

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 223.171 du 16 avril 2013

A. 202.460/VIII-7843

En cause : **BOROTO** Jean-Marie,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Cédric MOLITOR et  
Jean BOURTEMBOURG, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**l'Office national de sécurité sociale (ONSS)**  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Michel VAN DIEVOET, avocat,  
rue aux Laines 56  
1000 Bruxelles.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 16 novembre 2011 par Jean-Marie BOROTO tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du comité de gestion de l'Office National de Sécurité Sociale du 9 septembre 2011 portant [son] licenciement pour inaptitude professionnelle" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n° 219.556 du 29 mai 2012 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> LEJEUNE, auditeur, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 27 février 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 22 mars 2013;

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

Entendu, en leurs observations, M<sup>es</sup> Cédric MOLITOR et Jean BOURTEMBOURG, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Michel VAN DIEVOET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> LEJEUNE, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 219.556, précité, et qu'il y a lieu de s'y référer; que par cet arrêt, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de l'acte attaqué estimant les moyens non sérieux;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 28quinquies, 30 et 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, en tant que ces dispositions sont rendues applicables aux membres du personnel de la partie adverse par les articles 9, § 5, 10 et 12 de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, de la violation des articles 9, § 5, 12 et 15quater de ce dernier, de la violation de l'article 2, 1°, de l'arrêté royal du 24 janvier 2002 fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient, dans une première branche, que le licenciement d'un stagiaire ne peut avoir lieu avant l'expiration de la période de stage, laquelle était en l'espèce d'une année, arguant qu'il découle des articles 32 et 28quinquies de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, que la commission des stages ne peut être saisie d'une proposition de licenciement qu'à la fin du stage, puisque ce n'est qu'à ce moment que tous les rapports visés à l'article 28quinquies ont été établis; que, dans une seconde branche, le requérant soutient, après avoir rappelé que le stage est une période de formation et d'apprentissage, qu'il appartenait à la partie adverse d'envisager les alternatives au licenciement offertes par

l'article 15quater de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, précité, ce que selon lui, elle n'a pas fait;

Considérant que le requérant soutient, dans son mémoire en réplique, que l'arrêté royal du 8 janvier 1973, précité est bien applicable aux agents de l'ONSS, nonobstant sa modification par un arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 2005; que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir, à propos de l'article 15quater, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, précité, que cette disposition trouve à s'appliquer dans d'autres hypothèses que celle de la saisine de la commission des stages intervenant sur la base de l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité dans lesquelles il peut être décidé, sur la base d'un avis de ladite commission, que le stage ne peut être poursuivi et qu'il y a lieu de procéder au licenciement du stagiaire, comme, par exemple, en cas d'application de l'article 28sexies, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1973 qui prévoit le licenciement du stagiaire qui s'est rendu coupable d'une faute grave commise dans l'accomplissement de son stage ou à l'occasion de celui-ci; qu'il rappelle enfin qu'avant que la commission des stages ne puisse intervenir et statuer en rendant un avis, il faut qu'elle ait été saisie à cet effet et que selon l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, ladite commission ne peut être saisie que si les rapports visés à l'article 28quinquies ne sont pas, dans l'ensemble, favorables;

Considérant que comme l'a jugé l'arrêt n° 220.114 du 29 juin 2012, l'arrêté royal du 8 janvier 1973, précité est applicable aux agents de l'Office national de Sécurité sociale; que conformément à l'article 10, § 3, de cet arrêté, "le stage est d'une durée d'un an pour les niveaux A, B et C" et "il peut être prolongé au maximum d'un tiers de sa durée"; que l'article 15quater, § 2, du même arrêté dispose par ailleurs :

" § 2. Après avoir recueilli toutes les informations utiles, notamment auprès des chefs de service des intéressés, la commission de stages selon le cas :

- 1° décide si le stage peut être poursuivi ou s'il doit être prolongé. [...].
- 2° soumet à l'autorité revêtue du pouvoir de nomination une proposition motivée de licenciement ou de nomination.

(...)" ;

que la possibilité dont dispose la commission des stages, conformément à cette disposition, de proposer la poursuite du stage suppose que celui-ci n'ait pas déjà été entièrement accompli; qu'il s'ensuit nécessairement que l'autorité compétente peut décider du licenciement d'un stagiaire sans attendre l'expiration du délai d'un an fixé par l'article 10, précité; que la première branche du moyen n'est dès lors pas fondée; que, sur la seconde branche, en considérant que le "comportement général en stage ne permet pas d'augurer que [le requérant] puisse atteindre à terme ce que l'on attend d'un contrôleur social", la partie adverse a implicitement mais certainement écarté les alternatives au licenciement; qu'en sa seconde branche, le moyen manque dès lors en fait;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la "violation de l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État tel qu'applicable aux stagiaires soumis à l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes publics, conformément à l'article 12 de cet arrêté, de la violation de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes publics, et notamment ses articles 12 et 15quater, de la violation de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 janvier 2002 fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, des principes du contradictoire et du respect des droits de la défense et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir qu'il n'a pas été informé de l'objet de la réunion du 20 juin 2011, du contenu de la décision que la partie adverse envisageait de prendre et des éléments qui allaient, le cas échéant, être invoqués comme motifs de cette décision alors qu'en vertu de l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, applicable par renvoi de l'article 12 de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, précité, le directeur du service du personnel était dans l'obligation d'établir un rapport récapitulatif de stage pour saisir la commission des stages et de le lui communiquer afin qu'il puisse faire valoir utilement ses observations et exercer ses droits de la défense;

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant précise que le second rapport de stage n'est pas le rapport récapitulatif visé à l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité mais le rapport trimestriel exigé par cette disposition, telle qu'elle a été rendue applicable aux agents de certains organismes d'intérêt public par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 précité, et que ce rapport porte incontestablement sur l'appréciation de ses prestations pour les mois de mars, avril et mai; qu'il ajoute qu'à la différence du statut des agents de l'État, le régime établi par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 ne contient pas un corpus de règles différent selon que le stagiaire est lauréat du niveau A ou d'un autre niveau; qu'il explique que l'article 9, § 7, de cet arrêté dispose que l'article 36 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 n'est pas applicable aux agents des organismes d'intérêt public et qu'il faut en déduire que pour ceux-ci, c'est à l'article 32 qu'il convient de se référer, quel que soit le niveau du stagiaire; que dans son dernier mémoire, le requérant relève que le rapport visé à l'article 32, in fine, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, n'a pas été établi; qu'il rappelle qu'en cours de stage et régulièrement, soit tous les trois mois pour ce qui concerne les stagiaires de niveau B, un rapport est établi, en application de l'article 28quinquies de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 et que ces rapports de stage ne se confondent nullement avec le rapport visé à l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, étant un rapport spécifique établi par l'agent compétent pour juger de l'aptitude du stagiaire, à l'effet de saisir la commission des stages dans l'hypothèse où "les rapports visés à l'article 28quinquies ne sont pas, dans l'ensemble, favorables";

Considérant que le principe général des droits de la défense ne trouve à s'appliquer qu'aux procédures juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles; que dans le contentieux de la fonction publique, il est admis que le principe des droits de la défense s'applique aux procédures disciplinaires; que l'évaluation d'un stagiaire ne revêt pas de caractère disciplinaire dès lors qu'elle ne tend pas à sanctionner un agent mais à évaluer ses capacités; que, dans la mesure où l'évaluation implique une appréciation du comportement personnel du stagiaire, ce dernier dispose toutefois, en vertu du principe audi alteram partem, du droit à être entendu; que pour être effectif, ce droit d'audition implique que l'agent ait connaissance des pièces sur lesquelles la commission des stages statuera sur ses compétences; qu'il résulte des pièces du dossier administratif que le requérant avait eu connaissance, préalablement à son audition devant la commission des stages du 20 juin 2011, de l'ensemble des éléments sur lesquels se fonde l'acte attaqué; qu'il ressort ainsi du dossier que le requérant a signé, le 6 juin 2011, le second rapport de stage, relatif à la période du 1<sup>er</sup> mars au 31 mai 2011, lequel énonce les constatations négatives relatives à sa manière de servir et indique au point "I. CONCLUSION" que "le stagiaire devrait être licencié pour inaptitude professionnelle"; que le rapport de l'entretien trimestriel de stage, qui est annexé à ce rapport et qui porte lui aussi la signature du requérant, indique encore ce qui suit :

" En conclusion, Madame Piret explique à Monsieur Boroto qu'il n'est pas apte à exercer la fonction de contrôleur social. L'évolution attendue n'est pas suffisante. Madame Piret, en tant que Conseiller à la Gestion et au Développement des Compétences et responsable du suivi des stages va introduire auprès de la Commission des stages une proposition de licenciement pour inaptitude professionnelle. La Commission devrait se réunir dans le courant du mois de juin";

qu'il ressort ainsi du dossier administratif que lorsqu'il a reçu la lettre l'invitant à se présenter devant la commission des stages le 20 juin 2011, le requérant était parfaitement informé des motifs de cette convocation et des griefs concernant sa manière de servir; qu'il ressort également du procès-verbal de la séance de la commission des stages, que le requérant a pu présenter ses arguments devant cette commission et que ceux-ci ont été pris en compte; qu'en tant qu'il dénonce une violation du principe du contradictoire, le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant, pour le surplus, que l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, dans la version qu'en donne l'arrêté royal du 8 janvier 1973, est ainsi rédigé :

" Le directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation ou son délégué ou le responsable du service du personnel ou son délégué, là où il n'existe pas de service d'encadrement Personnel et organisation, est compétent pour juger de l'aptitude du stagiaire. Si les rapports visés à l'article 28quinquies ne sont pas, dans l'ensemble, favorables ou si le mémoire n'est pas satisfaisant ou n'a pas été remis, le directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation ou son délégué ou le responsable du service du personnel ou son délégué, là où il n'existe pas de service d'encadrement Personnel et Organisation, saisit soit la commission interparastatale des stages compétente, soit la commission des stages compétentes. A cet effet, il établit un rapport qu'il communique au

stagiaire";

que l'article 28quinquies de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 se lit, par ailleurs, comme suit :

" Le directeur fonctionnel du service d'encadrement Personnel et Organisation ou son délégué ou là où il n'existe pas de service d'encadrement Personnel et Organisation, le responsable du service du personnel ou son délégué, établit, après avoir recueilli toutes les informations utiles, après consultation du stagiaire et concertation avec son supérieur hiérarchique, des rapports de stage conformément aux modèles arrêtés par le ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.

Pour les stagiaires des niveaux A, B et C, un rapport est établi tous les trois mois et à la fin du stage.

Pour les stagiaires de niveau D, un rapport est établi chaque mois et à la fin du stage.

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

qu'en l'espèce, la responsable de la formation a saisi la commission des stages après six mois de stage seulement et le second rapport de stage (T2) ne se borne pas à pointer les situations qui ont été jugées difficiles et problématiques au cours du trimestre concerné mais revient également sur l'appréciation portée au terme du premier trimestre de stage en rappelant "qu'un signal fort avait déjà été donné il y a trois mois ( à l'issue du T1) en terme de faiblesse et d'efforts à fournir"; que ce rapport dresse un bilan général du stage en constatant "qu'il n'y a pas grande amélioration par rapport aux points évoqués précédemment (malgré le rajout de formations supplémentaires, le renforcement d'encadrement et les entretiens intermédiaires), que "l'évolution attendue n'est pas suffisante" et que "Monsieur Boroto (...) n'est pas apte à exercer la fonction de contrôleur social"; que dès lors, sous peine de verser dans un formalisme excessif, il ne saurait être considéré que la partie adverse a méconnu l'article 32 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de l'erreur et de l'incohérence dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient, dans une première branche, que les motifs de l'acte attaqué ne sont ni exacts, ni pertinents, ni admissibles et ne sont pas le résultat d'une évaluation correcte de sa manière de servir; qu'il fait plus particulièrement valoir que le fait qu'il ait dû participer à deux reprises à la formation théorique dispensée à tout stagiaire ne peut justifier son licenciement car la période de stage est avant tout une période de formation et ajoute que ce sont des problèmes d'ordre privé et familial qui l'ont empêché de réussir les tests à l'issue de la formation théorique; qu'il soutient ensuite que l'accompagnement du stagiaire est une mesure nécessaire à sa formation,

en sorte qu'il ne peut lui être reproché d'avoir eu besoin de l'accompagnement de collègues expérimentés, que contrairement à ce qu'indique la décision critiquée, les dossiers qui lui ont été confiés n'étaient pas les plus simples, que les objectifs qui lui avaient été assignés pour la fin du deuxième trimestre doivent être considérés comme atteints, arguant qu'il a été absent pour cause de maladie du 21 avril 2011 au 29 avril 2011, du rythme élevé des sorties accompagnées et de la prise en considération des enquêtes "rentrées mais à poursuivre par un autre contrôleur"; qu'il estime qu'il est incohérent d'insister, dans un rapport intermédiaire, sur la nécessité de se référer à son accompagnateur ou à son inspecteur en cas d'hésitation et de lui reprocher, dans la décision attaquée, d'avoir besoin de l'assistance de ses collègues pour atteindre les objectifs fixés en terme de quantité ou de ne pas être apte à travailler de manière autonome; qu'il relève à cet égard que M. DUCHENE et A. DISASI ont reconnu être trop interventionnistes et qu'il a, quant à lui, manifesté le souhait de pouvoir travailler seul; qu'il fait également valoir qu'aucun rapport de stage n'a été établi à l'issue du troisième trimestre, l'empêchant ainsi d'apprécier l'évolution de son comportement, et qu'on n'aperçoit pas, à la lecture de l'acte attaqué, quels seraient les éléments comportementaux qui iraient à l'encontre d'une évolution positive; que dans une seconde branche, le requérant fait valoir qu'il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué, qui se contente de reproduire la motivation de la proposition de la commission des stages, que le comité de gestion aurait usé de son pouvoir d'appréciation en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce; qu'il appuie cette critique sur le constat qu'il n'y a pas eu de rapport pour le troisième trimestre de stage et sur le fait que la décision critiquée ne répond pas aux observations qu'il a formulées dans sa lettre du 6 septembre 2011;

Considérant que le requérant répète, dans son mémoire en réplique, en ce qui concerne la première branche, qu'il a bien atteint les objectifs quantitatifs fixés pour la fin du deuxième trimestre si l'on tient compte des enquêtes qu'il a rentrées mais qui étaient à poursuivre par un autre contrôleur, du fait qu'il a été absent pour maladie ainsi que du nombre élevé de sorties accompagnées; qu'il ajoute, en ce qui concerne la seconde branche, que le fait que les membres du comité de direction ont été mis en possession de sa lettre du 6 septembre 2011 ne permet pas de certifier qu'un examen circonstancié a été réalisé par ces derniers;

Considérant, sur la première branche du moyen, que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent à l'autorité administrative d'établir, par la motivation de sa décision, qu'elle s'est livrée à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire; que la motivation formelle doit également permettre au destinataire de l'acte administratif de comprendre les motifs de fait et de droit qui ont conduit à son adoption; qu'en l'espèce, la motivation de la décision attaquée permet au requérant de comprendre que la partie

adverse estime que bien qu'ayant bénéficié de l'encadrement et de la formation nécessaire à sa formation, son rendement et son comportement général en stage ne permettent pas d'espérer qu'il serait, à terme, capable d'exercer la fonction de contrôleur social, motifs qui, à les supposer établis, permettent de justifier son licenciement pour inaptitude; qu'il n'est pas contesté que le requérant a suivi à deux reprises la formation théorique dispensée à tout futur contrôleur social ni qu'il a bénéficié de l'encadrement et de l'appui de ses collègues; que concernant sa manière de servir, la lecture du second rapport de stage révèle qu'il lui est reproché de demander plus d'autonomie mais d'avoir un rendement et une qualité de travail extrêmement faibles, de ne pas effectuer les tâches demandées, de ne pas respecter les consignes qui lui sont données, de manquer de logique dans l'organisation de son travail, de ne pas utiliser adéquatement les applications informatiques et les bases de données mises à sa disposition, d'éprouver des difficultés dans les recherches à mener et pour l'analyse et le traitement des problèmes qui lui sont soumis alors que les dossiers qui lui sont confiés sont les cas les plus simples; qu'aucun élément concret ne permet de réfuter l'assertion selon laquelle les dossiers qui ont été confiés au requérant étaient les cas les plus simples; que quant au grief relatif à l'insuffisance du rendement du stagiaire, il est établi par le dossier administratif dont il ressort que le requérant soit n'a pu rentrer le nombre d'enquêtes attendu (trois enquêtes par semaine au minimum) soit n'a pu atteindre seul l'objectif fixé; que par ailleurs, rien ne permet de penser que l'appréciation portée par la partie adverse sur cette question ferait fi des quelques jours d'absence de l'intéressé pour cause de maladie; que ce second rapport de stage atteste de carences graves et nombreuses dans la manière de servir du requérant en sorte qu'il ne peut être considéré que le comité de direction aurait agi de manière déraisonnable en décidant de se rallier à l'avis de la commission des stages et de licencier le requérant sans attendre qu'il ait accompli la totalité de son stage; qu'en ce qui concerne la seconde branche, il appartenait au requérant, dès lors que le statut prévoit que le stagiaire dont le licenciement est envisagé est entendu par une commission paritaire, composée d'agents désignés par le comité de direction et de membres désignés par les organisations syndicales, de faire valoir l'ensemble de ses arguments devant cette commission afin que celle-ci puisse en toute connaissance de cause soit décider que le stage doit être poursuivi, soit proposer le licenciement; que lorsqu'il a été entendu par la commission des stages, le requérant n'a pas fait état des observations qu'il a adressées au comité de gestion dans sa lettre du 6 septembre et rien n'indique qu'il n'eût pu le faire; que le requérant n'a dès lors pas intérêt au moyen en ce qu'il reproche à la motivation de la décision attaquée de ne pas répondre aux observations formulées dans cette lettre; qu'il ressort par ailleurs du procès-verbal de la réunion du comité de gestion que la lettre du requérant a été distribuée à chacun des membres présents et que la délibération a été précédée d'un résumé du dossier; qu'en reproduisant telle quelle la proposition de la commission des stages, le comité de direction a nécessairement fait sienne sa motivation et aucun élément ne permet de penser que

celui-ci aurait, ce faisant, renoncé à exercer son pouvoir d'appréciation; que le moyen n'est dès lors fondé en aucune de ses branches,

**D É C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le seize avril deux mille treize par :

|                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| M. VANHAEVERBEEK,            | président de chambre, |
| M <sup>me</sup> VANDERNACHT, | conseiller d'État,    |
| M. CAMBIER,                  | conseiller d'État,    |
| M <sup>me</sup> VAN HOVE,    | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.