

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.620 du 6 mars 2014

A. 210.601/VIII-8991

En cause : **NIYONSAVYE** Christine,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représentée par
le ministre de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEGROS et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 30 octobre 2013 par Christine NIYONSAVYE tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel de la Ministre de la Santé publique du 29 juillet 2013 mettant fin au stage de [la] requérante à la date de la notification moyennant paiement d'une indemnité compensatoire de préavis de 3 mois, notifiée en date du 30 août 2013 et présentée au domicile de la requérante en date du 3 septembre 2013" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 11 février 2014;

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

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Pauline KNAEPEN, loco M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime CHOMÉ, loco M^{es} Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier 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 se présentent comme suit :

1. La requérante est née le 14 juillet 1962. Elle a obtenu un doctorat de la faculté de médecine de l'Université du Burundi en 1990.

2. Elle est entrée en service, le 15 juillet 2011, en qualité d'attachée stagiaire A1, dans la cellule coordination nationale et projets transversaux de la Direction générale Soins de santé primaires et Gestion de Crise (DG2) du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à la suite de la réussite de l'examen statutaire de coordinateur de projet en santé publique.

3. Le premier rapport de stage, relatif à la période du 15 juillet 2011 au 15 octobre 2011, lui attribue la notation globale "favorable" justifiée par les considérations suivantes :

"	<table><tr><th>Constatactions positives</th><th>Points à développer/ Constatactions négatives (...)</th></tr><tr><td><ul style="list-style-type: none">- Volonté à apprendre afin d'améliorer les compétences techniques adaptées au nouvel environnement professionnel- Mise à profit de l'expérience professionnelle antérieure- Vision ambitieuse avec une volonté manifeste de fournir un service de haute qualité</td><td><ul style="list-style-type: none">- Connaissance insuffisante de l'environnement professionnel actuel- Insuffisance de la capacité de faire le choix judicieux basé sur les priorités dans les tâches demandées</td></tr></table>	Constatactions positives	Points à développer/ Constatactions négatives (...)	<ul style="list-style-type: none">- Volonté à apprendre afin d'améliorer les compétences techniques adaptées au nouvel environnement professionnel- Mise à profit de l'expérience professionnelle antérieure- Vision ambitieuse avec une volonté manifeste de fournir un service de haute qualité	<ul style="list-style-type: none">- Connaissance insuffisante de l'environnement professionnel actuel- Insuffisance de la capacité de faire le choix judicieux basé sur les priorités dans les tâches demandées	"
Constatactions positives	Points à développer/ Constatactions négatives (...)					
<ul style="list-style-type: none">- Volonté à apprendre afin d'améliorer les compétences techniques adaptées au nouvel environnement professionnel- Mise à profit de l'expérience professionnelle antérieure- Vision ambitieuse avec une volonté manifeste de fournir un service de haute qualité	<ul style="list-style-type: none">- Connaissance insuffisante de l'environnement professionnel actuel- Insuffisance de la capacité de faire le choix judicieux basé sur les priorités dans les tâches demandées					

Le rapport conclut : "le stage peut être poursuivi".

Un document intitulé "suivi du trajet d'apprentissage" est signé par la requérante le 26 mai 2011, qui s'engageait à participer activement à son processus d'apprentissage :

- " - Néerlandais : d'une part, inscription au cours de néerlandais sur le lieu du travail à l'IFA (en ordre), d'autre part, des cours intensifs (piste : Nederlandse Academie, CERAN) + cours du soir de promotion sociale;
 - Formation MS Project (en interne);
 - Gestion de projets (IFA);
 - Mise à jour des connaissances sur les institutions belges et européennes en lien avec la santé (P &O se renseigne);
 - Différents séminaires et colloques".

4. Le deuxième rapport de stage, relatif à la période du 16 octobre 2011 au 15 janvier 2012, attribue la notation globale "améliorable" justifiée par les considérations suivantes :

Constatations positives	Points à développer/ Constatations négatives (...)
- Volonté à apprendre afin d'améliorer les compétences techniques adaptées au nouvel environnement professionnel - Mise à profit de l'expérience professionnelle antérieure - Vision ambitieuse avec une volonté manifeste de fournir un service de haute qualité	- Amélioration de la maîtrise des dossiers suivis par la stagiaire : par exemple, le contenu des arrêtés royaux, les rapports fournis par les partenaires de projets néerlandophones - Nécessité pressante de la maîtrise de la [seconde] langue nationale afin d'améliorer la qualité de la participation active à des réunions techniques - Renforcement de la compréhension de la structure institutionnelle belge et du rôle de l'État fédéral et du SPF Santé publique; - Développement d'un esprit de synthèse; - Meilleure structuration des idées et des notes; - Conscience professionnelle

Le rapport conclut : "le stage peut être poursuivi".

5. Le troisième rapport de stage, relatif à la période du 15 janvier 2012 au 15 avril 2012 mentionne les remarques suivantes :

- " Il y a une inadéquation entre le profil recherché et attendu pour la fonction et le profil de Christine NIYONSAVYE.
 Madame NIYONSAVYE est une collaboratrice qui n'apporte aucune plus-value au service coordination stratégique des professions des soins de santé. En effet, ses dysfonctionnements sont consommateurs de temps et d'énergie et mettent en péril le bon fonctionnement et la cohésion de l'équipe.
 Par ailleurs, la suspicion de mensonge concernant son voyage précipité aux USA pour raisons familiales graves, n'ayant pu être levée à ce jour, ceci rend la relation de confiance entre elle et sa chef de service impossible; relation de confiance qui

est la base d'une relation de travail saine et qui est indispensable pour gérer efficacement les différents dossiers et projets".

Le rapport attribue la notation globale "négative", motivée par les considérations suivantes :

Constatations positives	Points à développer/ Constatations négatives (...)
<p>CNN aime à se plonger à fond dans le contenu des dossiers pour tenter d'en comprendre les tenants et aboutissants</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aucune volonté de se remettre en question (c'est de la faute de... et principalement de sa chef de service). Christine NIYONSAVYE trouve toujours de bonnes excuses, souvent très alambiquées, pour expliquer pourquoi elle n'a pas fait telle tâche ou n'a pas tenu tel délai. - Manque de professionnalisme : mails mal rédigés, QP rédigées dans un style non adapté et pleines de fautes de frappe et d'orthographe, réunions mal préparées. - Manque de fiabilité : toute tâche demandée à Christine NIYONSAVYE doit impérativement être contrôlée, car on ne sait jamais si ce sera fait, si ce sera fait de manière correcte et dans les délais - Attitude inadaptée en réunion - Grosse difficulté à intégrer les informations - Difficulté à suivre plusieurs dossiers en même temps - Ne maîtrise pas le contenu des dossiers dont elle a la charge (tant d'un point de vue administratif que du contenu). - Manque de compétences organisationnelles et administratives : n'assure pas le suivi des réunions correctement, ne met pas les documents utiles sur le G,... - Difficulté à travailler en équipe (notamment, ne se concerte pas avec son collègue médecin pour assurer le suivi du dossier VIF et des QP) - Méconnaissance complète du NL. Après 9 mois de service dans un environnement bilingue, alors qu'il lui avait été dit que le SPF prendrait en charge le coût d'une formation externe, Christine NIYONSAVYE n'a fait aucun progrès. Elle a abandonné les cours de promotion sociale qu'elle avait commencés et a laissé traîner le dossier pour pouvoir être inscrite dans un cours d'immersion linguistique. Aucune initiative personnelle n'a été prise dans le sens de l'apprentissage du NL. - Aucun respect pour sa supérieure hiérarchique et pour le Cabinet. - Manque de compréhension du contexte belge - Aucune amélioration n'a pu être constatée lors de cette 3^{ème} période de stage, malgré le suivi qui a été mis en place avec le P&O.

Le rapport conclut qu' "on devrait envisager de licencier" la requérante.

Le 8 août 2012, la requérante conteste le troisième rapport de stage.

6. Le quatrième rapport, relatif à la période du 16 avril 2012 au 14 juillet 2012, indique les remarques suivantes :

" Du 16 avril au 25 mai 2012, madame NIYONSAVYE était dans le service de madame QUINET et sous la supervision directe de celle-ci, comme pour les périodes précédentes.

Le service ayant été restructuré à partir du 9 mai 2012, Christine NIYONSAVYE a été affectée à la cellule Stratégie des professions médicales, dentistes et pharmaciens hospitaliers, sous la responsabilité de madame Joëlle PIETERS. Ce changement n'a rien changé au contenu du travail de madame NIYONSAVYE.

Étant donné les dysfonctionnements de la stagiaire (notamment dans le cadre de la préparation de la conférence interministérielle du mois de juin) et les mails irrespectueux de madame NIYONSAVYE adressés à madame QUINET (cf. pv de l'entretien de fonctionnement du 25 mai 2012), en accord avec le service d'encadrement P&O et le directeur général, la stagiaire a changé d'affectation. Dès le 25 mai 2012 (après l'entretien de fonctionnement), madame NIYONSAVYE a été mise sous la responsabilité directe du directeur général, monsieur Michel VAN HOEGAERDEN, et du Dr Martine LUYCKX".

Le rapport attribue la notation globale "négative" motivée par les considérations suivantes :

Constatations positives	Points à développer/ Constatations négatives (...)
/	<ul style="list-style-type: none">- Manque de précision dans le travail réalisé, présentation peu soignée : beaucoup de fautes d'orthographe et de fautes de français (notamment, dans son mémoire de fin de stage).- Grosses difficultés pour intégrer différentes informations et en faire un ensemble cohérent. Aucun esprit de synthèse.- Beaucoup de copier-coller d'informations trouvées sur internet dans les travaux fournis mais peu de réflexions personnelles.- Aucune volonté de se remettre en question.- Manque de professionnalisme.- Manque de fiabilité.- Problème de respect des délais.- Attitude inadaptée : manque de respect par rapport à sa hiérarchie et arrogance.- Manque de compétences organisationnelles et administratives.- Manque de compréhension du contexte belge en matière de santé publique. Ceci a encore pu être confirmé à la lecture de son mémoire de fin de stages.

Le rapport conclut que le stage devrait être prolongé.

Le 24 septembre 2012, la requérante remet une note détaillée de contestation du quatrième rapport de stage.

7. Le rapport d'évaluation du 14 août 2012 du directeur fonctionnel P&O conclut que "le mémoire ne satisfait pas pour remplir la fonction pour laquelle est effectué un stage au sein du service Coordination Stratégique des Professions des Soins de Santé par madame NIYONSAVYE".

8. Le 16 octobre 2012, la partie adverse soumet le dossier à la commission interdépartementale des stages afin de statuer sur la demande de prolongation de stage d'une durée de trois mois.

9. Par une décision prise à l'unanimité le 20 novembre 2012, la commission interdépartementale des stages décide de prolonger de quatre mois le stage de la requérante, à partir du 20 novembre 2012.

10. Le cinquième rapport, relatif à la période du 16 juillet 2012 au 20 mars 2013, conclut : "au terme de cette prolongation de 4 mois, nous sommes au regret de constater que celle-ci se solde par un échec. En effet, le contenu de ce qui a été produit n'est pas acceptable".

Le rapport mentionne les constatations négatives suivantes :

- " - Les documents rédigés sont inexploitable sans profondes améliorations.
- Pas de propositions concrètes dans les travaux fournis.
- Manque de précision dans le travail réalisé (beaucoup de généralités, peu de spécifique), beaucoup de fautes d'orthographe et de fautes de français.
- Grosses difficultés pour intégrer différentes informations et en faire un ensemble cohérent. Aucun esprit de synthèse.
- Beaucoup de copier-coller d'informations trouvées sur internet ainsi que du plagiat dans les travaux fournis mais peu de réflexions personnelles.
- Problème de respect des délais.
- Manque de compréhension du contexte belge en matière de santé publique".

Le rapport est complété par une annexe de 19 pages.

Il conclut que la requérante devrait être licenciée pour inaptitude professionnelle.

Le 23 mai 2013, la requérante indique qu'elle conteste entièrement le rapport.

11. Le 12 juin 2013, la requérante dépose une plainte pour harcèlement moral auprès du service interne de prévention et de protection au travail, à l'encontre de Michel VAN HOEGAERDEN, Caroline MACHELART, Martine LUYCKX et Murielle QUINET, considérant qu'elle est victime d'humiliations, de dénigrements et de racisme.

La description des faits de harcèlement indiqués dans la plainte est la suivante :

- " 1. Humiliation, dénigrement
2. Racisme
3. On ne me donne pas de travail et si on me donne quelque chose à faire il s'agit des choses sans but, sans objectifs qui n'ont rien à voir avec ma description de fonction
4. Réunion d'entretien de fonctionnement qui sont en fait des séances d'infantilisation
5. Ma description de fonction a été purement et simplement ignorée malgré les recommandations du comité interdépartemental des stages".

12. Le 17 juin 2013, la partie adverse transmet à la commission interdépartementale des stages le dossier relatif à la demande de licenciement pour inaptitude professionnelle de la requérante.

13. Le 11 juillet 2013, la commission interdépartementale des stages propose, à l'unanimité, le licenciement de la requérante, pour les motifs suivants :

" (...)

Considérant que pour le 5^{ème} rapport de stage, la notation globale du stagiaire est négative;

Que la notation négative se justifie comme suit :

Constatations positives :

- la stagiaire s'est inscrite à plusieurs formations IFA suite aux suggestions faites par la commission interdépartementale des stages dans sa décision, à savoir : apporte un soin particulier à la rédaction des documents, au respect des délais et développe ses compétences en matière d'intégration, d'information, de synthèse et de rédaction de propositions;

Points à développer :

- les documents rédigés sont inexploitable sans profondes améliorations;
- pas de propositions concrètes dans travaux fournis;
- manque de précisions dans le travail réalisé, beaucoup de fautes d'orthographe et de fautes de français;
- grosses difficultés pour intégrer différentes informations et en faire un ensemble cohérent. Aucun esprit de synthèse;
- beaucoup de copier-coller d'informations trouvées sur internet ainsi que du plagiat dans les travaux fournis mais peu de réflexions personnelles;
- problème de respect des délais;
- manque de compréhension du contexte belge en matière de santé publique;

Considérant que le mémoire de stage de Madame Christine NIYONSAVYE intitulé «La Conférence interministérielle de la Santé publique : développement

des bonnes pratiques pour en optimiser le fonctionnement dans un contexte de Réforme de l'État» a été jugé insatisfaisant;

Considérant que Monsieur Peter SAMYN, Directeur du service d'encadrement P&O, rappelle les investissements importants consentis pour le développement des stagiaires en général et pour Madame Christine NIYONSAVYE;

Qu'il estime que la stagiaire ne possède pas les aptitudes et la capacité à exercer une fonction de niveau A; que les mêmes défauts reviennent et qu'elle ne s'adapte pas assez vite à une nouvelle tâche;

Considérant que Madame Martine LUYCKX, chef fonctionnel, souligne que les deux travaux (SMUR + CBRN) qu'elle lui avait donnés pendant la prolongation du stage comportaient des fautes d'orthographe et de syntaxe, des erreurs quant au contenu, une absence de conclusion (SMUR) et 80 % de plagiat (CBRN);

Considérant que Madame Christine NIYONSAVYE rappelle qu'elle n'a aucune compétence en matière d'aide médicale d'urgence - elle est épidémiologiste - et que sa demande de suivre une formation lui a été refusée; qu'elle devait se former en lisant les syllabi de ses collègues;

Qu'elle souligne qu'elle a changé de fonction après le 4^{ème} rapport de stage, mais en continuant avec les mêmes intervenants et qu'on ne lui a pas donné une nouvelle chance;

Qu'elle précise qu'elle n'a pas reçu de nouvelle description de fonction;

Qu'en ce qui concerne les fautes d'orthographe, elle renvoie aux mails qui lui sont envoyés et rappelle qu'elle a suivi, à l'IFA, les formations «Écrire sans fautes» et «Écrire avec professionnalisme»;

Que, s'agissant du dépassement du délai, elle souligne qu'il n'y a eu qu'un dépassement dû à la difficulté d'obtenir les rendez-vous nécessaires et signale des retards probants dans la signature des rapports de stage;

Qu'elle souligne également que les tâches n'étaient pas clairement définies, qu'il n'y avait pas d'orientation technique claire, qu'elle n'avait pas de feed-back concernant ses travaux et son mémoire de stage, et qu'elle a l'impression qu'on cherchait ce qui n'allait pas plutôt que de l'aider à progresser;

Considérant que le dossier prouve que Madame Christine NIYONSAVYE a bénéficié de nombreuses formations et de nombreux entretiens;

Considérant que le dossier prouve en particulier l'accompagnement assuré à Madame Christine NIYONSAVYE pendant la période de prolongation de stage, notamment par Madame Martine LUYCKX;

Considérant que malgré cet accompagnement, la qualité du travail de Madame Christine NIYONSAVYE ne s'est pas améliorée;

Considérant que le dossier atteste que des missions et des tâches claires lui ont été assignées;

Considérant qu'une modification de la description de fonction ne s'imposait pas; que la stagiaire n'a pas changé de fonction - elle est toujours chef de projet -; que seul le thème a été modifié;

Considérant que le défenseur estime que la décision de prolongation du stage était injustifiée;

Considérant que cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours et qu'elle est dès lors définitive;

Considérant dès lors que Madame Christine NIYONSAVYE ne remplit pas les conditions de nomination en qualité d'agent de l'État".

14. Un arrêté ministériel du 29 juillet 2013 licencie la requérante pour inaptitude professionnelle.

Cet arrêté est motivé de la manière suivante :

" (...)

Considérant que Madame Christine Nina NIYONSAVYE, née le 14 juillet 1962, est, à partir du 15 juillet 2011, admise au stage à l'emploi d'attaché A11 au service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, dans le cadre linguistique français;

Considérant que le Directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation a saisi la Commission interdépartementale des stages, le 16 octobre 2012, pour statuer sur la demande de prolongation de stage de Madame Christine Nina NIYONSAVYE;

Considérant que la Commission interdépartementale des stages, en sa séance du 20 novembre 2012, a proposé de prolonger de 4 mois le stage de Madame Christine Nina NIYONSAVYE;

Considérant que le Directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation a saisi la Commission interdépartementale des stages, le 17 juin 2013, pour statuer sur la demande de licenciement pour inaptitude professionnelle de Madame Christine Nina NIYONSAVYE;

Considérant que la Commission interdépartementale des stages, en sa séance du 11 juillet 2013, a proposé le licenciement pour inaptitude professionnelle de Madame Christine Nina NIYONSAVYE;

Vu ma décision de suivre la proposition de la Commission interdépartementale des stages du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, à savoir le licenciement pour inaptitude professionnelle de Madame Christine Nina NIYONSAVYE,

Article 1^{er}. Madame Christine Nina NIYONSAVYE, attaché, stagiaire niveau A11 au service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, est licenciée pour cause d'inaptitude professionnelle, à partir de la date de la notification à l'intéressée du présent arrêté, moyennant paiement d'une indemnité de préavis de trois mois, conformément aux dispositions de l'article 28sexies, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

(...)"

15. Le 30 août 2013, la partie adverse a notifié l'arrêté ministériel précité ainsi que le procès-verbal de la commission interdépartementale des stages du 11 juillet 2013, par un pli recommandé, présenté au domicile de la requérante le 3 septembre 2013;

Considérant que la requérante fait valoir que la décision attaquée entraîne un risque de préjudice grave difficilement réparable en raison de sa situation particulièrement difficile sur un plan social et pécuniaire; qu'elle souligne se trouver dans une situation financière difficile, étant déjà lourdement endettée, comme le démontre le relevé des contrats de crédits avec défaut de paiement non régularisé établi par la centrale des crédits aux particuliers; qu'elle relève qu'elle a, notamment, contracté un crédit hypothécaire pour l'acquisition de sa maison, pour un montant de 300.000 euros et que la dernière échéance mensuelle est fixée au 1^{er} avril 2027; qu'elle fait valoir que les allocations de chômage dont elle pourra bénéficier ne permettront pas de subvenir à ses besoins ainsi qu'au remboursement du crédit hypothécaire et des crédits à la consommation déjà contractés; qu'elle souligne, en outre, que la perte de son emploi l'expose à un préjudice moral d'ordre professionnel dont l'importance est accrue par le fait de son âge; qu'elle souligne enfin le risque de perdre le bénéfice de son expérience scientifique, et ce compte tenu de la perte d'une fonction dans un domaine en relation avec son profil; qu'elle met également en évidence la plainte pour harcèlement qu'elle a déposée en date du 12 juin 2013;

Considérant que la perte d'un emploi de stagiaire ne peut être assimilée à celle d'une fonction statutaire exercée de manière définitive; que le fait de faire l'objet d'une évaluation négative est un risque inhérent à toute période de stage et ne peut en soi être constitutif d'un risque de préjudice grave difficilement réparable; que le profil personnel de la requérante ainsi que son âge ne sont pas de nature à remettre en cause ce constat dès lors qu'ils sont préexistants à son admission au stage; qu'en ce qui concerne la perte de revenu liée à l'acte attaqué, la requérante ne fournit pas de précisions quant à sa composition de ménage; qu'elle met en évidence des crédits contractés avant son admission au stage et ne précise nullement sur la base de quels revenus ceux-ci lui ont été accordés; qu'eu égard aux seules explications fournies par la requérante, le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de vérifier les implications concrètes de l'acte attaqué sur sa situation financière globale; que la condition du risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas réunie;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le six mars deux mille quatorze par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.