

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 78.504 du 3 février 1999

A.64.845/VI-12.731

En cause : **VANDERWAEREN** Lucie,
ayant élu domicile chez
Mes Benoît et Luc CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

la Ville de Wavre,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 juillet 1995 par
Lucie VANDERWAEREN qui demande l'annulation de la délibé-
ration du 30 mai 1995 du conseil communal de la Ville de
Wavre mettant fin à son stage de rédacteur comptable et la
licenciant à ladite date;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régu-
lièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur adjoint au
Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 mai 1998 ordonnant le dépôt
au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 janvier 1999;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me L. CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M. conforme, M. LOMBAERT, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le 23 novembre 1993, la requérante, employée en congé sans solde à la Ville de Gembloux, a été admise au stage en qualité de rédacteur comptable à la Ville de Wavre, à partir du 1er décembre 1993; qu'elle était chargée de l'exercice de la fonction de chef du service "comptabilité" et, à ce titre, plus spécialement de la mise en place du régime de la nouvelle comptabilité communale en partie double; qu'à la suite de réunions tenues les 30 septembre et 10 novembre 1994 entre le bourgmestre, l'échevin des Finances, le secrétaire communal et la requérante, il fut constaté que la mise en place, qui devait intervenir le 1er janvier 1995, dudit nouveau régime comptable avait pris un "retard considérable" dont le receveur communal et la requérante seraient "tenus pour responsables si (la) ville devait enregistrer un grave manquement aux instructions"; qu'au cours de la réunion précitée du 10 novembre 1994, il fut annoncé à la requérante que son stage serait prolongé de six mois; que,

par lettre du 15 novembre 1994, la requérante répondit aux reproches qui lui étaient faits et annonça sa démission; que, toutefois, par une nouvelle lettre du 22 novembre 1994, elle retira cette démission et accepta la prolongation de son stage; que le 22 novembre 1994, le conseil communal prolongea le stage de la requérante pour une période de six mois prenant cours le 1er décembre 1994, aux motifs, d'une part, qu'elle avait été spécialement recrutée pour jouer un "rôle moteur" dans le travail préparatoire à la mise en place de la nouvelle comptabilité communale et qu'elle n'avait pas joué ce rôle "de manière optimale" et, d'autre part, qu'"elle (avait) généralement fait preuve d'un manque de discernement dans la priorité à donner aux tâches à accomplir, accordant une importance excessive à des problèmes mineurs"; que la requérante fut informée de cette décision le 24 novembre 1994; que le 21 janvier 1995, deux agents du service de la recette se plaignirent auprès du secrétaire communal de la manière dont la requérante exerçait ses fonctions; que le 15 mai 1995, un agent communal dénonça audit secrétaire le refus de la requérante de déclarer un accident dont il avait été victime à l'assureur "vie privée" de la ville; que le 15 mai 1995, le secrétaire communal établit un rapport de fin de stage dans lequel il faisait notamment état des entretiens qu'il avait eus avec la requérante; qu'il écrivait :

" (...)

Dans le courant du mois de janvier, 1995, j'ai reçu la visite de deux employés du service de la recette. Ces derniers ont émis des critiques sévères et précises quant au travail de Mme VANDERWAEREN.

Les intéressés m'ont confirmé leurs propos par écrit, et ce à ma demande (voir Annexe 8). Les faits évoqués ont pu être vérifiés.

J'ai, en outre enregistré diverses plaintes de la part de certains chefs de service qui déplorent la lenteur de Mme VANDERWAEREN et sa manie de la vérification.

Il me revient, et il est vrai, qu'à une certaine époque Mme VANDERWAEREN trouvait le temps de lire les clauses et conditions des cahiers de charges émanant du service

des Travaux mais, d'autre part - se plaignait d'être soumise à un régime d'"esclave" et d'effectuer de nombreuses heures supplémentaires à son domicile.

Ainsi, M. le directeur des travaux, s'est vu contraint, il y a quelques temps, de faire comprendre adroitement à Mme VANDERWAEREN que certaines tâches n'étaient pas de sa compétence.

De son côté, le chef du service informatique m'a également fait part de ses craintes quant au maniement du système SIEMENS en vue de l'utilisation de la nouvelle comptabilité communale par Mme VANDERWAEREN.

Un fait plus inquiétant m'a, d'autre part, été rapporté et j'ai, personnellement, pu le vérifier.

Au cours de la période d'août 94 à décembre 94, le Trésorier des Régies, Mme BAUGNIET, fut victime d'un accident de la vie privée, des suites duquel, d'ailleurs, elle subit encore un traitement à l'heure actuelle.

Mme BAUGNIET a donc contacté Mme VANDERWAEREN qui lui a déclaré que notre compagnie d'assurances n'interviendrait pas au motif que Mme BAUGNIET effectuait, à son domicile, du travail administratif alors qu'elle était couverte par un certificat médical.

Dès le retour de Mme LACROSSE, commis au services des assurances, Mme BAUGNIET l'a contactée et une déclaration fut faite. Suite à celle-ci, Mme BAUGNIET a pu être indemnisée (...).

Soucieuse de vérifier les renseignements qui m'ont été fournis, et vu mon inquiétude, j'ai procédé à une vérification auprès d'anciens collègues de l'intéressée.

M. le Bourgmestre m'a déclaré en faire autant.

Il ressort de ces contacts que les griefs ci-avant formulés sont confirmés par les dires des personnes contactées.

Manifestement l'attitude de Mme VANDERWAEREN va parfois, m'a-t-on dit, jusqu'à perturber le bon fonctionnement des services.

Cette déclaration m'a été faite par l'un des anciens collègues de la commune de Gembloux.

Certes, Mme VANDERWAEREN a certaines qualités professionnelles.

Le travail est loin de la rebuter et elle possède certaines connaissances.

Toutefois son "obsession de la vérification", sa lenteur semblent dénoncer un manque d'assurance et une peur des responsabilités.

Partant, elle ne présente pas, à mon sens, les qualités que l'on est en droit d'attendre d'un chef de service.

Les membres du collège souhaitaient confier la gestion du service à une personne dynamique susceptible de jouer un rôle "moteur".

Je regrette de devoir vous dire que Mme VANDERWAEREN ne remplit malheureusement pas ce rôle.

J'ai retenu des divers entretiens que j'ai pu avoir avec le personnel que l'intéressée n'est absolument pas perçue comme un chef de service.

Pour conclure, je pense que Mme VANDERWAEREN est une personne travailleuse et qu'en raison de ses qualifications, elle devrait se révéler un bon agent pour autant qu'elle soit placée sous l'autorité d'une autre personne qui dynamise son comportement et lui dicte les tâches à accomplir.

En l'espèce, nous recherchons un responsable du service des Finances et je crains, que l'intéressée ne possède pas les qualités maîtresses pour occuper ce poste.

Les reproches formulés à son encontre au mois de novembre 1994 me semblent toujours d'actualité, en particulier le manque de discernement dans les tâches à accomplir et l'absence du sens des priorités.

Ceci a directement pour effet de surcharger l'intéressée de travail (par son propre fait) et d'alourdir le fonctionnement du service.

J'ajouterai que Mme VANDERWAEREN n'utilise pas judicieusement les compétences de son personnel.

D'autre part, elle est peu réceptive aux suggestions et conseils que des praticiens peuvent lui donner";

que le 16 mai 1995, le collège des bourgmestre et échevins décida d'entendre la requérante le 22 mai et, à l'effet de "préparer ses arguments", la dispensa de service du 17 au 23 mai; que la requérante et son conseil furent entendus le 23 mai 1995 par le collège; que cette audition fit l'objet d'un enregistrement ensuite retranscrit; qu'à cette occasion, la requérante déposa une "note d'observation", dans laquelle elle réfuta, point par point, les griefs que contenait le rapport de stage; que le même jour, le collège décida derechef, "dans un souci de sérénité", de dispenser la requérante de toutes prestations jusqu'au 30 mai 1995, date à laquelle le conseil

communal devait se prononcer; qu'à cette date du 30 mai 1995, le conseil communal prit la délibération attaquée, par laquelle il mettait fin au stage de la requérante et la licenciait immédiatement; que cette délibération mentionne les éléments de fait et les appréciations contenues dans le rapport de stage précité, ainsi que les pièces du dossier, à savoir les notes et plaintes dont le secrétaire communal faisait état, se réfère aux éléments recueillis lors de l'audition de la requérante et réfute chacun des arguments que celle-ci et son conseil avaient développés devant le collège pour contester les griefs qui lui étaient faits, pour conclure que "force est de constater que Madame VANDERWAEREN ne possède pas les qualités requises pour occuper l'emploi en cause, (car) au cours de son stage, elle n'a pas répondu de manière satisfaisante à l'attente des autorités communales"; que le conseil communal relève spécialement les faits suivants :

- 1° un retard avait été constaté dans la mise en place du nouveau régime comptable et avait été signifié à la requérante sans que celle-ci, à ce moment, ait réagi;
- 2° la majeure partie de la liste des tâches dont elle a fait état comme étant les siennes et qui l'ont absorbée "sont une oeuvre collective du service";
- 3° la surcharge de travail dont elle s'est plainte était due à son propre comportement, comme le secrétaire communal le lui a fait observer, notamment du fait qu'elle a procédé à un "examen plus que détaillé des cahiers des charges" qui relevait d'un autre service;
- 4° les attestations de deux agents du service de la recette - lequel "jusqu'il y a deux mois" ne formait qu'un seul service avec celui de la comptabilité - doivent être prises en considération (ces attestations dénonçaient une mauvaise gestion du service et un manque d'autorité de la requérante);
- 5° les plaintes et appréciations des chefs d'autres services (au sujet de la lenteur et de la manie de la vérification de la requérante) doivent être prises en

considération, la requérante n'apportant aucun élément concret pour les contredire;

- 6° l'incident relatif à l'indemnisation de la dame BAUGNIET procède d'une ignorance avouée par la requérante de l'existence d'une police d'assurance "vie privée";
- 7° c'est à tort que la requérante a affirmé s'être fort investie dans son travail au risque de perdre une chance de promotion dans son administration d'origine à Gembloux, car elle n'y bénéficiait pas d'une nomination définitive;
- 8° c'est à tort, enfin, que la requérante fait état des félicitations qu'elle a reçues des autorités supérieures au sujet du travail effectué dans le cadre de la nouvelle comptabilité communale : il s'agissait d'un travail commun de tous les membres du service;

Considérant que les derniers mémoires ampliatifs et la note déposée par la partie adverse ainsi que les pièces y annexées doivent être rejetés des débats, faute que ces mémoires et note soient prévu par le Règlement de procédure et faute que soit alléguée la moindre justification du caractère tardif de la communication desdites pièces, lesquelles ne contiennent, au demeurant, aucun élément déterminant d'appréciation;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de sa requête, "de la violation de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de son article 3, de la violation des principes généraux du droit, et particulièrement celui d'une bonne information qui impose que tout pouvoir public recueille, préalablement à la prise de la décision l'ensemble des éléments utiles pour l'éclairer (et) de la contrariété, de l'insuffisance (et) de l'erreur dans les causes ou les motifs", en ce que l'appréciation de son stage par le conseil communal repose sur le rapport du secrétaire communal qui lui reproche plus particulièrement

un retard dans la mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité communale, ainsi que sur deux attestations écrites de membres du personnel et sur des plaintes d'autres chefs de service, alors que les seuls éléments figurant à son dossier individuel ne permettaient pas au conseil communal de disposer d'une information complète, car :

- 1° le secrétaire communal n'a eu avec elle aucun rapport suivi : c'est avec le receveur communal qu'elle a travaillé en étroite collaboration; or, l'avis de ce dernier n'a pas été sollicité, alors qu'il était le seul à pouvoir porter une appréciation sur le travail de mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité;
- 2° cette mise en oeuvre a nécessité de nombreux contacts avec les autorités supérieures de la Région et du CIGER (informatique comptable); or l'avis de ces autorités n'a pas été recueilli, alors que la Ville de Wavre a été félicitée pour les conditions dans lesquelles cette mise en oeuvre a eu lieu;
- 3° les critiques émises par certains chefs de service sont restées anonymes : aucune pièce ne relate un quelconque reproche à son dossier individuel;
- 4° le rapport de stage fait état de sa manière de travailler dans une autre administration, c'est-à-dire à Gembloux, ce qui ne peut être admis;

Considérant que la partie adverse répond qu'un rapport de stage doit relever les indices de nature à faire craindre que l'agent ne présente pas toutes les garanties d'aptitude professionnelle pour exercer la fonction; que, selon elle, on ne peut faire grief au secrétaire communal d'avoir mis en exergue le retard pris par la mise en oeuvre de la nouvelle comptabilité communale dont la requérante avait la charge ainsi que les critiques et les plaintes d'autres chefs de service ou d'agents; qu'elle souligne que le rapport de stage relève aussi les éléments positifs en faveur de la requérante, tout en observant que celle-ci n'a pas les qualités d'un chef; que, devant ces éléments, le conseil communal ne

pouvait, suivant la partie adverse, que constater que la requérante ne donnait pas toutes les garanties nécessaires; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse souligne que tout indice d'incapacité d'un stagiaire, révélé par un ensemble de faits, est de nature à justifier un refus de nomination définitive, lequel refus ne peut être tenu en ce cas pour déraisonnable; qu'elle relève, à cet égard, que la décision du 22 novembre 1994 prolongeant le stage, ainsi que le rapport de stage et la délibération du conseil communal révèlent un ensemble d'appréciations qui justifiaient le refus de nommer la requérante : son "obsession de la vérification", sa "lenteur", son "manque d'assurance", sa "peur des responsabilités", son "manque de discernement dans les tâches à accomplir et l'absence de sens des priorités", sa "mauvaise gestion des ressources humaines", l'utilisation non judicieuse des "compétences de son personnel"; qu'elle en déduit que, si le principal grief fait à la requérante était le retard mis par elle dans la mise en place de la nouvelle comptabilité, ce n'était pas le seul : plus fondamentalement, le conseil communal a estimé que la requérante n'avait pas les qualités requises pour diriger son service et le rendre performant; qu'ainsi, selon elle, ce conseil n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation; qu'elle fait observer encore que cette appréciation s'est fondée sur un ensemble de faits constatés par le secrétaire communal, qui en sa qualité de chef du personnel, était seul habilité à se prononcer; que de ce fait, selon elle, le secrétaire n'avait pas à consulter le receveur communal sous les ordres duquel la requérante n'était pas placée, son avis en tout cas, s'il avait été demandé, ne pouvant être considéré comme un élément essentiel; qu'elle relève que le secrétaire communal a toujours été attentif au travail de ses stagiaires et, en l'espèce, a assisté aux entretiens au cours du stage de la requérante, de sorte qu'il a pu "se forger, en connaissance de cause, une opinion personnelle sur les qualités (de cette dernière)"; qu'au surplus, observe encore la partie adverse, le

secrétaire s'est fondé sur des déclarations d'autres agents et sur les plaintes de chefs de service, qui constituaient autant de "témoignage" dont il pouvait être tenu compte, même si leurs auteurs n'étaient pas les chefs hiérarchiques de la requérante; qu'enfin, elle souligne que le conseil communal a reconnu les qualités de la requérante, mais qu'à supposer même que ces qualités eussent été confirmées, notamment par les autorités supérieures, il n'en restait pas moins que la requérante ne présentait pas les qualités maîtresses requises pour assumer le rôle de chef de service à l'égard de subordonnés;

Considérant qu'à l'expiration de son stage, un agent stagiaire a vocation à une nomination définitive; que lorsque l'autorité refuse de lui accorder cette nomination et décide de le licencier, elle ne peut le faire qu'après avoir porté une appréciation éclairée, complète et objective sur sa manière de servir, en ayant égard aux éléments tant favorables que défavorables;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort de la motivation de la délibération attaquée que l'appréciation négative portée par le conseil communal au sujet de la manière de servir de la requérante durant son stage repose sur un ensemble de reproches formulés par le secrétaire communal dans le rapport de stage et relatifs, d'une part, au retard pris par la mise en place du nouveau régime de comptabilité communale et, d'autre part, à la mauvaise gestion de ce service par la requérante, à son inaptitude à le diriger et à une erreur qu'elle aurait commise à l'occasion d'une déclaration d'accident d'un membre du personnel; que les reproches procèdent de deux attestations de subordonnés de la requérante, d'une lettre de l'agent accidenté et de plaintes verbales de chefs d'autres services;

Considérant que ces membres du personnel, subordonnés ou collègues, n'avaient pas qualité pour apprécier le travail de la requérante; que cette appréciation ne pouvait être portée que par son chef direct, à savoir le secrétaire communal; que c'est à lui, en effet, qu'il incombait d'exercer légalement la surveillance effective de la manière de servir de l'intéressée; qu'il appert qu'il n'a pas exercé cette mission légale; qu'il s'est contenté d'assister à deux réunions ayant trait à la mise en place de la nouvelle comptabilité, de recueillir les attestations, lettres et plaintes verbales dont s'agit, d'en faire mention et d'affirmer qu'il avait vérifié les dires de leurs auteurs sans s'en expliquer plus avant, la requérante ayant par après, lors de son audition par le collège, contesté ces "témoignages" sans que davantage le secrétaire communal ait étayé ses dires;

Considérant, par ailleurs, que la requérante a - ce qui n'est pas contesté - travaillé principalement en étroite collaboration avec le receveur communal et les autorités de tutelle; que l'avis du receveur qui, vu les carences du secrétaire communal, aurait été précieux, n'a pas été demandé, pas plus que celui, au sujet de la mise en place du nouveau régime comptable, des autorités supérieures;

Considérant qu'il s'ensuit que le conseil communal n'a pas disposé de tous les éléments avérés propres à lui permettre de porter, sur la manière de servir de la requérante, une appréciation objective, plus spécialement de l'avis des personnes qui avaient effectivement surveillé son travail ou, ayant collaboré étroitement avec elle, auraient pu se prononcer en connaissance de cause à ce sujet; qu'ainsi, le conseil communal n'a pas motivé adéquatement la délibération attaquée; que le moyen est bien fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 30 mai 1995 du conseil communal de la Ville de Wavre mettant fin au stage de rédacteur-comptable de Lucie VANDERWAEREN et la licenciant à ladite date.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le trois février 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.