

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 101.020 du 21 novembre 2001

A.109.973/VIII-2580

En cause : **NELIS** Françoise,
ayant élu domicile chez
Me Jean LAURENT, avocat,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 7 septembre 2001 par Françoise NELIS qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2001 la licenciant pour cause d'inaptitude professionnelle et de la décision implicite de ne pas la nommer définitivement;

Vu la requête introduite simultanément par la même requérante, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 octobre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 12 novembre 2001;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

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

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

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. La requérante est engagée en qualité de secrétaire d'administration contractuelle au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale le 16 septembre 1992. Elle est affectée au service des monuments et sites en qualité d'architecte.

2. Par un arrêté du Gouvernement du 7 novembre 1997, elle est admise au stage pour une période d'un an en la même qualité à dater du 1^{er} septembre 1997.

3. Un premier rapport de stage est établi pour les mois de septembre, octobre et novembre 1997. Il y est précisé que "l'agent manque de rigueur administrative et ne s'implique pas suffisamment dans la gestion de ses dossiers" et est notée "améliorable". Il est conclu que le stage peut être poursuivi.

4. Un arrêté du Gouvernement du 30 novembre 1998 suspend le stage de la requérante à partir du 9 décembre 1997 pour raisons de santé. Elle reprend ses fonctions le 7 février 2000, date à laquelle elle est affectée au service de l'urbanisme de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement.

5. Le 10 août 2000, la requérante prend connaissance du premier rapport de stage et fait des observations à ce sujet.

6. Un rapport de stage est établi pour les mois de février, mars et avril 2000. La notation est "favorable" et le rapport ne comporte que les constatations positives suivantes :

- " - belle intégration au service
- constructive
- caractère conciliant
- esprit d'équipe".

La requérante en prend connaissance le 18 mai 2000 et ne formule aucune observation.

7. Un troisième rapport de stage, dont la requérante prend connaissance le 4 septembre 2000, porte sur les mois de mai, juin et juillet 2000. Il contient les constatations positives suivantes :

" même appréciation que précédemment sur l'intégration dans le service"

et des constatations négatives libellées en ces termes :

- " - ponctualité à améliorer (voire solde négatif heures de prestations pour juillet et août 2000)
- rigueur et méthodologie de travail à améliorer davantage".

La notation est "améliorable".

8. Dans le rapport élaboré pour les mois d'août, septembre et octobre 2000, la requérante se voit attribuer la notation "favorable", en raison des constatations positives suivantes :

- " - voir rapport précédent
- amélioration sensible concernant les constatations négatives du rapport précédent".

Il est précisé que la requérante doit s'améliorer sur le point suivant :

" persévérer en matière de rigueur et de méthodologie".

Une prolongation de stage de quatre mois est proposée "en accord avec l'intéressée qui souhaite ce délai complémentaire pour finaliser son rapport de stage final".

9. Par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2001, le stage de la requérante est prolongé de quatre mois.

10. Le 12 avril 2001, le maître de stage de la requérante établit un rapport pour les mois de novembre 2000 à mars 2001. Son appréciation est négative et il propose le licenciement de la requérante.

11. Saisie par le secrétaire général du ministère, la commission de recours émet le 5 juin 2001 l'avis suivant :

" Nous, Président et membres de la commission de recours en matière de fonction publique du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale,

Attendu qu'il résulte des débats que les qualités professionnelles d'architecte de la stagiaire, Mme Françoise NELIS sont incontestées mais que ses prestations sur le terrain, c'est-à-dire au sein du service des Monuments et Sites d'abord et ensuite, au sein du service Urbanisme, cellule travaux, laissent à désirer sur le plan de la ponctualité et de la méthodologie;

Attendu que, bien qu'ayant obtenu une prolongation de stage de quatre mois, la stagiaire n'a pas pu présenter la version définitive de son mémoire de stage pour le 30 mars 2001;

Attendu que les quatre rapports de stage communiqués par l'administration ne permettent toutefois pas de conclure dès à présent que le rapport de confiance entre l'intéressée et l'administration -quoique sérieusement ébranlé- soit irréparablement rompu, et que, sous réserve de l'avis du Service de Santé Administratif et sous réserve de la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de nommer l'intéressée, seules les évaluations permettront de trancher sur ce point;

Attendu qu'après un vote par bulletin secret, il s'avère que trois voix se sont prononcées pour le licenciement pour inaptitude professionnelle de la stagiaire, Mme Françoise NELIS, trois voix contre et un membre s'est abstenu;

Attendu qu'en cas de partage des voix, l'avis est considéré comme favorable à l'agent, en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er}, dernière phrase du susdit Règlement d'ordre intérieur de la commission.

Sommes d'avis de rejeter la proposition de licenciement pour inaptitude professionnelle de la stagiaire, Mme Françoise NELIS, attachée".

12. Le 5 juillet 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend un arrêté portant licenciement de la requérante pour inaptitude professionnelle. Il s'agit de l'acte attaqué qui est ainsi motivé :

" Considérant que le premier rapport de stage, pour la période du 1/9/1997 au 30/11/1997, où la stagiaire était affectée au service Monuments et Sites, contient une appréciation « améliorable », et qu'il mentionne que « l'agent manque de rigueur administrative et ne s'implique pas suffisamment dans la gestion de ses dossiers »;

Considérant que le second rapport de stage, pour la période de février, mars, avril 2000, période à partir de laquelle la stagiaire est affectée au service de l'Urbanisme, comporte l'appréciation « favorable » et qu'il mentionne la belle intégration dans le service, l'esprit constructif et d'équipe de la stagiaire;

Considérant que le troisième rapport de stage, pour la période de mai, juin et juillet 2000 comporte l'appréciation « améliorable » et qu'il mentionne, outre la bonne intégration dans le service, que la ponctualité, la rigueur et la méthodologie sont à améliorer, que les constatations sur la ponctualité sont attestées par le listing de pointage;

Considérant que le quatrième rapport de stage, pour la période d'août, septembre et octobre 2000 comporte l'appréciation « favorable », qu'il mentionne une amélioration sensible de la stagiaire,

Considérant cependant que ce même rapport est également complété dans la partie concernant les problèmes rencontrés au cours du stage, qu'il précise que la stagiaire doit s'améliorer en matière de rigueur et de méthodologie, qu'il conclut en proposant une prolongation du stage pour quatre mois, qu'il convient donc de relativiser l'appréciation « favorable »;

Considérant qu'il relève des pièces du dossier, et notamment d'une lettre de l'intéressée, que la prolongation du stage a été accordée à la demande de la stagiaire pour disposer de plus de temps pour la réalisation de son mémoire, que, par conséquent, à la date normale de fin du stage, la stagiaire ne satisfaisait pas à l'obligation de dépôt d'un mémoire prévue à l'article 32 de l'A.R. du 2/10/1937, que, même si, comme le relève la stagiaire, la prolongation du stage n'a pas fait l'objet d'un examen ni d'une proposition de la Commission des stages comme le prévoit l'article 32 de l'A.R. du 2/10/1937, cette prolongation a été décidée dans son intérêt, pour qu'elle puisse satisfaire à l'obligation de dépôt du mémoire;

Considérant que, malgré la prolongation de quatre mois durant laquelle la stagiaire a disposé largement du temps nécessaire à la réalisation de ce mémoire, le document qu'elle a déposé est jugé par ses supérieurs hiérarchiques comme totalement insuffisant, tant sur la forme (appréciation partagée par la directrice de la formation) que sur le fond, que la stagiaire, pour sa défense, affirme que le mémoire de stage qu'elle a déposé et dont il a été accusé réception par la directrice de la formation le 17/4/2001, était un brouillon, qu'elle s'apprêtait à remettre une version définitive, et que l'on a refusé de prendre en compte cette version définitive.

Considérant cependant que la prolongation de son stage prenait fin le 31/3/2001, qu'il est donc normal qu'aucune version ultérieure à la version du 17/4/2001, déjà hors délai, n'ait été acceptée, que, pour le surplus, la version déposée le 17/4/2001 revêt tous les aspects externes, d'une version définitive (couverture cartonnée, plastifiée, document agrafé, ...) et ne ressemble en rien à un brouillon;

Considérant que le mémoire de stage est un élément essentiel dans l'évaluation du déroulement du stage; que ce mémoire a été rentré hors délai par la stagiaire, et ce, malgré la prolongation du stage et la mise à sa disposition d'un laps de temps largement suffisant pour le faire; que la qualité de ce mémoire est insuffisante, tant sur la forme que sur le fond;

Considérant que le dernier rapport de stage, pour la période de novembre et décembre 2000, janvier, février et mars 2001 contient l'appréciation globale « négative », conclut au licenciement de la stagiaire et renvoie à un rapport annexe qui mentionne notamment que la stagiaire « n'a pas démontré ses qualités de cadre, légitimement attendues à ce niveau, tant par sa disponibilité pour la cellule où elle est affectée, que par sa capacité fonctionnelle d'entreprendre, de proposer, de gérer avec une autonomie certaine »;

Considérant qu'il ressort de la majorité des rapports de stage que des réserves, pour le moins, ont été émises quand à la ponctualité et à la méthodologie de la stagiaire, que les remarques sur la ponctualité et le volume d'heures prestés s'appuient sur les listes de pointage qui démontrent que la stagiaire a eu un solde négatif important de façon persistante, même si cette situation s'est améliorée durant le premier trimestre 2001; que les problèmes de méthodologie sont relevés ou confirmés par l'ancien chef de service de la stagiaire, ainsi que par son nouveau

chef de service, par l'agent qui l'encadrerait directement (qui parle de « non-évolution » de la qualité médiocre de son travail) et par le fonctionnaire assurant la direction de l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement (à qui il ne semble pas possible de demander la nomination d'une stagiaire de niveau A qui n'a plus la confiance de ses supérieurs hiérarchiques), que si la stagiaire semble mettre en doute l'encadrement de son stage, la directrice de la formation affirme que l'intéressée a bénéficié de soutien mais s'est révélée d'une passivité étonnante.

Considérant par conséquent que, contrairement à l'avis de la Commission de Recours qui estime que le rapport de confiance est sérieusement ébranlé mais non rompu, l'ensemble des éléments du dossier permet de dire que le rapport de confiance entre l'intéressée et l'administration (à tous les stades de la hiérarchie) est irréparablement rompu.

Considérant enfin que selon les termes de l'accord gouvernemental, l'administration régionale doit constituer un outil moderne et performant au service des citoyens, que pour atteindre cet objectif, l'administration ne peut se permettre de maintenir en service un agent avec qui la confiance est rompue à ce point, qu'une nomination dans ces conditions ne pourrait qu'entraîner une longue suite de difficultés tant pour Mme NELIS que pour l'administration";

Considérant que la demande est irrecevable en tant qu'elle poursuit la suspension de l'exécution du refus de nommer la requérante;

Considérant que la requérante prend un moyen unique dont la première branche vise la violation de l'article 28quinquies de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; qu'elle note que seuls quatre rapports trimestriels de stage ont été établis alors que selon la disposition précitée il aurait fallu en établir un tous les mois et à la fin du stage; qu'elle soutient que l'absence des rapports mensuels lui a causé préjudice puisque l'avant-dernier rapport trimestriel comportait la mention "favorable" et soulignait son évolution positive par rapport aux remarques précédemment émises; qu'elle estime que le but des rapports de stage est de permettre au stagiaire de se corriger et de s'améliorer pour favoriser ses chances de nomination; qu'elle fait valoir que le dernier rapport trimestriel se confond avec le rapport de fin de stage; qu'elle ajoute que la prolongation du stage ne portait que sur l'élaboration de son mémoire en sorte que l'évaluation devait être clôturée le 30 novembre 2000;

Considérant que la partie adverse répond que la communication trimestrielle des rapports de stage n'a pas nui à la requérante et relève que si l'avant-dernier rapport comporte la mention globale "favorable", il insiste comme les autres sur la nécessité de persévérer en matière de rigueur et de méthodologie, ce qui permettait à l'intéressée d'adapter son comportement; que, selon la partie adverse, il en va d'autant plus ainsi que le dernier rapport concerne la qualité du mémoire remis tardivement et se limite pour le reste à faire état des problèmes de ponctualité et de

méthodologie de travail; qu'enfin, elle fait valoir que, dans la mesure où 50% de l'activité de la requérante au sein du service ont été consacrés à l'élaboration de son mémoire, il est certain que l'appréciation formulée dans le rapport final porte sur ce mémoire, le reste n'étant qu'un résumé des appréciations antérieures;

Considérant que l'article 28quinquies de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, tel qu'il était applicable au cas d'espèce, dispose comme suit :

" Le directeur de formation établit chaque mois et à la fin du stage un rapport de stage conformément aux modèles arrêtés par le ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.

Chaque rapport est communiqué au stagiaire qui y joint éventuellement ses observations et il est versé à son dossier personnel";

qu'il n'est pas contesté que l'obligation d'établir des rapports mensuels n'a pas été respectée; qu'il s'agit d'une formalité substantielle édictée dans l'intérêt des stagiaires; qu'il est sans intérêt d'examiner si, en l'espèce, la violation de cette règle a nui ou non à la requérante; que le moyen est sérieux en sa première branche;

Considérant que la requérante estime subir un préjudice moral grave découlant de ce que le jugement porté sur la manière dont elle exerçait ses fonctions porte atteinte à son honneur, étant considérée comme inapte; qu'elle estime que ce préjudice est d'autant plus grave qu'elle avait précédemment travaillé plus de dix ans au service de la partie adverse sans qu'aucun rapport négatif sur ses prestations n'ait été établi; qu'elle prétend également subir un préjudice matériel grave dès lors qu'elle a la charge de trois adolescents et qu'elle ne pourra plus faire face à ses obligations; qu'elle dépose un dossier établi par un service social qui fait état de ses ressources et de ses dettes et prévoit de demander un règlement collectif de la dette au juge des saisies; qu'elle précise qu'à l'âge de 47 ans, un reclassement est particulièrement aléatoire;

Considérant que la partie adverse répond qu'en principe un préjudice moral peut être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation et que les circonstances du licenciement de la requérante ne sont pas en soi attentatoires à son honneur, faisant valoir que l'acte critiqué n'est que le constat que la requérante n'a pas satisfait aux obligations du stage, constat étayé par des éléments objectifs mentionnés dans l'acte; que la partie adverse conteste que la requérante apporterait la preuve que l'exécution de l'acte critiqué l'accuserait à la déconfiture dès lors que le risque de saisie n'est pas avéré et ne se réalisera pas si la demande de règlement collectif des dettes est accueillie et observe que les difficultés actuelles de la requérante ne semblent pas découler de l'acte critiqué mais d'un surendettement progressif et

inconsidéré qui aurait entraîné des saisies; qu'elle précise également que la requérante a été autorisée à ne pas exécuter le contrat de travail conclu le 5 juillet 2001 pour lui permettre de chercher plus facilement un emploi;

Considérant qu'un préjudice moral grave ne saurait être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation qu'en fonction du moyen qui serait reconnu fondé, ce qui est totalement imprévisible au stade actuel de la procédure; que s'il est exact que le risque d'un échec, ne s'accompagnant pas d'opprobre, est inhérent à toute période de stage et donc n'est pas, en soi, constitutif d'un préjudice grave difficilement réparable, il n'en va pas de même lorsque, comme en l'espèce, les critiques émises à l'égard de la requérante et son âge rendent un reclassement professionnel particulièrement hypothétique; qu'il est sans pertinence que l'endettement de la requérante était antérieur à son licenciement; qu'il suffit de constater que ses revenus professionnels de 63.000 francs par mois lui auraient permis plus aisément de rembourser ses dettes que ses ressources actuelles de 37.000 francs; que le règlement collectif de dettes ne s'impose pas de droit et ne constitue pour l'heure qu'une simple possibilité;

Considérant que les deux conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2001 licenciant Françoise NELIS pour cause d'inaptitude professionnelle.

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un novembre deux mille un par :

M. GEUS président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.