

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.983 du 27 juin 2019

A. 219.137/VIII-10.104

A. 219.139/VIII-10.105

En cause :

LEROY Coralie,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

DUBOIS Sophie,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (C.G.S.P.)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 2 mai 2016, Coralie LEROY demande l'annulation de "la délibération du conseil communal de la commune de Dison du 22 avril 2014 qui procède à la nomination à titre définitif de M^{me} Sophie DUBOIS en qualité d'institutrice primaire dans un emploi vacant à mi-temps avec effet au 1^{er} avril 2014 et du refus qui en découle de nommer la requérante à titre définitif dans cet emploi" (A. 219.137/VIII-10.104).

Par une requête introduite le même jour, la même requérante demande l'annulation de "la délibération du conseil communal de la commune de Dison du 20 avril 2015 qui procède à la nomination à titre définitif de M^{me} Sophie DUBOIS en qualité d'institutrice primaire dans un emploi vacant à mi-temps avec effet au

1^{er} avril 2015 et du refus qui en découle de nommer la requérante à titre définitif dans cet emploi". (A. 219.139/VIII-10.105)

II. Procédure

Par des requêtes introduites le 27 juin 2016, Sophie DUBOIS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Ces interventions ont été accueillies provisoirement par des ordonnances du 19 juillet 2016.

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

M. Philippe BOUVIER, auditeur général au Conseil d'État, a rédigé des rapports sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Les rapports ont été notifiés aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par des ordonnances du 21 mai 2019, les affaires ont été fixées à l'audience du 25 juin 2019.

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

M^e Julie D'HAUTCOURT, *loco* M^e Laurence RASE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus 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. La requérante est institutrice primaire et est entrée, en cette qualité, dans l'enseignement organisé par la partie adverse en décembre 2009. Elle indique que depuis le 4 mars 2011, elle preste des fonctions à temps plein.

2. Les 22 et 23 mars 2010 et le 16 février 2012, elle fait l'objet d'un rapport d'évaluation favorable, dressé par les directrices des écoles de Husquet et Neufmoulin où elle enseigne.

3. À la suite d'un appel lancé par la partie adverse aux enseignants temporaires le 7 mai 2013, la requérante fait acte de candidature, deux jours plus tard, à une nomination définitive et sollicite une inscription sur la liste des temporaires prioritaires.

À cette occasion, elle déclare qu'elle remplit toutes les conditions visées à l'article 30 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné (ci-après: le décret du 6 juin 1994), qu'elle figure en cinquième position sur la liste des temporaires prioritaires et qu'elle justifie d'une ancienneté de 762 jours au 30 juin 2012.

4. Le 24 octobre 2013, la fiche d'évaluation de la requérante pour l'école de Neufmoulin fait état d'une "impression globale" défavorable. Le "rapport de service" dressé par la directrice d'école le lendemain reproduit la même mention.

La requérante signe ces documents le 25 octobre 2013 en indiquant sur le rapport de service du 25 octobre 2013 qu'elle est "d'accord".

5. Le 22 avril 2014, le conseil communal de la partie adverse nomme l'intervenante, à la date du 1^{er} avril 2014, en qualité d'institutrice primaire à titre définitif dans un emploi à mi-temps. Cette délibération fait état, dans ses motifs, du rapport défavorable de la requérante du 25 octobre 2013 et de ce que l'intervenante, classée cinquième, "s'acquitte de ses fonctions à la satisfaction de ses supérieurs".

Cette décision, ainsi que la décision implicite de refus de nommer la requérante, constituent les actes attaqués par le recours enrôlé sous le n° A.219.137/VIII-10.104.

6. Le 6 juin 2014, la partie adverse écrit à la requérante qu'elle a pris connaissance de son évaluation du 14 mai 2014 dont l'impression globale porte la

mention "réservée", et ajoute : "par rapport à votre précédente évaluation qui était «défavorable», le collège communal note une évolution et votre volonté de suivre les conseils donnés par votre directrice. Nous vous invitons dès lors à poursuivre dans cette voie afin de parfaire la qualité de l'enseignement dispensé".

7. Les 22 et 23 octobre 2014, une nouvelle fiche d'évaluation de la requérante fait état d'une mention "impression globale" réservée. La requérante la signe le 24 octobre suivant.

8. Le même jour, la requérante fait toutefois l'objet d'un "rapport de service" défavorable pour la même période. La requérante le signe le 27 octobre suivant en indiquant qu'elle n'est pas d'accord et en précisant ne pas comprendre "pourquoi le rapport «réservé» devient défavorable".

Le pouvoir organisateur confirme cette mention défavorable le 24 novembre 2014. Au regard de ce formulaire, aucun recours ne semble avoir été introduit auprès de la chambre de recours.

9. Le 20 avril 2015, le conseil communal de la partie adverse nomme l'intervenante, à la date du 1^{er} avril 2015, en qualité d'institutrice primaire à titre définitif dans un emploi à mi-temps. Dans ses motifs, cette délibération fait état du rapport défavorable de la requérante du 24 octobre 2014 et de ce que l'intervenante, classée deuxième, "s'acquitte de ses fonctions à la satisfaction de ses supérieurs".

Cette délibération, ainsi que la décision implicite de refus de nommer la requérante, constituent les actes attaqués par le recours enrôlé sous le n° A. 219.139/VIII-10.105

10. Le 20 mai 2015, la requérante fait à nouveau acte de candidature à une nomination définitive et sollicite une nouvelle fois une inscription sur la liste des temporaires prioritaires.

Dans sa candidature, elle déclare qu'elle remplit toujours toutes les conditions visées à l'article 30 du décret du 6 juin 1994, qu'elle figure à présent en deuxième position sur la liste des temporaires prioritaires et qu'elle justifie désormais d'une ancienneté de 1362 jours au 30 juin 2015.

11. À partir du mois de septembre 2015, la requérante fait l'objet de désignations temporaires, à titre de remplacement, dans les implantations "Husquet", "Mont" et "Centre".

Elle est en incapacité de travail du 5 au 16 octobre 2015 et reprend ses activités par la suite, selon la requête.

12. Le 28 octobre 2015, les trois directeurs d'école des implantations précitées lui attribuent une mention d'évaluation défavorable dans un "rapport de service", sur la base de trois fiches d'évaluation également défavorables. La requérante en prend connaissance le lendemain et marque son désaccord le 2 novembre suivant.

Cette évaluation est confirmée par le pouvoir organisateur le 16 novembre 2015 et communiquée à la requérante le 27 du même mois.

13. Le 10 décembre 2015, la partie adverse fait savoir à la requérante qu'une procédure de licenciement est entamée à son encontre en raison des manquements pédagogiques qui figurent dans les évaluations des 29 et 30 octobre, qui sont annexées à ce courrier, et la convoque à une audition le 11 janvier 2016.

À la demande de la requérante, cette audition est reportée au 15 février 2016 en raison de son état de santé. Une nouvelle demande de remise formulée le 26 janvier pour les mêmes motifs est refusée par la partie adverse le 9 février suivant, en lui rappelant à cette occasion qu'elle peut se faire représenter.

14. Le 16 février 2016, la requérante fait savoir à la partie adverse qu'elle était à un rendez-vous médical lorsque, le 11 du même mois, le facteur s'est présenté chez elle muni de la lettre précitée du 9 février et précise qu'elle ne pouvait pas se faire représenter à l'audition au motif que celle-ci portait sur des aspects pédagogiques au sujet desquels elle est seule à pouvoir répondre.

15. Entre-temps, le 25 janvier 2016, la chambre de recours, saisie par les soins de la requérante à l'encontre du rapport de service précité du 16 novembre 2015, rend un avis selon lequel "la requérante est réputée faire l'objet d'un rapport de service favorable, faute d'avoir été évaluée défavorablement par le chef d'établissement [...] du pouvoir organisateur avant le 31 octobre 2015 en utilisant le rapport de service *ad hoc*".

16. Le 29 février 2016, la partie adverse licencie la requérante sur la base de l'article 27*bis* du décret du 6 juin 1994. Cette décision se fonde notamment sur le constat que le collège communal est saisi "du licenciement [de la requérante] en raison de la persistance de manquements dans sa pratique professionnelle, et non pas

le problème qui était soumis à la Chambre de recours et qui visait les rapports d'évaluation dans le cadre de la procédure éventuelle de nomination", et constate que "les observations formulées et les avis émis dans les derniers rapports confirment les remarques antérieurement formulées en 2013 et 2014 et que le Collège les considère en ce qu'ils confirment, si besoin en est, l'opportunité du licenciement".

17. Le 29 février 2016 toujours, le collège communal de la partie adverse décide "que le rapport de service précédant la nomination établi en date du 28 octobre 2015 porte la mention défavorable, indépendamment du fait que la forme n'a pas été respectée". Cette délibération relève que "l'avis de la chambre de recours précité est uniquement fondé sur la forme du rapport de service et non sur son contenu qui met en évidence les nombreuses lacunes de l'intéressée ainsi qu'il résulte des différentes pièces jointes au dossier [...]. Le pouvoir organisateur ne peut dès lors pas, pour cette unique raison, considérer le rapport de service du 28 octobre 2015 susvisé comme étant positif; que les évaluations défavorables sur lesquelles il se fonde ont par ailleurs conduit le Collège à entamer à l'encontre de l'intéressée une procédure de licenciement en date du 30 novembre 2015, laquelle a abouti à une décision de licenciement en date du 29 février 2016".

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 219.140/VIII-10.106.

18. Le 4 mars 2016, la requérante saisit la chambre de recours en excipant principalement de son défaut d'audition préalable.

19. Le 12 mai 2016, la chambre de recours rend un avis favorable au licenciement, selon lequel, d'une part, la procédure de licenciement n'a pas violé l'article 25, § 1^{er}, du décret du 6 juin 1994, et, d'autre part, le licenciement n'apparaît pas injustifié.

20. Le 6 juin 2016, le collège communal de la partie adverse confirme le licenciement de la requérante et lui notifie sa décision par une lettre postée le 16 du même mois.

Cette décision constitue l'acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 219.987/VIII-10.202.

21. En réponse à une demande formulée par le conseil de la requérante le 21 mars 2016, la partie adverse lui fournit, le 31 mars suivant, la liste des temporaires prioritaires pour les années scolaires 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015

et 2015-2016, ainsi que la liste des emplois vacants aux 15 avril 2012, 2013, 2014 et 2015.

22. En réponse à une demande formulée par le conseil de la requérante le 7 avril 2016, la partie adverse lui communique, le 25 du même mois, les délibérations du conseil communal des 22 avril 2014 et 20 avril 2015 portant nomination de l'intervenante en qualité d'institutrice maternelle, chaque fois à mi-temps, la première à partir du 1^{er} avril 2014 et la seconde, à partir du 1^{er} avril 2015.

23. En réponse à une demande formulée par le conseil de la requérante le 13 mai 2016, la partie adverse lui communique, le 16 juin suivant, la délibération du 23 mai 2016 par laquelle le conseil communal nomme S. D., avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2016, en qualité d'institutrice primaire à titre définitif dans un emploi à temps plein.

Cette nomination et le refus implicite qui en découle de nommer la requérante font l'objet du recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 219.990/VIII-10.203.

24. La partie adverse lui communique également la délibération du même jour par laquelle le conseil communal nomme G. J., avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2016, en qualité d'institutrice primaire à titre définitif dans un emploi à temps plein.

Cette désignation et le refus implicite qui en découle de nommer la requérante font l'objet du recours en annulation enrôlé sous le numéro A. 219.985/VIII-10.201.

25. Parmi les motifs de ces deux derniers actes attaqués, figure le passage selon lequel la requérante "a fait l'objet d'une procédure de licenciement, poursuivie sur avis conforme de la chambre de recours de l'enseignement officiel subventionné en date du 12 mai 2016, que l'intéressée n'étant plus membre du personnel, elle ne peut prétendre à une nomination".

IV. Intervention

Les requêtes en intervention introduites par Sophie DUBOIS ayant été accueillies provisoirement, il y a lieu de les accueillir définitivement dans ces deux affaires.

V. Jonction des causes

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il y lieu de joindre les affaires A. 219.137/VIII-10.104 et A. 219.139/VIII-10.105 qui concernent toutes deux la désignation de l'intervenante.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties

La requérante expose que jamais avant la communication de l'acte attaqué par la partie adverse, intervenue à la demande de son conseil le 25 avril 2016, elle n'a été avisée de la nomination à titre définitif de l'intervenante et, partant, de "l'absence fautive de nomination à titre définitif corrélative dans son chef". Elle ajoute que la partie adverse est également restée en défaut de communiquer, chaque année, le classement des temporaires prioritaires en violation de l'article 31, alinéa 5, du décret du 6 juin 1994, en manière telle qu'elle ignorait son classement et celui des autres membres du personnel, y compris celui de l'intervenante, de sorte qu'elle "n'a pas pu s'apercevoir que celle-ci «disparaissait» du classement au 30 juin 2015". Elle fait valoir que le 30 juin 2014, elle était classée première temporaire prioritaire devant l'intervenante classée deuxième et que même si, *quod non*, le classement lui avait été communiqué, elle n'aurait pas pu savoir qu'elle avait déjà été nommée à titre définitif à mi-temps en avril 2014. Elle estime qu'elle ne disposait d'aucun moyen de connaître la situation de l'intervenante et relève que ce n'est que lorsque sa situation est devenue litigieuse (licenciement et attribution d'une mention défavorable au rapport de service précédant la nomination) qu'elle s'est renseignée sur la situation des emplois au sein de la partie adverse. Elle observe qu'à la suite de demandes d'information formulées par son conseil, la partie adverse lui a communiqué des documents les 31 mars et 25 avril 2016, et que le présent recours est introduit dans les soixante jours de cette communication.

La partie adverse répond, dans l'affaire enrôlée sous le numéro A. 219.137/VIII-10.104, que l'acte attaqué remonte au 22 avril 2014 et que s'il n'a pas été notifié à la requérante, celle-ci ne pouvait l'ignorer puisqu'il résulte du recours enrôlé sous le numéro A. 219.139/VIII-10.105 qu'elle a posé sa candidature à la nomination définitive lors de l'exercice suivant. Elle reproduit le même raisonnement dans la seconde affaire en constatant que l'acte attaqué a été adopté le 2 avril 2015 et que la requérante ne pouvait l'ignorer puisqu'il résulte du recours enrôlé sous le numéro A. 219.140/VIII-10.106 qu'elle a posé sa candidature à la

nomination définitive lors de l'exercice suivant. Elle en conclut qu'elle avait non seulement connaissance des actes attaqués mais aussi "de sa situation exacte sur le plan administratif", et que les deux recours sont irrecevables *ratione temporis*.

L'intervenante se fonde sur la jurisprudence relative à la diligence à agir de la partie requérante qui attaque un acte qui ne doit être ni publié ni notifié, et observe que dans la mesure où la requérante prétend elle-même qu'elle était dans les conditions pour être nommée et qu'elle avait posé régulièrement sa candidature, elle devait nécessairement, au regard des alinéas 7 et 8 de l'article 31 du décret du 6 juin 1994, "s'inquiéter de sa situation avant la fin de l'année 2013-2014, voire au plus tard à la rentrée des classes 2014-2015". Selon elle, la requérante a manqué anormalement de curiosité sur sa situation et [sur] celle de ses collègues. Elle ajoute que la circonstance que la partie adverse n'aurait pas satisfait à son obligation de communiquer le classement des temporaires prioritaires ne la dispensait pas de se montrer normalement attentive à sa situation professionnelle et de l'interroger en temps utile sur les décisions prises en matière de nomination de ses enseignants.

La requérante réplique qu'à défaut de notification des décisions de non-nomination ou de nomination d'un tiers, elle ignorait la possibilité d'introduire un recours contre "cette absence de nomination à titre définitif et/ou contre la décision à titre définitif d'une collègue". S'appuyant sur un arrêt n° 80.221 du 12 mai 1999, elle soutient que la partie adverse ne lui a pas communiqué la liste des temporaires prioritaires, la liste des emplois vacants, la décision refusant de la nommer et la décision procédant à la nomination de l'intervenante et précise que si elle a fait acte de candidature à une nomination à titre définitif pour l'année scolaire suivante, elle a fait cette démarche comme chaque année en utilisant le formulaire-type. En réponse à l'argumentation de l'intervenante, elle précise qu'elle "n'invoque pas qu'elle ignorait qu'elle n'avait pas été nommée à titre définitif", qu'elle "connaissait sa situation mais ignorait que celle-ci était établie en violation de ses droits statutaires, notamment le droit d'être nommée à titre définitif" et que "si elle avait eu une connaissance exacte de celle-ci, elle aurait réagi et elle aurait contesté les décisions litigieuses".

Dans son dernier mémoire, elle répète l'argumentation défendue en réplique et ajoute que l'auditeur rapporteur passe sous silence "les carences fautives de la partie adverse en matière d'établissement et de communication des documents exigés par le décret du 6 juin 1994 préalablement à une nomination définitive ou une désignation à titre temporaire et permettant aux membres du personnel de connaître exactement la situation des emplois". Elle invoque à nouveau l'arrêt précité dont elle déduit que le pouvoir organisateur doit respecter ses obligations en matière

d'établissement des classements et de communication des documents de manière à permettre de se porter candidat de manière adéquate, *a fortiori* lorsque ces obligations doivent permettre d'avoir connaissance de la situation des emplois des autres enseignants et de se renseigner plus amplement.

VI.2. *Appréciation*

Lorsqu'un acte administratif ne doit être ni publié, ni notifié, le délai pour introduire un recours en annulation commence à courir au moment de la connaissance de l'acte. Si l'on ne peut exiger d'un requérant potentiel qu'il s'enquière à tout moment de l'état d'avancement d'une procédure administrative, il ne peut davantage être admis que ce requérant potentiel diffère pour un temps indéterminé la prise de connaissance de l'acte qu'il souhaite attaquer et qu'il retarde ainsi arbitrairement cette prise de connaissance. Ainsi, en matière de nominations ou de désignations à des emplois publics, un juste équilibre requiert qu'un candidat se montre normalement curieux de la situation des personnes avec lesquelles il est potentiellement en compétition.

En l'espèce, la requérante sollicite, le 2 mai 2016, l'annulation des nominations à titre définitif de l'intervenante qui ont eu lieu respectivement les 22 avril 2014 et 20 avril 2015, alors qu'elle était elle-même candidate à une nomination définitive depuis sa candidature du 9 mai 2013 pour l'année scolaire 2013-2014. Il ressort de l'exposé des faits que, depuis le 25 octobre 2013, la requérante est informée que sa manière de servir est jugée globalement défavorable par sa hiérarchie. Dans un tel contexte, il lui appartenait, demeurant sans suite de sa candidature, de faire effectivement montre d'une vigilance toute particulière pour prendre connaissance d'éventuelles nominations qui seraient intervenues à son détriment à partir de l'année 2013-2014, et non pas d'attendre les 21 mars et 7 avril 2016 pour s'assurer de l'existence, ou non, de nominations de collègues moins bien classées qu'elle sur la liste des temporaires prioritaires. L'arrêt n° 80.221 n'est pas transposable en l'espèce dès lors que dans cette affaire, la question ne portait pas sur la recevabilité de la requête, mais bien sur le point de savoir si, quant au fond, la procédure d'attribution d'emplois à des candidats temporaires prioritaires avait bien été respectée. Enfin, les formalités que la requérante reproche à la partie adverse de ne pas avoir respectées doivent permettre aux candidats de déposer leur candidature, ce qu'elle a bien été en mesure de faire en l'espèce, et ne la dispensent en tout état de cause pas de s'informer avec diligence sur l'état de la procédure de nomination en interrogeant au besoin la partie adverse, comme elle l'a fait, tardivement, en 2016.

Les recours sont irrecevables *ratione temporis*.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite le paiement d'une indemnité de procédure de sept cents euros dans chacune des affaires. Il y a lieu de lui accorder le montant de base de sept cents euros dans la première affaire et le montant minimum de cent quarante euros dans la deuxième affaire, les deux requêtes étant pratiquement identiques.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 219.137/VIII-10.104 et A. 219.139/VIII-10.105 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes en intervention introduites par Sophie DUBOIS sont accueillies dans ces deux affaires.

Article 3.

Les requêtes en annulation sont rejetées.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 300 euros lié à ses interventions.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,
Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.