

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.601 du 26 janvier 2021

A. 228.754/VIII-11.228

En cause : **COUQUELET** Anne-Michèle,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège,

contre :

la commune d'Esneux,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2.2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 août 2019, Anne-Michèle Couquelet demande l'annulation de :

« - La délibération du conseil communal de Esneux du 20 juin 2019 décidant que "le stage de Madame Anne-Michèle COUQUELET n'est pas satisfaisant (insuffisant)" et que "l'intéressée retrouve donc ses fonctions telles qu'elles étaient avant sa décision du 19 avril 2018".

- La délibération du Collège communal du 27 mai 2019 décidant que "l'évaluation globale définitive 'Insuffisante' est attribuée à Madame Anne-Michèle COUQUELET" et que "ladite évaluation est portée à la connaissance du Conseil communal" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Valérie Michiels, 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 11 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 janvier 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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 travaille au service de la commune d'Esneux depuis 2003.
2. Le 8 décembre 2010, elle est nommée à titre définitif en qualité d'employée d'administration de niveau D4.
3. Le 8 décembre 2014, le collège communal constate qu'elle a réussi l'examen d'accession au grade de chef de service administratif.
4. Le 19 avril 2018, le conseil communal décide de la nommer, par promotion, à titre définitif en qualité de chef de service administratif.
5. Le 28 mars 2019, le directeur financier est « désigné en stage à la date du 29 mars 2019 » par le conseil communal.
6. Le 17 mai 2019, la requérante fait l'objet d'une évaluation « insuffisante » par le directeur général et le directeur financier.

7. Le même jour, elle accuse réception en mains propres de son « bulletin d'évaluation », en déclarant se « réserver le droit d'introduire une réclamation écrite auprès du collège/conseil dans le respect des formes prescrites par le statut ».

8. La requérante part en vacances du 23 mai 2019 au 4 juin 2019.

9. Le 27 mai 2019, le collège communal d'Esneux décide de lui attribuer l'évaluation globale définitive « insuffisante ».

La délibération du collège précise que « l'intéressée a le droit d'être entendue (par le Conseil) par une demande écrite exprimée dans les 15 jours qui suivent celui de la notification du rapport d'évaluation, soit le 1^{er} juin 2019 (le 3 juin 2019 étant le premier jour ouvrable suivant ce délai) » et ajoute que « [l]'intéressée sera entendue par le Conseil si elle en exprime la volonté par écrit conformément au statut, soit pour le 3 juin 2019 au plus tard ».

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

10. Le 28 mai 2019, le directeur général adresse un courriel à l'ensemble des membres du personnel, ayant pour objet un « changement d'affectation » et annonçant qu'une collègue de la requérante va reprendre les fonctions de celle-ci et occuper son bureau.

11. Le même jour, dans l'ignorance de la délibération prise la veille, la requérante adresse une réclamation écrite au collège communal et au conseil communal d'Esneux afin de contester son évaluation et demander à être entendue, « dans l'espoir d'une révision de la situation ».

12. Le 4 juin 2019, le directeur général adresse un nouveau courriel aux membres du personnel, à la suite d'une réunion, pour préciser les changements d'affectation. La requérante se voit affectée au service des aides logistiques, occupations du domaine public et assurances, dans un poste occupé jusque-là par un agent de niveau D4, ce qui signifie *de facto* qu'elle est remplacée dans ses anciennes fonctions.

13. Par un courrier daté du 5 juin 2019 et envoyé par pli recommandé le lendemain, la commune convoque la requérante pour une audition devant le conseil communal, fixée le 20 juin 2019 à 20h.

14. Le 19 juin 2019, le conseil de la requérante adresse un courriel à la partie adverse, afin de lui faire part de ses observations.

15. Le 20 juin 2019, le conseil communal, après avoir entendu la requérante, décide que « le stage de Madame Anne-Michèle COUQUELET n'est pas satisfaisant (insuffisant) » et que « [l]'intéressée retrouve donc ses fonctions telles qu'elles étaient avant sa décision du 19 avril 2018 ».

Il s'agit du premier acte attaqué en l'espèce, notifié à la requérante par un courrier recommandé du 27 juin 2019.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la requérante expose que les deux actes attaqués forment un acte administratif complexe, de sorte que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, il est dans l'intérêt d'une bonne justice d'examiner en même temps la légalité de ces deux actes et qu'elle est dès lors recevable à les contester par une seule et même requête. Subsidiairement, elle fait valoir que le second acte attaqué constitue un acte préparatoire au premier, si bien que l'illégalité de celui-là doit entraîner l'annulation de celui-ci.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse indique ne pas partager l'analyse de la requérante. Elle estime que le second acte attaqué s'apprécie indépendamment du premier et ajoute que le conseil communal a bien procédé à un réexamen du dossier, en décidant lui-même que le stage effectué par la requérante n'était pas satisfaisant.

Dans son mémoire en réplique, la requérante considère que, bien qu'illégale, le collège communal a adopté une « évaluation globale définitive », ce qui signifie qu'elle a des effets juridiques à son égard et la rend susceptible de recours. Elle la qualifie dès lors d'acte interlocutoire qui, dans le cadre d'une opération complexe, est susceptible de recours.

IV.2. Appréciation

L'acte dont le Conseil d'État peut connaître sur la base de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est celui qui modifie l'ordonnancement juridique de manière certaine. Seuls les actes juridiques unilatéraux qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes sont susceptibles d'être annulés par le Conseil d'État. S'agissant d'un recours contre une décision préparatoire, il ne peut être admis que pour autant que cet acte emporte des effets définitifs et qu'il cause directement grief et lèse de manière définitive le requérant,

auquel cas il est qualifié d'acte interlocutoire. D'éventuels vices ou illégalités entachant l'acte préparatoire non susceptible de recours peuvent être invoqués à l'appui du recours dirigé contre l'acte définitif, pourvu que les recours préalables, le cas échéant organisés par la réglementation à l'encontre cet acte préparatoire, aient été valablement exercés avant la saisine du Conseil d'État.

En l'espèce, le second acte attaqué « procède à la fixation de l'évaluation globale définitive de [la requérante], Chef de service » à l'issue de ce qui a été présenté par la partie adverse comme le stage clôturant la « nomination à l'essai » de la requérante. Cette décision dispose, en son article 1^{er}, que « [l]'évaluation globale définitive "insuffisante" est attribuée à [la requérante] » et, en son article 2, que « [l]adite évaluation est portée à la connaissance du Conseil communal ». La qualification « définitive » de cette évaluation et la manière dont les effets de cet acte ont été appréhendés, notamment par le directeur général, dans les jours qui ont suivi son adoption, suggèrent qu'une portée particulière lui ait été reconnue. Dès le 28 mai 2019, le directeur général a, en effet, informé les membres du personnel communal qu'une collègue de la requérante reprendrait ses fonctions et occuperait son bureau, tandis que, le 4 juin 2019, il leur adressait un nouveau courriel pour préciser les changements d'affectation précités. Des effets juridiques semblent avoir ainsi été reconnus au second acte attaqué, bien que la requérante n'ait pas encore eu l'occasion de faire valoir ses observations et que le conseil communal n'ait adopté le premier acte attaqué.

Néanmoins, en dépit de ces effets et précisément parce que la requérante s'est vu conférer la possibilité de réagir à l'évaluation contenue dans le second acte attaqué, ils ne présentaient, en tout état de cause, pas le caractère définitif requis. L'article 3 de cet acte indique à cet égard que « [l]'intéressée sera entendue par le Conseil si elle en exprime la volonté par écrit conformément au statut, soit pour le 3 juin 2019 au plus tard ». En cas de demande d'audition adressée par la requérante, le conseil communal disposait dès lors de la possibilité de revenir sur l'« évaluation globale définitive "insuffisante" » attribuée par le collège communal, ce qui conduit à appréhender différemment les effets de sa décision. Il convient, en outre, de relever que ladite évaluation a uniquement été conçue pour déterminer si, à l'issue de sa période d'essai, la requérante pouvait être nommée à titre définitif en qualité de chef de service ou si elle devait retrouver ses fonctions antérieures. Or, quelle que soit la portée reconnue au second acte attaqué, c'est le premier acte attaqué qui a formellement décidé de l'issue défavorable du stage de la requérante. La décision du collège communal ne jouissait dès lors d'aucune autonomie, de nature à causer par elle seule grief à la requérante. La partie adverse ne pourrait notamment s'en

prévaloir au titre d'une évaluation réalisée sur la base de l'article 59 du statut administratif du personnel communal.

Le recours n'est donc recevable qu'à l'égard du premier acte attaqué.

V. Premier moyen – première branche

V.1. Thèses des parties

La requérante prend un premier moyen « de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du retrait intempestif d'un acte administratif créateur de droit et de la violation des principes de légitime confiance et de sécurité juridique [et] de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Dans une première branche qu'elle invoque à titre principal, elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un acte administratif « créateur de droit » pour un administré ne peut être retiré qu'à deux conditions cumulatives, à savoir que l'acte retiré soit illégal et que le retrait intervienne avant que le délai de recours en annulation de cet acte devant le Conseil d'État ne soit dépassé. Elle fait ensuite valoir que la délibération du conseil communal du 19 avril 2018 l'a nommée « par promotion, à titre définitif, chef de service administratif à la date du 1^{er} mai 2018 » sans faire mention ni d'un stage, ni d'une période d'essai. Elle estime qu'à supposer que cette délibération soit illégale au regard de l'article 69 (lire : 62) du statut du personnel communal, elle a acquis un caractère définitif, de sorte que ni le conseil communal, ni le directeur général, ni le collège communal ne pouvaient décider de la priver du bénéfice de cette nomination sans violer les principes et dispositions visés au moyen. Elle relève enfin que la partie adverse a adopté une décision ultérieure inconciliable avec le droit créé dans son chef par la décision du 19 avril 2018, de sorte que celle-ci a fait l'objet d'un retrait implicite.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir, à propos de cette première branche, que la décision du 19 avril 2018 est une décision de nomination « à l'essai » au sens du statut administratif de son personnel communal et qu'elle était tenue de respecter l'article 62 de ce statut, en vertu du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*. Elle considère que, même si la décision de nomination du 19 avril 2018 emploie formellement les termes « à titre définitif », il ne peut en être déduit qu'elle aurait implicitement et illégalement entendu déroger à cet article 62. Elle indique que si elle avait souhaité dispenser la requérante de tout stage, compte tenu de ses antécédents professionnels, elle n'aurait pas manqué de le signaler. Elle souligne que les propos attribués sur ce point à la

directrice générale faisant fonction ne sont pas démontrés et qu'ils sont contestés. Elle est d'avis que le conseil communal, organe qui a statué et qui seul pouvait l'engager n'a, au demeurant, pas adopté la même position. Elle précise que c'est la requérante elle-même qui, à l'époque, a rédigé les projets de délibération soumis à ce même organe. Elle dépose à cet égard de nombreux courriers qu'elle lui a adressés *in tempore non suspecto*, démontrant, à ses yeux, les améliorations à apporter quant à sa manière de fonctionner. Elle relève qu'en toute hypothèse, la disposition précitée s'impose également à la partie requérante, de sorte qu'elle n'a pas d'intérêt légitime à défendre la thèse qu'elle soutient. Elle expose enfin qu'elle n'a pas procédé au retrait de sa nomination du 19 avril 2018, qu'il soit explicite ou implicite, par l'effet des actes attaqués, de sorte que la théorie du retrait n'est pas applicable.

Dans son dernier mémoire, elle considère qu'à suivre la thèse de l'auditeur rapporteur, la décision du 19 avril 2018 ne devrait recevoir aucune application, eu égard à l'article 159 de la Constitution et compte tenu de la jurisprudence qu'elle cite en renvoyant à plusieurs arrêts de la Cour de cassation. Elle en déduit que, dans ce cas, elle n'a pas privé la requérante de droits acquis en la remplaçant dans ses anciennes fonctions. Elle rappelle par ailleurs que c'est la requérante qui, à l'époque, a rédigé les projets de délibération soumis au conseil communal, de sorte que, selon elle, c'est « à dessein qu'elle a "oublié" d'y prévoir un stage » et qu'elle n'a pas intérêt au moyen, par application de l'adage *fraus omnia corrumpit*, notamment.

V.2. *Appréciation*

L'article 62 du statut administratif du personnel de la commune d'Esneux est rédigé comme suit :

« La nomination, par voie de promotion, est faite successivement à l'essai et à titre définitif.

Les candidats aux emplois de directeur financier et de directeur général ne sont pas soumis au stage.

Le délai de la nomination à l'essai ou du stage probatoire est d'un an maximum.

Pour le calcul de la durée du stage accompli, ne sont pas prises en compte les absences qui, en une ou plusieurs fois, excèdent 30 jours, même si, durant celles-ci, le stagiaire est resté dans la position d'activité de service.

La nomination définitive est subordonnée à l'accomplissement satisfaisant de ce stage.

Le stage peut toutefois être prolongé d'une durée d'un an maximum au plus, lorsque les circonstances le justifient, par l'autorité qui détient le pouvoir de nomination.

À l'issue du stage, cette autorité décide de la nomination définitive ou de la reprise des anciennes fonctions dont l'agent était titulaire au moment de la promotion au vu du bulletin d'évaluation.

Ce bulletin d'évaluation est rédigé pour l'information de cette autorité. Il contient les avis du directeur général et des supérieurs hiérarchiques. Ce bulletin est immédiatement présenté à la signature du stagiaire. Le stagiaire peut, lors de la signature, émettre des réserves; dans le cas où il refuse de signer, il en est fait mention.

Le stagiaire a le droit, avant toute décision de l'autorité, d'être entendu par celle-ci sur le contenu du bulletin. À cette occasion, il peut se faire assister par un délégué d'une organisation syndicale agréée. Cette demande d'audition doit être adressée par écrit et parvenir à M. le Bourgmestre dans un délai de quinze jours francs. Ce délai prend cours le premier jour qui suit celui de la notification du rapport susvisé ».

Le respect du principe général du retrait des actes administratifs, qui est d'ordre public, implique qu'un acte administratif individuel créateur de droits irrégulier ne peut être retiré que pendant le délai de recours devant le Conseil d'État ou, si un recours en annulation a été introduit, jusqu'à la clôture des débats. Il ne peut être dérogé à ce principe qu'au cas où une disposition législative expresse le prévoit, lorsque l'acte est entaché d'une irrégularité à ce point grave et manifeste qu'il doit être tenu pour inexistant, ou encore lorsqu'il a été suscité par des manœuvres frauduleuses, cette dernière notion devant recevoir une interprétation restrictive.

En l'espèce, le premier acte attaqué décide, en son article 1^{er}, que « [l]e stage de [la requérante] n'est pas satisfaisant (insuffisant) » et, en son article 2, que « [l]'intéressée retrouve donc ses fonctions telles qu'elles étaient avant sa décision du 19 avril 2018 ». Il modifie ainsi cette dernière délibération et procède implicitement à son retrait, s'agissant d'un acte créateur d'effet avantageux irrégulier. Au regard de l'article 62 du statut du personnel communal et sous réserve de ce qui est indiqué ci-après, seuls les candidats aux emplois de directeur financier et de directeur général ne sont, en effet, pas soumis au stage, alors que, par sa délibération du 19 avril 2018, le conseil communal de la partie adverse a directement nommé la requérante à titre définitif en qualité de chef de service par promotion à compter du 1^{er} mai 2018, sans lui imposer d'accomplir un tel stage au préalable.

La portée de cette décision du 19 avril 2018 n'est pas contestable, en dépit de l'article 62 précité. Elle ressort d'abord de son intitulé qui précise qu'elle a trait au point : « 8. Nomination à titre définitif d'une Chef de service par promotion – Madame Anne-Michèle COUQUELET – AMC ». Elle résulte ensuite des termes de cet acte qui indique que « Le CONSEIL [...] PROCÈDE par voie de scrutin secret à la nomination à titre définitif d'une Chef de service administratif » et

qu' « [e]n conséquence, Madame Anne-Michèle COUQUELET [...] est nommée, par promotion, à titre définitif, chef de service administratif à la date du 1^{er} mai 2018 ». La requérante produit, en outre, une « note explicative » se rapportant au premier acte attaqué, qui souligne de façon aussi explicite qu'il a eu pour objet sa « nomination à titre définitif par promotion Chef de service administratif ». Enfin et pour autant que de besoin, la comparaison avec la désignation du directeur financier de la partie adverse, en date du 28 mars 2019, est éloquente puisque cette dernière décision qui figure au dossier administratif indique expressément, dans son intitulé, qu'elle a trait au point « 1. Désignation en stage du Directeur financier – décision » et précise, à l'article 1^{er} de son dispositif, que la personne concernée est « désigné[e] en stage à la date du 29 mars 2019 ». Si la partie adverse souligne que le stage de ce directeur procède de nouvelles dispositions statutaires qui s'écartent de l'article 62 précité, la portée de la délibération du 19 avril 2018 ne peut pas être remise en cause, et ni le dossier administratif, ni les termes de cette décision ne permettent de tenir pour établi que la nomination de la requérante aurait été faite à l'essai, dans le cadre d'un stage. La partie adverse ne mentionne aucun élément qui, avant l'initiative d'évaluer la requérante, aurait témoigné depuis cette délibération de la volonté de la nommer dans un premier temps à l'essai. La circonstance que cette décision méconnaisse l'article 62, précité, du statut du personnel communal ne suffit pas à justifier que l'on s'écarte de l'analyse qui précède, en dehors des cas de fraude ou d'inexistence de l'acte examinés ci-après.

La requérante ne conteste pas avoir contribué à la rédaction de la proposition de décision qui a mené à sa nomination à titre définitif, par la délibération du 19 avril 2018. Pour autant, la partie adverse ne démontre pas que cette proposition aurait été le fruit d'une intention frauduleuse de sa part. Au regard des règles applicables en matière de retrait d'acte, la notion de fraude requiert que soient démontrées de la mauvaise foi et de la malice dans le chef du bénéficiaire de l'acte, lesquelles doivent induire des représentations inexacts de la réalité auprès de l'auteur de la décision à adopter. Elle implique une forme de tromperie ou de déloyauté dans le but de nuire ou de réaliser un gain, et suppose que l'auteur de cette fraude tente sciemment de faire croire aux autres à l'existence d'un fait qui n'existe pas ou, au contraire, de leur cacher un fait existant. La mauvaise foi ne peut être présumée et doit ressortir de la motivation de la décision de retrait, ainsi que du dossier administratif. Or, de telles considérations n'apparaissent pas en l'espèce. La requérante établit que le projet qui a mené à la délibération du 19 avril 2018 a préalablement été soumis à sa supérieure hiérarchique ainsi qu'à la directrice générale f.f. de l'époque, garante de la légalité des actes de la commune, et a recueilli leur accord, avant d'être soumis au vote du conseil communal. Il n'est dès

lors pas établi que la proposition de délibération à la rédaction de laquelle la requérante a contribué, aurait procédé d'une intention frauduleuse de sa part. L'intérêt légitime à invoquer le présent moyen ne peut, partant, lui être dénié.

L'inexistence de cet acte n'étant pas davantage invoquée ni démontrée, de même que l'existence d'une disposition expresse l'autorisant à procéder à son retrait en dehors des délais impartis, il y a lieu de considérer que la partie adverse n'était plus compétente pour retirer implicitement la décision de nommer la requérante à titre définitif, en qualité de chef de service par promotion à compter du 1^{er} mai 2018, par l'adoption du premier acte attaqué.

Le Conseil d'État juge enfin et de manière générale, hors le cas d'une opération complexe qui ne se justifie pas pour la délibération du 19 avril 2018, qu'un tel acte administratif individuel devient définitif s'il n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation devant lui dans le délai de soixante jours prévu par le règlement général de procédure. En dehors de ce délai, la légalité de cet acte ne peut pas être contestée devant le juge administratif, y compris par la voie incidente, en application de l'article 159 de la Constitution, l'objectif étant de préserver la sécurité et la stabilité des relations juridiques. Il en résulte que le Conseil d'État ne peut plus vérifier la légalité de la décision précitée du 19 avril 2018, dès lors que cette décision est devenue définitive.

Partant, en sa première branche, le premier moyen est recevable et fondé.

VI. Autres branche et moyen

La seconde branche du premier moyen et le second moyen, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la « délibération du conseil communal de Esneux du 20 juin 2019 décidant que “le stage de Madame Anne-Michèle COUQUELET n’est pas satisfaisant (insuffisant)” et que “l’intéressée retrouve donc ses fonctions telles qu’elles étaient avant sa décision du 19 avril 2018” ».

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l’indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé le 26 janvier 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

conseiller d’État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Raphaël Born