans un délai de nonante jours".

Sachant que la mise à la retraite du directeur en titre était programmée pour le 1^{er} octobre 2015, c'est à bon droit que la requérante soutient que la désignation du 23 juin 2015 était au pouvoir du collège des bourgmestre et échevins en application des dispositions décrétales précitées. L'adage "qui peut le plus peut le moins", d'ailleurs dépourvu de portée en droit, ne l'emporte pas sur une disposition inscrite dans le droit positif et le pouvoir de ratifier ne se confond pas avec celui de décider.

Le moyen est dès lors fondé.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèses des parties

La requérante prend un quatrième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de la comparaison des titres et mérites, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'égal accès des Belges aux emplois publics, de l'absence ou de l'erreur de motif en fait et en droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle rappelle tout d'abord que les principes cumulés de la motivation formelle et de la comparaison sérieuse et effective des titres et mérites doivent impliquer que le choix de l'autorité se porte sur le candidat qui présente le plus de mérites et que l'acte de désignation renseigne non seulement les raisons pour lesquelles ce candidat est méritant mais également les raisons pour lesquelles les qualités des autres candidats n'ont pas pu être retenues. Elle soutient qu'en l'espèce, le premier acte attaqué ne précise pas les raisons pour lesquelles sa candidature n'a pas été retenue, ni pour quelle raison Nicolas HAESBROECK présenterait des titres

et mérites manifestement supérieurs aux siens, qu'il ne précise pas non plus quels sont les critères ayant déterminé le choix de l'autorité. Elle observe encore que l'acte attaqué ne prend aucunement en considération les critères de choix que sont les titres, l'expérience, la disponibilité, l'ancienneté, etc.

La requérante ajoute que la motivation contenue dans le premier acte attaqué ne répond pas non plus aux exigences de motivation formelle et de motivation adéquate. Selon elle, justifier le choix de Nicolas HAESBROECK par la seule circonstance que le jury appelé à apprécier la validité des candidatures au regard du profil de la fonction a estimé qu'il présentait trois points forts, constitue une motivation insuffisante.

En réponse, la partie adverse fait valoir qu'il ne s'imposait pas de procéder à une analyse des candidatures au poste de directeur stagiaire puisqu'il s'agissait exclusivement en l'espèce d'une désignation à titre purement temporaire prise dans l'urgence et pour un temps extrêmement limité.

Elle ajoute, dans son dernier mémoire que la procédure qui avait été mise en œuvre avait inclus la constitution d'un jury et l'audition par celui-ci des différents candidats et que ce jury, constitué d'autorités étrangères au pouvoir organisateur était invité à explorer quatre éléments étant un axe pédagogique, un axe relationnel, les relations avec le pouvoir organisateur et un axe administratif, que le jury a relevé les "qualités" de l'un et de l'autre des candidats ainsi que leurs "défauts" et fait rapport à cet effet et que les appréciations émises par le jury constituent une comparaison effective en tant que telle des mérites de chaque candidat.

VI.2. Appréciation

La motivation d'une nomination ou d'une promotion doit, pour être adéquate, énoncer des motifs exacts et pertinents, reflétant le résultat de la comparaison des titres et mérites des candidats à laquelle il a dû être préalablement procédé. Comparer les titres et mérites des candidats signifie les rapprocher les uns des autres afin de mettre en évidence leurs similitudes et leurs différences et d'ainsi justifier la préférence accordée. Le dossier administratif doit démontrer l'effectivité de la comparaison. Cette exigence doit cependant être comprise raisonnablement et ne peut conduire, par excès, à paralyser l'autorité. Il n'est ainsi pas requis que les actes de nomination et les procès-verbaux de présentation analysent dans le menu détail les qualités et les défauts de chacun des candidats en présence et procèdent de manière systématique à leur comparaison. Il suffit que le dossier administratif, en ce compris la décision de nomination, fasse apparaître que la comparaison des titres et

mérites a bien eu lieu et que le choix opéré par l'autorité investie du pouvoir de nomination est intelligible. Doivent en ressortir les raisons qui ont déterminé l'autorité investie du pouvoir de nomination à préférer tel candidat par rapport aux autres.

En toute hypothèse, le principe de la comparaison des titres et mérites qui, pour rappel, procède de l'égalité admissibilité aux emplois publics garantie par l'article 10 de la Constitution, trouve à s'appliquer dans tous les cas de figure, même pour une désignation à titre temporaire.

En l'espèce, le choix opéré par le conseil communal de la partie adverse repose formellement sur une motivation qui, à l'évidence, se nourrit de l'appréciation donné par le jury sur les candidats en présence.

Pour autant, ni le conseil communal, ni même le jury n'ont effectivement rapproché les uns des autres les titres et mérites des candidats afin de mettre en évidence leurs similitudes et leurs différences, alors cependant qu'outre le profil de la fonction qui énumérait de manière détaillée les critères à prendre en considération, les différents actes de candidature étaient dûment motivés et accompagnés, pour chacun des candidats, d'un *curriculum vitae* circonstancié. Si l'exigence de cette comparaison doit être comprise raisonnablement, encore faut-il qu'elle ait effectivement eu lieu.

Le moyen est dès lors fondé.

VII. Autres moyens

Les premier et quatrième moyens étant fondés et entraînant l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du conseil communal de la ville de Spa du 23 juin 2015 désignant Nicolas HAESBROECK en qualité de directeur de l'académie René Defossez, à titre temporaire, du 24 juin 2015 au 5 juillet 2015 inclus et ensuite à partir du 16 août 2015 jusqu'à la date de la démission pour mise à la retraite du titulaire de l'emploi et pour autant que l'incapacité de travail de celui-ci soit prolongée, est annulée.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix janvier deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.