

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 227.750 du 19 juin 2014

A. 206.162/VIII-8172

En cause : **KALENGAYI** Ntumba-Rose,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de l'Empereur 24
1000 Bruxelles,

contre :

l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE),
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric KRENC, avocat,
place Albert Leemans 6
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 août 2012 par Ntumba-Rose KALENGAYI qui demande l'annulation de "la décision de l'Administrateur général de l'O.N.E. confirmant le licenciement de Madame Ntumba-Rose KALENGAYI à l'issue de son stage statutaire";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 7 avril 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 23 mai 2014;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric KRENC, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, 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 admise à l'ONE le 15 août 2011 pour y accomplir son stage statutaire, en qualité d'assistante (niveau 2), à l'administration centrale au sein du département Accompagnement. Ce stage a une durée de 6 mois et est effectué à temps plein.

2. Au cours de ce stage, trois rapports sont établis : un premier rapport pour la période du 15 août au 14 octobre 2011 se conclut sur une mention favorable et ne fait l'objet d'aucun commentaire de la part de la requérante, un deuxième rapport pour la période du 15 octobre au 14 décembre 2011 se conclut sur une mention favorable mais fait état d'éléments défavorables auxquels la requérante répondra en février 2012 et un troisième rapport pour la période du 15 décembre 2011 au 14 février 2012 qui se conclut par une mention défavorable.

Les conclusions suivantes sont établies par Catherine LATIERS, directrice :

" Lors du premier bilan, M^{me} KALENGAYI semblait pouvoir atteindre les objectifs assignés et disposer des qualités nécessaires à la nomination à titre définitif.

Plusieurs objectifs ont été fixés à son stage pour la faire évoluer dans ce sens.

Au cours de la seconde période de stage, ces objectifs n'ont été que très partiellement atteints. Cependant, en vue de motiver l'agent, un second rapport favorable avait encore été rédigé en accentuant les points à améliorer et en lui signifiant l'importance d'acquérir les compétences et connaissances nécessaires.

Lors de la troisième période de stage, il a été constaté que les améliorations demandées ne se réalisaient pas et ce, malgré le soutien que lui ont apporté différents collègues et sa supérieure hiérarchique directe.

De surcroît, un problème de savoir-être est apparu. L'agent ne prend pas la responsabilité de ses actes et n'hésite pas à en faire porter la faute à ses collègues ou à supérieure. En outre, M^{me} KALENGAYI ne parvient pas à respecter les horaires de travail tout particulièrement le matin.

Dès lors, il n'est pas possible de proposer sa nomination à titre définitif".

3. Le 13 février 2012, la requérante remet ses observations.

4. Le même jour, l'administrateur général signifie à la requérante son intention de la licencier à dater du 14 février 2012 et moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire correspondant à trois mois de préavis et l'informe qu'elle a la possibilité d'introduire un recours dans les dix jours devant la chambre de recours.

5. Le 17 février 2012, la requérante forme un recours contre la proposition de licenciement.

6. Par un courrier du 1^{er} mars 2012, elle est convoquée en vue de son audition par la chambre de recours. Son audition a lieu le 20 mars 2012.

La chambre de recours de l'ONE se réunit le 20 mars 2012 pour examiner le recours. À l'issue de cette séance, elle émet l'avis suivant :

" (...)

Nonobstant le fait qu'un certain nombre d'éléments ont été clairement mis en évidence en défaveur de M^{me} KALENGAYI, et plus spécifiquement un manque de rigueur, d'assiduité et de ponctualité;

Considérant qu'il a été relevé qu'il n'y a pas eu d'entretien préalable à la remise du troisième rapport de stage à M^{me} KALENGAYI, contrairement aux deux premiers rapports ce qui n'a pas permis un échange entre elle et sa supérieure hiérarchique;

Considérant qu'il a été démontré que plusieurs interprétations sont possibles d'un même fait ou d'un même récit,

Considérant que toutes les possibilités n'ont pas été exploitées à ce stade et notamment en matière de formation;

Pour ces motifs,

À la question : «est-ce que la proposition de licenciement est fondée ou pas ?»

Les membres de la Chambre de recours ont répondu, au scrutin secret - 3 voix oui et 3 voix non.

Le règlement de procédure de la Chambre de recours stipulant en son article 7, § 3, al. 4 qu' «en cas de partage des voix, l'avis est considéré comme favorable au requérant;»

La Chambre de recours émet donc l'avis que la proposition de licenciement n'était pas fondée.

La Chambre tient en outre à informer l'Administrateur général de la proposition faite par le conseil de M^{me} KALENGAYI que celle-ci puisse bénéficier d'une prolongation de son stage, le cas échéant dans un autre service au vu des difficultés relationnelles rencontrées.

(...)"

7. Le 30 mars 2012, l'administrateur général de la partie adverse prend la décision suivante :

" Madame,

Je vous informe par la présente que, sur base de l'avis motivé de la Chambre de recours, tel qu'il m'a été notifié par la greffière-rapporteuse, j'ai décidé conformément aux articles 26 et 27 du statut administratif de confirmer la décision de licenciement prise à votre égard à l'issue de votre stage statutaire.

En effet, la Chambre de recours a relevé qu'un certain nombre d'éléments ont été clairement mis en évidence en votre défaveur, et plus spécifiquement un manque de rigueur, d'assiduité et de ponctualité.

Le fait qu'il n'y ait pas eu d'entretien préalable à la remise du troisième rapport de stage, contrairement aux deux premiers rapports n'est en rien contraire au statut administratif et n'a aucunement empêché que vous ayez pu faire valoir vos observations, dont il a d'ailleurs été tenu compte.

Il apparaît des éléments mis en évidence par votre hiérarchie que les formations adéquates et suffisantes vous ont été fournies en rapport avec le travail qui vous était demandé.

Par ailleurs, votre proposition de pouvoir bénéficier d'une prolongation de votre stage, le cas échéant dans un autre service au vu des difficultés relationnelles rencontrées, ne paraît pas une solution possible. En effet, outre le fait que cette possibilité ne soit pas prévue dans le statut, un fonctionnement de 2 mois dans un nouveau service ne semble pas de nature à pouvoir évaluer votre adéquation à la fonction.

Je confirme donc votre licenciement moyennant le respect d'une indemnité compensatoire de préavis de 3 mois.

(...)".

Il s'agit de l'acte attaqué notifié à la requérante, sans mention des voies de recours, par un courrier du 30 mars 2012;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation du principe du contradictoire, du principe de droit administratif audi alteram partem, des principes de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose qu'alors qu'une audition a eu lieu, préalablement, aux premiers rapports d'évaluation afin de discuter des points de son travail qui semblaient poser quelques problèmes et que les mentions globales attribuées à ces deux évaluations lui étaient favorables malgré les problèmes relevés, le troisième et dernier rapport d'évaluation, qui comporte une mention globale défavorable, n'a été précédé d'aucune audition; qu'en réplique, la requérante indique qu'elle ne peut pas suivre la partie adverse lorsqu'elle considère que l'audition ayant eu lieu devant la chambre de recours suffit puisqu'antérieure à la décision attaquée; qu'elle souligne que, par définition, la chambre de recours n'intervient que parce qu'elle est saisie d'un recours et que, donc, une décision a déjà été prise par l'autorité; qu'elle relève, en outre, qu'il importe que

l'audition intervienne non seulement avant la prise de décision, mais aussi devant l'organe chargé de statuer, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que, si le principe général des droits de la défense ne s'applique pas au licenciement d'une personne à l'issue de son stage, la règle est cependant que, lorsque l'administration se propose de prendre une mesure grave à l'égard d'un agent en raison d'une appréciation négative de son comportement, celui-ci en soit informé et puisse faire valoir utilement ses observations, en vertu du principe audi alteram partem; que l'article 25 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française rendu applicable aux membres du personnel statutaire de l'ONE par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 janvier 1998 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Office de la Naissance et de l'Enfance dispose comme suit :

" Les rapports de stage sont établis tous les 3 mois et à la fin du stage pour les agents des niveaux 1 et 2+ et tous les 2 mois et à la fin du stage pour les agents des niveaux 2 et 3, conformément au modèle arrêté par le Gouvernement.

Ces rapports contiennent au moins une évaluation de la manière dont le stagiaire acquiert les connaissances requises pour exercer les fonctions, une évaluation portant sur les formations suivies ainsi qu'un avis sur la manière dont l'intéressé s'intègre à l'administration.

Les rapports sont visés par le stagiaire qui y joint, le cas échéant, son avis".

Considérant que cette disposition n'exige pas que l'établissement des rapports de stage soit précédé d'une audition de l'agent; que certes, la requérante indique que, dans un souci de dialogue, un entretien préalable a eu lieu avec son évaluateur avant la rédaction des premier et deuxième rapports de stage et ce, sans doute, afin de permettre à l'évaluateur de mettre l'accent sur certains points et à la requérante d'évoluer dans son stage; que le caractère constructif d'un tel entretien s'avère cependant moins pertinent en ce qui concerne le rapport de fin de stage qui est censé clôturer la formation de l'agent stagiaire; que l'article 22 de l'arrêté du 22 juillet 1996 précité impose uniquement que les rapports soient visés par le stagiaire et qu'il puisse y joindre, le cas échéant, ses observations; que tel a bien été le cas en l'espèce dès lors qu'il ressort du dossier administratif que :

- le premier rapport a été visé pour accord par la requérante le 7 décembre 2011 et qu'elle n'a pas émis de remarques;
- le deuxième rapport a été visé par la requérante le 14 décembre 2011 et elle a indiqué, comme observations, "avis à suivre" et elle a transmis deux pages d'observations le 8 février 2012;
- Le dernier rapport a été signé pour réception par la requérante le 9 février 2012 et elle a transmis dix pages d'observations le 10 février 2012;

Considérant que la requérante a donc pu faire valoir utilement ses observations avant que l'administrateur général ne propose, le 13 février 2012, de mettre fin à son stage; qu'elle a pu, en outre, introduire un recours devant la chambre de recours et elle a été entendue par celle-ci le 20 mars 2012; qu'elle a dès lors bien été informée de la mesure envisagée et qu'elle a pu faire valoir utilement ses observations, en vertu du principe audi alteram partem, avant l'adoption de l'acte attaqué; que le premier moyen n'est donc pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'après avoir reproduit l'avis de la chambre de recours, la requérante soutient que c'est erronément que l'acte attaqué retient l'avis de la chambre de recours du 20 mars 2012 comme lui étant défavorable; qu'elle en déduit que la partie adverse appuie sa décision sur des motifs inexacts et est donc inadéquatement motivée;

Considérant que la partie adverse indique que la décision attaquée du 30 mars 2012 ne mentionne aucunement que l'avis de la chambre de recours était "défavorable à la requérante"; qu'elle souligne que la requérante a toujours pu réagir aux différentes évaluations la concernant; qu'à titre surabondant, elle observe que la décision attaquée est adéquatement motivée au regard de l'avis de la chambre de recours, des rapports d'évaluation et des observations émises par la requérante; que, s'agissant de l'absence d'entretien préalable à la remise du troisième rapport d'évaluation, elle souligne que l'acte attaqué est adéquatement motivé; que, s'agissant de la proposition faite par le conseil de la requérante tendant à ce que celle-ci puisse bénéficier d'une prolongation de stage, la partie adverse indique que l'acte attaqué est adéquatement motivé comme suit :

" (...) votre proposition de pouvoir bénéficier d'une prolongation de votre stage, le cas échéant dans un autre service au vu des difficultés relationnelles rencontrées, ne paraît pas une solution possible. En effet, outre le fait que cette possibilité ne soit pas prévue dans le statut, un fonctionnement de 2 mois dans un nouveau service ne semble pas de nature à pouvoir évaluer votre adéquation à la fonction";

qu'elle soutient enfin que l'acte attaqué ne dénature pas l'avis de la chambre de recours lorsqu'il énonce que "la Chambre de recours a relevé qu'un certain nombre d'éléments ont été clairement mis en évidence en votre défaveur, et plus spécifiquement un manque de rigueur, d'assiduité et de ponctualité" puisque la chambre de recours a expressément souligné ces manques dans son avis; qu'elle rappelle que le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la motivation interne d'un acte administratif revêt un caractère marginal et ne peut concerner que l'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle estime n'avoir, en l'occurrence, pas commis une erreur manifeste d'appréciation en décidant de ne pas nommer la requérante et de

mettre fin à son stage par un licenciement; qu'enfin elle fait valoir que la prolongation du stage ne peut être décidée que si elle a été proposée par les auteurs des rapports d'évaluation; qu'elle estime que la proposition émise en ce sens par la chambre de recours n'était dès lors pas valable et qu'elle ne pouvait régulièrement y réserver une suite favorable;

Considérant que, même si l'acte attaqué n'indique pas que l'avis de la chambre de recours était défavorable à la requérante, la mention selon laquelle il se base sur cet avis pour confirmer la décision de licenciement prête à confusion; qu'il ressort de l'avis de la chambre de recours, favorable à la requérante en raison du partage de voix, que même si celle-ci a reconnu la présence de certains éléments en sa défaveur, pareil constat n'a pas été déterminant puisque la chambre de recours a dénoncé l'absence d'entretien préalable à la rédaction du troisième rapport, a indiqué que plusieurs interprétations d'un même fait ou d'un même écrit étaient possibles, constaté que toutes les possibilités de formation n'ont pas été exploitées et attiré l'attention sur une demande de prolongation du stage; que, même si l'acte attaqué motive suffisamment les raisons pour lesquelles il ne suit pas l'avis de la chambre de recours en ce qui concerne l'absence d'entretien préalable à la rédaction du troisième rapport, force est de constater qu'il ne rencontre pas l'argument selon lequel plusieurs interprétations d'un même fait ou d'un même écrit étaient possibles; qu'en outre, concernant les formations, il se borne à indiquer qu' "il apparaît des éléments mis en évidence par votre hiérarchie que les formations adéquates et suffisantes vous ont été fournies en rapport avec le travail qui vous était demandé", sans s'expliquer plus avant; que, dès lors que l'acte attaqué se fonde, pour appuyer sa motivation, sur le dossier soumis à la chambre de recours et donc sur des éléments connus par celle-ci et considérés comme insuffisants en terme de formation, il appartenait à la partie adverse de s'expliquer davantage sur ce volet de la motivation de l'acte attaqué; qu'enfin, un des motifs invoqués pour refuser une demande de prolongation, à savoir le fait que cette possibilité ne soit pas prévue dans le statut, manque incontestablement en droit; qu'il ressort de l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 précité, tel qu'en vigueur lors de l'adoption de l'acte attaqué, que :

" Dans le mois qui précède l'issue du stage, les autorités qui établissent les rapports de stage en application de l'article 23, décident, selon le cas :

1° de proposer la nomination du stagiaire à l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination;

2° de prolonger le stage au maximum d'un tiers de sa durée, celui-ci ne pouvant faire l'objet que d'une seule prolongation;

3° de proposer le licenciement du stagiaire à l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination";

qu'il existe dès lors bien une possibilité de prolongation de stage en vertu du statut; que la thèse de la partie adverse suivant laquelle une prolongation proposée par la chambre de recours n'est pas recevable dès lors qu'elle doit émaner des seules instances établissant les rapports ne peut être suivie; que la chambre de recours exerce un contrôle sur le déroulement du stage ainsi que sur son évaluation; que, dans l'exercice de sa compétence d'avis, il lui appartient de vérifier si les évaluateurs ont correctement exercé les fonctions qui étaient les leurs; qu'après avoir constaté les problèmes relationnels rencontrés par la stagiaire dans le service où elle était affectée, il n'était pas déraisonnable que la chambre de recours propose une prolongation du stage; que dans ce contexte, l'autorité investie du pouvoir de décision finale de licencier ou de nommer devait envisager la proposition de prolongation du stage; que la motivation de l'acte attaqué n'est dès lors pas légalement admissible quant au refus de souscrire à la proposition de la chambre de recours quant à une prolongation du stage; que le deuxième moyen est donc fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du troisième moyen qui, même à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de l'administrateur général de l'ONE du 30 mars 2012 confirmant le licenciement de Ntumba-Rose KALENGAYI à l'issue de son stage statutaire.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le dix-neuf juin deux mille quatorze par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.