

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.011 du 10 février 2020

A. 225.818/VIII-10.893

En cause : **PEE** Emmanuelle,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. **la commune de Frasnes-les-Anvaing**,
représentée par son collègue communal,

2. **le centre public d'action sociale
de Frasnes-les-Anvaing**, représenté par
son conseil de l'action sociale,

ayant, tous deux, élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 juillet 2018, Emmanuelle PEE demande l'annulation de :

- « - la délibération, de date inconnue, prise par un ou des organes inconnus, de décider [qu'elle] n'a pas satisfait à l'épreuve orale éliminatoire organisée dans le cadre du recrutement d'un directeur financier local et de ne pas présenter son dossier, en vue d'une admission au stage, au conseil communal et au conseil de l'action sociale;
- la décision qui s'en déduit de ne pas [l']admettre au stage en qualité de directrice financière ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur 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 18 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2020.

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

M^e François BELLEFLAMME, *loco* M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, 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 indique qu'elle est directeur financier de la commune et du centre public d'action sociale (CPAS) de Pecq et qu'elle a exercé les fonctions de consultant financier auprès de la première partie adverse.

2. Le 30 décembre 2014, le conseil de l'action sociale de Frasnes-lez-Anvaing fixe les modalités d'accès au poste de directeur financier du CPAS (3/5 temps) « par recrutement (appel public) », tout en indiquant qu'à l'avenir ce poste « pourrait s'envisager commun avec l'administration communale ». Ces modalités sont les suivantes :

- un examen écrit éliminatoire de maturité (100 points) consistant en un « résumé et commentaire d'une conférence de niveau universitaire [...] »; les candidats doivent « avoir 50% de moyenne pour être convoqués à la deuxième épreuve »;

- un examen écrit éliminatoire pratique divisé en deux parties (respectivement de 100 et 250 points), les candidats devant à nouveau « avoir 50 % de moyenne pour être convoqués à la troisième épreuve »; la première partie porte sur les droits constitutionnel, administratif, civil et social à raison d'un quart des points pour chaque discipline; la seconde partie porte sur la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (100 points), sur « comptabilité/finances/fiscalités locales (50 points), les lois et arrêtés sur les marchés publics » (50 points) et le « droit communal/Code de la démocratie locale » (50 points);
- un « examen oral d'aptitude à la fonction » (150 points).

Selon ce règlement, « seront lauréats de l'examen, les candidats qui obtiendront une moyenne de 60% de l'ensemble des épreuves ».

3. Le 16 juin 2015, après une réunion du « comité de concertation commune/CPAS », le conseil de l'action sociale modifie sa délibération du 30 décembre 2014 afin « d'inclure la voie de recrutement par mobilité/promotion. D'inclure la possibilité, en respect avec l'arrêté du gouvernement wallon, de demander la dispense d'examen, d'inclure que l'emploi de Directeur financier sera commun (62,50% - 62,50%) avec l'administration communale de Frasnes-Les-Anvaing ».

4. Le 10 mai 2016, le conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing arrête le règlement fixant les conditions d'accès au grade de directeur financier de l'administration communale, par recrutement et par promotion.

Selon ce règlement, l'emploi « sera commun » avec le CPAS à concurrence de 62,5% de prestations dans chaque organe, et les modalités de l'examen sont les suivantes :

- une première épreuve écrite « consistant en un résumé et un commentaire d'une conférence de niveau universitaire traitant d'un sujet d'ordre général ou en lien avec la fonction visée »;
- une deuxième épreuve écrite « d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises des candidats » dans les matières relevant des droits constitutionnel, administratif, des marchés publics, civil, communal et social, de la loi organique des CPAS, ainsi que des finances et de la fiscalité locales;
- une troisième épreuve orale « d'aptitude à la fonction et à la capacité de management permettant d'évaluer le candidat notamment sur sa vision stratégique de la fonction et sur la maîtrise des compétences nécessaires à

l'exercice de cette dernière en matière de gestion des ressources humaines, de management et d'organisation de contrôle interne ».

Les candidats doivent « obtenir 50% de moyenne dans chaque épreuve et 60% au total des trois épreuves », étant expressément précisé que « chaque épreuve est éliminatoire », et que les directeurs généraux et financiers d'autres communes ou CPAS sont « dispensés de l'épreuve d'aptitude professionnelle et de la production du certificat en management public ».

Ce règlement est approuvé par l'autorité de tutelle le 29 août 2016.

5. Le 10 août 2017, la requérante présente sa candidature à l'emploi commun de directeur financier de la commune et du CPAS de Frasnes-lez-Anvaing.

La requérante indique en page 9 de sa requête, qu'elle est « dispensée de l'épreuve consistant en un résumé et un commentaire d'une conférence de l'épreuve d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises dans sept matières », tandis que la partie adverse précise en page 11, § 15 de son mémoire en réponse qu'elle « était dispensée de l'épreuve consistant en un résumé et un commentaire d'une conférence et de l'épreuve professionnelle ».

6. Le 3 octobre 2017, elle est convoquée à l'épreuve orale initialement prévue le 10 octobre suivant mais qui est annulée le jour même en raison de piquets de grève. Le 20 novembre 2017, elle est à nouveau convoquée pour présenter l'épreuve orale le 4 décembre.

7. Le 29 janvier 2018, le bourgmestre faisant fonction et le directeur général de la première partie adverse écrivent à la requérante qu'elle n'a pas satisfait à l'examen oral au motif que « le jury [lui] a attribué la cotation de 55% et n'a dès lors pu retenir [sa] candidature au poste précité ».

Ce courrier ne mentionne pas l'existence de voies de recours.

8. Interpellés par le conseil de la requérante le 23 mars 2018, ils transmettent, le 4 avril 2018, les observations du jury, signées mais non datées, concernant la requérante.

Ils précisent également qu'« en outre, aucun candidat n'ayant réussi, il n'est dès lors pas possible de prendre une délibération par devant le conseil communal étant donné que c'est sur [la] base du rapport établi par le jury et après

avoir éventuellement entendu les lauréats que le collège propose au conseil un candidat stagiaire en motivant son choix ».

9. Le 16 mai 2018, le conseil de la requérante répond en ces termes :

- « Les “observations du jury” que vous m'adressez ne sont pas datées.
Je vous prie dès lors, et au besoin vous mets en demeure, d'avoir à me communiquer la date de la délibération du jury et la date à laquelle le “rapport” a été signé.
Sans connaître les questions posées et les réponses données, il est totalement impossible d'apprécier la cotation décidée par le jury.
Je vous remercie de bien vouloir me faire connaître l'énoncé de ces questions et des réponses données.
Ma cliente a passé deux épreuves orales, il conviendrait donc de faire connaître la cotation donnée à chacune des deux épreuves de même que les motifs de cette cotation.
La seconde épreuve s'est déroulée le 4 décembre 2017 et rien n'explique le délai pris jusqu'à la fin du mois de janvier pour faire connaître la cotation du jury à ma cliente.
Voulez-vous me donner les explications utiles à cet égard. Enfin, le jury ne prend aucune décision, il établit un rapport.
Vous m'écrivez qu' “aucun candidat n'ayant réussi, il n'est dès lors pas possible de prendre une délibération par devant le conseil communal étant donné que c'est sur base du rapport établi par le jury et après avoir éventuellement entendu les lauréats, que le Collège propose au Conseil un candidat stagiaire en motivant son choix”.
Cet énoncé laisse supposer que, comme il se doit, le collège communal a statué au vu du rapport du jury. Je vous prie, et au besoin vous mets en demeure également, d'avoir à me communiquer la délibération du collège communal.
La présente, qui vaut mise en demeure, vous est adressée sous toutes réserves et sans aucune reconnaissance. »

10. La première partie adverse répond comme suit le 12 juin 2018 :

- « Nous accusons réception de votre courrier du 16 mai dernier par lequel vous sollicitez un complément d'informations dans le cadre du dossier repris sous rubrique.
1. M^{me} Pee a été conviée par deux fois à l'épreuve orale. La première épreuve, prévue le 10 octobre 2017, a dû être annulée pour cause de piquets de grève bloquant l'accès au centre administratif. La seconde épreuve a été refixée au 4 décembre 2017. Il n'y a dès lors eu qu'une seule épreuve orale pour M^{me} Pee.
 2. L'examen portait, conformément à l'Arrêté du 11 juillet 2013 du Gouvernement wallon relatif aux grades légaux, sur :
 - la vision de la candidate, le rôle et la place du directeur financier au sein de l'administration communale et du cpas de Frasnes-lez-Anvaing au travers des outils mis à disposition, à savoir: Plan stratégique transversal, synergie,
 - la connaissance des prochains défis des communes et cpas, comme par exemple : le problème du financement des pensions, la cotisation de responsabilisation, le RGPD,
 - les motivations de la candidate.
 3. Nous rappelons que le jury a été désigné par l'Autorité communale pour apprécier les candidats et confirmer leurs aptitudes à exercer l'emploi/ la fonction à pourvoir.
Le jury a fonctionné de manière collégiale, unanime même, et a accompli sa tâche en toute indépendance sans tenir compte d'éventuels autres éléments que ceux qui ont trait à la valeur et au mérite des candidats et en se référant

exclusivement à l'épreuve telle qu'elle s'est déroulée, respectant sa durée et le référentiel de l'épreuve.

Le jury est souverain, c'est-à-dire que sa décision est définitive et irrévocable. Il ne peut donc être question d'en discuter le contenu dans la mesure où il est conforme au prescrit légal. En outre, tout membre du jury est soumis à une obligation de discrétion professionnelle.

Enfin, l'épreuve étant orale, M^{me} PEE connaît par définition les questions qui lui ont été posées. Quant aux réponses, il n'appartient à personne de les évaluer en substituant au jury, lequel a été désigné sur base des compétences de chacun de ses membres.

4. En tenant compte des modalités légales de recrutement et compte tenu des agendas chargés des membres du jury durant le mois de décembre 2017, ces derniers se sont concertés, quelques semaines plus tard, pour établir le résultat final (55/100) devant aboutir à la constatation que, sur base des réponses de la candidate à l'examen, il était impossible de conclure à une réussite ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

Selon les parties adverses, le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le CPAS de Frasnes-lez-Anvaing dès lors qu'à la suite du comité de concertation du 8 mai 2015, il a été décidé de mener en commun la procédure de recrutement du directeur financier tout en précisant que « la publicité inhérente à cet examen sera prise en charge par l'Administration communale ». Elles estiment que la commune a donc pris en charge l'organisation de l'examen de recrutement et qu'elle a adopté l'acte attaqué, de sorte que, le CPAS n'ayant pris aucune décision, le recours est irrecevable à son encontre.

Elles n'ajoutent rien dans leur dernier mémoire.

La requérante réplique que lorsqu'un emploi est commun entre une commune et un CPAS, chacun des pouvoirs publics devra, au terme de ces épreuves, prendre une décision même si c'est la commune qui procède aux épreuves de recrutement. Elle estime que ce n'est pas parce que la commune prend en charge la publicité inhérente à l'examen que le CPAS est étranger à la cause et devrait être mis hors cause. Elle ajoute qu'il ne s'agit d'ailleurs pas d'une question éventuelle de recevabilité mais d'une question de maintien d'une partie adverse à la cause.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses écrits et au rapport de l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Les actes attaqués ont été pris tant pour le compte de la commune que pour le compte du CPAS de Frasnes-lez-Anvaing dans la mesure où l'emploi litigieux est commun aux deux parties adverses qui doivent, partant, être maintenues à la cause. L'exception est rejetée.

La recevabilité du recours touchant à l'ordre public, elle doit toutefois être vérifiée d'office, au regard notamment de l'intérêt que la partie requérante retirerait de l'annulation des actes attaqués.

En vertu de l'article L1124-21, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le directeur financier d'une commune comptant moins de 35.000 habitants peut être nommé directeur financier du centre public d'action sociale du même ressort.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et directeurs financiers des centres publics d'aide sociale, est libellé comme suit :

- « Art. 3. § 1^{er}. Le règlement prévoit les modalités de recrutement aux fonctions de directeur général, adjoint et financier. Il détermine au minimum :
- 1° les conditions de participation à l'examen;
 - 2° les modalités de l'organisation de l'examen;
 - 3° la composition du jury;
 - 4° l'ordre, le contenu et le mode de cotation des épreuves.
- § 2. L'examen visé au § 1^{er}, 2°, comporte au minimum les épreuves suivantes, adaptées en fonction de l'emploi déclaré vacant :
- 1° une épreuve d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises des candidats dans les matières suivantes :
 - a) droit constitutionnel;
 - b) droit administratif;
 - c) droit des marchés publics;
 - d) droit civil;
 - e) finances et fiscalité locales;
 - f) droit communal et loi organique des C.P.A.S.;
 - 2° une épreuve orale d'aptitude à la fonction et à la capacité de management permettant d'évaluer le candidat notamment sur sa vision stratégique de la fonction et sur la maîtrise des compétences nécessaires à l'exercice de cette dernière en matière de gestion des ressources humaines, de management et d'organisation du contrôle interne.
- § 3. Le jury visé au paragraphe 1^{er}, 3°, est composé de [...]
- § 4. Sur base du rapport établi par le jury et après avoir éventuellement entendu les lauréats, le Bureau permanent propose au conseil un candidat stagiaire. Le rapport du jury est motivé et contient les résultats de l'ensemble des épreuves. Lorsqu'un ou plusieurs candidats sont dispensés de l'épreuve visée à l'article 3, § 2, 1°, celle-ci est éliminatoire pour les candidats qui n'en sont pas dispensés ».

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux, reprend les mêmes règles dans les termes suivants :

- « Art. 3. § 1^{er}. Le règlement prévoit les modalités de recrutement aux fonctions de directeurs et détermine au minimum :
- 1° les conditions de participation à l'examen;
 - 2° les modalités de son organisation;
 - 3° la composition du jury;
 - 4° l'ordre et le contenu ainsi que le mode de cotation des épreuves.
- § 2. L'examen visé au § 1^{er}, 1°, comporte au minimum les épreuves suivantes, adaptées en fonction de l'emploi déclaré vacant :
- 1° une épreuve d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises des candidats dans les matières suivantes :
 - a) droit constitutionnel;
 - b) droit administratif;
 - c) droit des marchés publics;
 - d) droit civil;
 - e) finances et fiscalité locales;
 - f) droit communal et loi organique des C.P.A.S.;
 - 2° une épreuve orale d'aptitude à la fonction et à la capacité de management permettant d'évaluer le candidat notamment sur sa vision stratégique de la fonction et sur la maîtrise des compétences nécessaires à l'exercice de cette dernière en matière de gestion des ressources humaines, de management et d'organisation du contrôle interne.
- § 3. Le jury visé au § 1^{er}, 3°, est composé de : [...]
- § 4. Sur base du rapport établi par le jury et après avoir éventuellement entendu les lauréats, le Collège propose au Conseil un candidat stagiaire. Il motive son choix.».

Il résulte clairement de ces dispositions que, dans le cadre d'un examen d'accès à la fonction de directeur financier d'une commune et d'un CPAS, l'examen doit comporter, « au minimum » deux épreuves : une « épreuve d'aptitude professionnelle » permettant d'apprécier les connaissances dans les matières juridiques énoncées, et une « épreuve orale d'aptitude à la fonction et à la capacité de management permettant d'évaluer le candidat notamment sur sa vision stratégique de la fonction et sur la maîtrise des compétences nécessaires à l'exercice de cette dernière en matière de gestion des ressources humaines, de management et d'organisation du contrôle interne ». L'autorité décentralisée demeure donc libre, conformément à ces réglementations, d'organiser une ou plusieurs épreuves complémentaires en vue du recrutement de son directeur financier. En l'espèce, faisant application de cette faculté, les parties adverses ont décidé que l'examen litigieux comportait, non pas deux, mais trois épreuves distinctes et éliminatoires:

- une première épreuve écrite « consistant en un résumé et un commentaire d'une conférence de niveau universitaire traitant d'un sujet d'ordre général ou en lien avec la fonction visée »;

- une deuxième épreuve écrite « d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises des candidats » dans les matières relevant des droits constitutionnel, administratif, des marchés publics, civil, communal et social, de la loi organique des CPAS, des finances et de la fiscalité locales;
- une troisième épreuve orale « d'aptitude à la fonction et à la capacité de management permettant d'évaluer le candidat notamment sur sa vision stratégique de la fonction et sur la maîtrise des compétences nécessaires à l'exercice de cette dernière en matière de gestion des ressources humaines, de management et d'organisation de contrôle interne ».

Les parties adverses ont donc, régulièrement au regard des dispositions précitées, fait le choix d'organiser une première épreuve complémentaire et spécifique, préalable aux deux épreuves réglementairement imposées, qui consistait en un résumé et un commentaire d'une conférence de niveau universitaire.

Il n'est pas contesté qu'en l'espèce, la requérante n'a pas participé à cette première épreuve, les parties indiquant qu'elle a été dispensée des deux épreuves écrites.

En vertu du règlement d'examen du 10 mai 2016, les directeurs financiers d'une autre commune ou d'un CPAS comme la requérante sont « dispensés de l'épreuve d'aptitude professionnelle et de la production du certificat en management public ». Ledit certificat concerne les conditions d'admissibilité (art. 3.1) tandis que l'épreuve d'aptitude professionnelle figure parmi les différentes épreuves composant l'examen (art. 3.2). Au regard de ce texte, seule l'« épreuve d'aptitude professionnelle » est susceptible de faire l'objet d'une dispense, aucune autre épreuve n'étant énumérée par le règlement précité. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui est soutenu dans les écrits respectifs des parties, la requérante ne paraît pas, au regard du règlement d'examen, pouvoir être dispensée que de la seule « épreuve d'aptitude professionnelle », soit en l'espèce la deuxième épreuve écrite, et non pas de la première. La requérante ne paraît dès lors pas pouvoir être suivie lorsqu'elle soutient qu'elle était « dispensée de l'épreuve consistant en un résumé et un commentaire d'une conférence de l'épreuve d'aptitude professionnelle permettant d'apprécier les connaissances minimales requises dans sept matières » [sic], dans la mesure où en vertu du règlement d'examen, la deuxième épreuve d'aptitude professionnelle relative aux connaissances juridiques se distingue clairement et substantiellement de la première épreuve qui a pour objet un résumé et un commentaire d'une conférence.

À l'audience, les parties ont été invitées à s'exprimer sur la question, non abordée dans les écrits, de l'intérêt au recours dans la mesure où il ressort de ce qui précède que la requérante n'a pas présenté cette première épreuve « éliminatoire » alors qu'aucune dispense expresse n'était prévue la concernant, la seule dispense existant étant relative à la seconde épreuve écrite.

En substance, la requérante considère que cette erreur des parties adverses ne peut avoir pour conséquence de la priver de son intérêt au recours parce qu'elle retrouverait une chance d'être désignée en cas d'annulation. Les parties adverses estiment par contre que cette irrégularité vicie toute la procédure *ab initio*, au point qu'elles indiquent qu'un retrait de l'acte attaqué pourrait être envisagé.

Compte tenu de ces observations, et notamment de l'annonce envisagée du retrait de l'acte attaqué, il s'impose de rouvrir les débats et de fixer l'affaire à une audience ultérieure.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est fixée à l'audience du 27 mars 2020 à 9.30 heures.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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

Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Raphaël BORN,
Céline MOREL,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Luc DETROUX