LA NOMINATION D'UN GRADE LÉGAL EN FIN DE STAGE : CONTRAINTE OU NON POUR LE CONSEIL ? OUI POUR LE MINISTRE, NON POUR LE CONSEIL D'ÉTAT.

Charles HAVARD,
DG - Secrétaire communal de la Ville de Visé

La question qui se pose est la suivante : le conseil communal ou le conseil de l'action sociale nomme les directeurs communaux en stage. Par directeurs, il faut entendre le directeur général communal, le directeur général du CPAS, le directeur financier communal, de CPAS ou commun, le directeur général adjoint. La procédure est la même pour tous les grades légaux de la commune et du CPAS. Le conseil communal ou le conseil de l'action sociale procède à la nomination en stage en respectant la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs. Le directeur commence alors un stage d'un an en principe. Une commission de stage est composée de trois pairs de la profession qui comptent trois années d'ancienneté. À l'issue du stage, cette commission de stage rédige un rapport motivé avec un membre du collège. En principe dans le mois, le conseil communal ou le conseil de l'action sociale porte le point de la nomination définitive à son ordre du jour.

Dans quelle mesure le conseil communal ou le conseil de l'action sociale est-il tenu par le rapport favorable de la commission de stage ?

L'ARRÊTÉ DU GW DU 11 JUILLET 2013 ET SON INTERPRÉTATION MINISTÉRIELLE

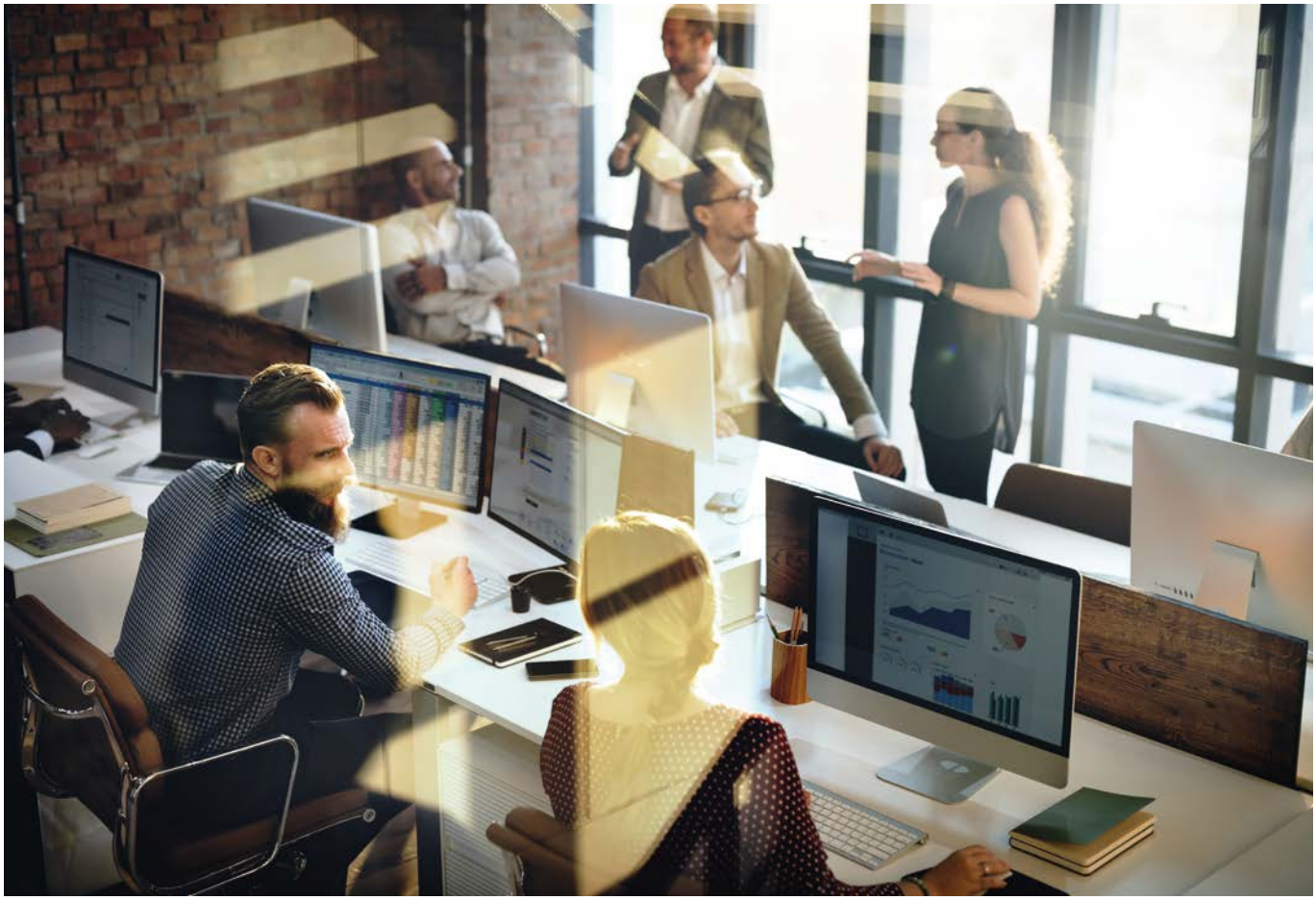
L'AGW du 11 juillet 2013, en son article 11 initial, disposait que « *En cas de rapport négatif, le conseil communal peut procéder au licenciement du directeur concerné* ». Ce texte était en vigueur jusqu'au 31 mars 2019. Mais ce texte de l'article 11 a été modifié par l'AGW du 24 janvier 2019 et comporte désormais un alinéa qui semble donner une latitude au conseil communal pour licencier, même en cas de rapport positif. Le ministre a toutefois pu préciser que le directeur stagiaire n'a le droit d'être entendu qu'en cas de rapport négatif et « *A contrario, dans les autres cas - et donc en cas de rapport positif - il n'est pas prévu d'audition du directeur stagiaire ni de pouvoir d'appréciation du conseil communal.*[1] » L'équation était donc bouclée selon le ministre : le conseil communal a un pouvoir d'appréciation lors de la nomination d'un directeur stagiaire, moyennant due motivation, mais, pour la nomination définitive, il est lié par un rapport positif de la commission de stage à laquelle est associé un membre du collège pour le rapport final. Le conseil communal n'a un pouvoir d'appréciation qu'en cas de rapport négatif de la commission de stage.

UNE PROCÉDURE CONTENTIEUSE EST ARRIVÉE AU CONSEIL D'ÉTAT

Dans une commune wallonne, le conseil communal avait nommé un directeur général en stage à l'unanimité. Le rapport final de la commission de stage était très positif mais le conseil communal a refusé la nomination définitive et a décidé de licencier le directeur général stagiaire, avec effet immédiat et sans versement d'indemnité.

Le DG stagiaire est allé en recours gracieux auprès du ministre wallon de tutelle. Le ministre a annulé la délibération

[1] Q. CASSART-MAILLEUX n°138 du 2 avril 2020, PW.



du conseil communal parce que le conseil communal a l'obligation de nommer le directeur stagiaire dans l'hypothèse d'un rapport de fin de stage positif[2].

VOICI UN EXTRAIT DE L'ARRÊTÉ :

« *Que le conseil communal ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de ne pas nommer le DG en stage lorsqu'il a obtenu un rapport positif de la commission de stage ; qu'il ne peut pas déroger ou ajouter des conditions à celles fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon.* »

Le ministre est donc parfaitement cohérent avec ses réponses au Parlement. La commune est allée en recours au Conseil d'État contre cette annulation. L'auditeur du Conseil d'État a confirmé le ministre dans son rapport[3].

Voici un extrait du rapport : « *Il ressort des articles 10 et 11 de l'AGW du 11 juillet 2013, tel que modifié par l'AGW du 24 janvier 2019 que ce n'est que dans l'hypothèse où la commission de stage manque à son obligation de rédiger un rapport sur l'aptitude du stagiaire ou lorsque le rapport conclut au licenciement que l'autorité communale retrouve son pouvoir d'apprécier lui permettant de procéder à la nomination ou au licenciement.* » Le conseil a préalablement choisi le candidat pour le stage. Ensuite « *seule la commission de stage peut conclure à l'aptitude ou non du directeur concerné à exercer la fonction* ».

L'ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT INVERSE LA RÉPONSE

Le Conseil d'État[4], consacre la thèse inverse : selon L1124-2 §1er, le DG (mais c'est valable pour tous les directeurs) est nommé par le conseil communal. Ce n'est d'ailleurs là qu'une confirmation de la gestion de l'intérêt communal par le conseil selon L1122-30, conformément à la Constitution. C'est une compétence en propre pour le conseil, pas seulement pour la nomination en stage mais également pour la nomination définitive. Une disposition réglementaire, en l'espèce l'AGW, ne peut attribuer le pouvoir d'appréciation, en tout ou en partie, à une autre autorité. En d'autres termes, le Gouvernement wallon ne peut spolier le conseil communal de son pouvoir d'appréciation en liant sa compétence à une décision qui serait prise par une autre instance, en l'occurrence la commission de stage.

[2] Arrêté ministériel GW du 13 décembre 2019.

[3] Rapports A.229.990/VIII-11.349 et 301 de l'auditeur.

[4] Arrêt n°249.998 rendu simultanément pour les deux affaires A. 229.506/VIII-11.301 et 349.

LA MOTIVATION DOIT REPOSER SUR DES CONSIDÉRATIONS ÉMANANT DE LA PÉRIODE DE STAGE

La nomination est un acte individuel qui doit reposer sur une motivation adéquate, selon la loi du 29 juillet 1991. La période de stage est en principe d'une année et une décision définitive doit intervenir rapidement après la fin du stage. Le conseil communal, souverain, pourra fonder sa décision sur d'autres éléments qui n'auraient pas été pris en considération par le rapport de fin de stage, mais ces éléments doivent être en lien avec les prestations du directeur pendant la période de stage. Tant que le directeur n'est pas nommé définitivement, il reste stagiaire certes, mais la période de stage n'est pas pour autant prolongée.

SITUATION FINALE DU STAGIAIRE LICENCIÉ

S'il provient de l'extérieur, c'est un licenciement sec (la loi ne prévoit pas d'indemnités). S'il provient de la promotion, il a le droit de récupérer son poste antérieur à la promotion (art. 11§2).

CONCLUSION

Si le ministre entendait priver le conseil communal de tout pouvoir d'appréciation en cas de rapport de fin de stage favorable, le Conseil d'État, se fondant sur la Constitution et sur les compétences du conseil communal dans le CDLD, donne la plénitude de la compétence de nommer en fin de stage au conseil communal qui n'est pas lié par un autre organe administratif. Mais le conseil communal devra motiver son choix sans retenir des éléments qui déborderaient de la période de stage initiale.