

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.695 du 31 mars 2015

A. 212.003/VIII-9171

En cause : **BOUDART** Viviane,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de l'Empereur 24
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mars 2014 par Viviane BOUDART qui demande l'annulation de "l'arrêté du Ministre de la Justice du 21 janvier 2014 par lequel il a été décidé de licencier la requérante, assistante de surveillance pénitentiaire stagiaire, affectée à la prison de Forest, moyennant un délai de préavis de trois mois";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Gisèle BEECKMAN DE CRAYLOO, premier 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 10 février 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mars 2015;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Pierre VANDUEREN, loco M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clémentine CAILLET, loco M^e Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État;

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. Par un arrêté du président du comité de direction de la partie adverse du 14 août 2012, la requérante, née le 30 octobre 1959, est admise au stage en qualité d'assistante de surveillance pénitentiaire dans les services extérieurs de la Direction générale des Établissements pénitentiaires.

2. Le premier rapport de stage, portant sur les mois de septembre à novembre 2012, établi le 30 novembre 2012, attribue une notation globale "négative", justifiée par les constatations suivantes :

Constatations positives	Constatations négatives
• Participe bien en classe et les résultats suivent.	• Les échos du terrain (Forest et Nivelles) sont négatifs : - la stagiaire ne maîtrise pas les tâches de base de l'ASP : appels, contre-appel, ouverture. - la stagiaire ne cadre pas suffisamment les détenus : elle accepte les échanges entre détenus, donne même ses cigarettes. - Enfin, la stagiaire manque de proactivité. Ses mentors lui reprochent à plusieurs reprises de rester assise alors qu'il y a du travail.

Le rapport conclut que le stage peut être poursuivi.

3. Le deuxième rapport de stage, portant sur la période de décembre 2012 à février 2013, établi le 28 février 2013, attribue une notation globale "négative", justifiée par les constatations suivantes :

Constatations positives	Constatations négatives
•	• 4 échecs aux interrogations, dont deux confirmés en deuxième passage. Ces échecs témoignent d'une dégradation des résultats et sont interpellants par rapport à des contenus essentiels (missions des ASP, conditions de vie, rédaction de rapports). • Peu d'infos du terrain mais n'est toujours pas autonome en T13. • Échec à l'exercice d'intégration : - Non maîtrise des compétences techniques de base, notamment appels et fouilles; - Difficultés au niveau relationnel : manque d'assertivité, pas assez cadrante, et à l'opposé manque d'empathie. Ainsi, il n'y a pas d'évolution par rapport au premier conseil de classe mettant en avant la non maîtrise des compétences techniques, la difficulté à cadrer les détenus et le manque de proactivité. En effet, la stagiaire n'a pas respecté le plan d'action rédigé le 27/11/2012 qui l'invitait à faire preuve de plus de proactivité et à demander des heures de remédiation.

Le rapport conclut que le stage peut être poursuivi.

4. Le troisième rapport de stage, portant sur les mois de mars à mai 2013, établi le 31 mai 2013, attribue une notation globale "améliorable", justifiée par les constatations suivantes :

Constatations positives	Constatations négatives
• L'AP référent de Forest n'a plus aucun écho ni positif, ni négatif, à propos du travail de Madame BOUDART. • Elle a rattrapé son échec en "Troubles psychologiques" et "Sport".	• Madame BOUDART n'a pas tenu compte du plan d'action défini lors du deuxième rapport de stage, notamment sur le point "Contacter son AP référent pour mettre en place le plan d'action, avec des échéances, pour évaluer les progrès". • Elle a représenté son exercice d'intégration mais a à nouveau échoué, notamment à cause des fouilles et des appels, points faibles qui avaient déjà été relevés dans un précédent rapport de stage et demandés à être améliorés via son plan d'action. • Elle a eu deux demandes d'explication (voir ci-joint) pour : - elle lisait lors de la surveillance d'activités (elle reconnaît les faits);

	- elle a laissé son collègue tout seul pour assurer la fin de service. • Madame BOUDART téléphone régulièrement au bureau des services la veille de ses jours de travail pour faire changer son horaire car elle ne sait pas être présente pour la pause du matin. De ce fait, elle est souvent en poste de journée au lieu d'être sur section.
--	--

Le rapport conclut que le stage peut être poursuivi.

5. Le quatrième rapport de stage, portant sur les mois de juin à août 2013, établi le 30 août 2013, attribue une notation globale "négative", justifiée par les constatations suivantes :

Constatations positives	Constatations négatives
•	Il n'y a pas d'évolution constatée chez la stagiaire : • Absence de maîtrise des compétences techniques : fouilles, appels, rédaction de rapport, fermeture des portes; • Absence de maîtrise des compétences relationnelles : difficultés à gérer ses émotions, absence d'autorité, manque d'assertivité; • Peu d'intérêt spécifique pour la fonction; • Pas de prise d'initiatives, pas de proactivité. Par rapport au plan d'action du 29/05/13, la stagiaire n'a pas développé sa proactivité. Si elle a davantage travaillé en 6/14, elle n'a pas toujours été ponctuelle, argumentant que les horaires de train sont incompatibles avec cette pause. La stagiaire a reçu 3 demandes d'explications : - le 31.05 pour avoir laissé des portes ouvertes : elle reconnaît sa responsabilité - le 19.06 : pour difficultés dans les appels lors d'une pause 6/14 et une porte ouverte. La stagiaire exprime qu'il n'y a pas de difficultés dans ses appels en 14/22 et polémique sur les termes employés ("portes pas correctement fermées") - le 21.06 pour ne pas avoir pris son service en 6/14 et ne pas avoir prévenu de son absence : selon elle, elle était prévue en 14/22 et n'a pas constaté de changement d'horaire. Elle est donc venue en 14/22. Enfin, la stagiaire ne prend pas conseil auprès de ses mentors ou de ses collègues.

Le rapport conclut : "le stagiaire devrait être licencié pour inaptitude professionnelle".

6. Saisie d'une demande d'un éventuel licenciement pour inaptitude professionnelle de la requérante, la commission départementale des stages a décidé à la majorité des voix, à l'issue de sa séance du 25 novembre 2013, d'un licenciement pour inaptitude professionnelle de celle-ci.

Cette décision comporte la motivation suivante :

" La Commission relève tout d'abord qu'en dépit de plusieurs plans d'action et invitations à s'adresser à son AP référent mentor afin de savoir comment s'améliorer, la stagiaire a délibérément décidé de ne pas le faire, témoignant ainsi de peu de conscience professionnelle et de désir d'amélioration.

La Commission retient ensuite que Madame BOUDART Viviane a commis toute une série d'erreurs au cours de son stage sur le terrain. Les demandes d'explications (ex : portes de cellules laissées ouvertes, appel incorrect, etc.) démontrent que la stagiaire ne dispose pas de toutes les compétences techniques de base exigées d'un assistant de surveillance pénitentiaire (ASP) et qu'elle ne sait pas faire correctement son travail. Or, la fonction d'ASP est une fonction qui requiert l'acquisition/l'assimilation de certaines compétences et procédures de base ainsi que rigueur et exactitude.

La Commission considère enfin que la stagiaire n'a pas su démontrer ses capacités d'adaptation, que ce soit au rythme, aux horaires ou aux tâches dévolues à la fonction d'ASP. Or, la polyvalence et la capacité d'adaptation sont des qualités fondamentales attendues d'un bon ASP.

En conséquence, la Commission estime que Madame BOUDART Viviane ne convient pas pour la fonction d'ASP et décide de son licenciement pour inaptitude professionnelle".

7. Le 21 janvier 2014, le ministre de la Justice a adopté l'arrêté suivant :

" Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, notamment l'article 28sexies;

Vu l'arrêté du Président du Comité de Direction du 14 août 2012 fixant l'entrée en stage de Madame Viviane BOUDART en qualité d'assistant de surveillance pénitentiaire stagiaire, affectée à la prison de Forest;

Considérant que la Commission départementale des stages a, en sa séance du 25 novembre 2013, décidé à l'unanimité de proposer le licenciement pour inaptitude professionnelle de l'intéressée;

Considérant que la stagiaire, en stage depuis le 3 septembre 2012, a eu un premier rapport de stage portant la mention «négative» avec une demande de poursuite de stage, le deuxième rapport porte également la mention «négative», le troisième rapport de stage porte la mention «améliorable» avec demande de poursuite de stage, le 4^{ème} et dernier rapport de stage porte la mention «négative» avec demande de licenciement pour inaptitude professionnelle;

Considérant du point de vue négatif que la hiérarchie mentionne dans son premier rapport de stage que sur le terrain, la stagiaire ne maîtrise pas les tâches de base et ne cadre pas suffisamment les détenus (ex: accepte les échanges entre détenus, donne même ses cigarettes), elle manque de proactivité (reste assise alors qu'il y a du travail);

Considérant du point de vue négatif que la hiérarchie mentionne dans le deuxième rapport que la stagiaire a échoué aux 4 interrogations. Ces échecs

témoignent d'une dégradation des résultats et sont interpellants par rapport à des contenus essentiels. Elle ne maîtrise pas les compétences techniques de base et a des difficultés au niveau relationnel. Il n'y a pas d'évolution par rapport au premier rapport;

Considérant que dans le troisième rapport de stage, la hiérarchie relève que la stagiaire n'a pas tenu compte du plan d'action défini lors du 2^e rapport de stage, notamment sur le point «contacter son AP référent pour mettre en place le plan d'action, avec des échéances, pour évaluer les progrès». Elle a à nouveau, échoué à son exercice d'intégration et a eu deux demandes d'explication pour avoir :

1. lu lors de la surveillance d'activité;
2. laissé son collègue tout seul pour assurer la fin de service.

La stagiaire téléphone régulièrement au bureau des services la veille de ses jours de travail pour faire changer son horaire car elle ne sait pas être présente pour la pause du matin. De ce fait, elle est souvent en poste de journée au lieu d'être sur section;

Considérant que dans le quatrième rapport de stage, la hiérarchie mentionne qu'il n'y a pas d'évolution constatée chez la stagiaire; qu'elle a une absence de maîtrise des compétences techniques ainsi que relationnelles (difficultés à gérer ses émotions, absence d'autorité et manque d'assertivité), elle manque d'intérêt spécifique pour cette fonction;

Considérant que la stagiaire respecte sa hiérarchie et n'est pas critiquée par ses collègues mais n'a eu que des évaluations négatives à l'exception du 3^e rapport de stage où elle a reçu un «améliorable» dû au fait qu'à ce moment-là, elle travaillait à des postes «froids»;

Considérant que la hiérarchie doute que la stagiaire maîtrise totalement les compétences techniques importantes pour la sécurité car elle a échoué à 2 reprises à son exercice d'intégration et a reçu 4 demandes d'explications objectives et qu'actuellement, elle semble ne plus avoir de problème pour faire un appel et n'a plus laissé de portes ouvertes;

Considérant que la hiérarchie n'ose pas la mettre à des postes à responsabilités et estime que le métier d'assistant de surveillance pénitentiaire dans le milieu carcéral n'est pas fait pour elle;

Considérant que la Commission départementale des stages relève tout d'abord qu'en dépit de plusieurs plans d'action et invitations à s'adresser à son AP référent mentor afin de savoir comment s'améliorer, la stagiaire a délibérément décidé de ne pas le faire, témoignant ainsi de peu de conscience professionnelle et de désir d'amélioration;

Considérant que la Commission départementale des stages considère enfin que Madame BOUDART Viviane n'a pas su démontrer ses capacités d'adaptation, que ce soit au rythme, aux horaires ou aux tâches dévolues à la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire. Or, la polyvalence et la capacité d'adaptation sont des qualités fondamentales attendues d'un bon assistant de surveillance pénitentiaire;

Considérant que ces comportements vont à l'encontre des exigences requises pour être un bon assistant de surveillance pénitentiaire; la stagiaire est, par conséquent, jugée inapte à exercer la fonction d'assistant de surveillance pénitentiaire;

ARRETE :

Article 1 : Madame Viviane BOUDART, née le 30 octobre 1959, assistant de surveillance pénitentiaire stagiaire, affectée à la prison de Forest est licenciée pour cause d'inaptitude professionnelle moyennant un délai de préavis de 3 mois.

Article 2 : Cette décision prend cours à la date de la notification du présent arrêté".

Cet arrêté a été notifié à la requérante par un courrier recommandé avec accusé de réception du 21 janvier 2014 mentionnant les voies de recours.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 36 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, du défaut de motivation, des principes généraux de bonne administration, du principe général de prudence ou "devoir de minutie", du principe général de motivation interne, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle fait valoir qu'en ce qu'il indique que la commission départementale des stages a décidé à l'unanimité de proposer son licenciement pour inaptitude professionnelle, l'arrêté attaqué repose sur un motif erroné, dès lors que la Commission des stages a proposé son licenciement à la majorité simple (4 voix contre 2); qu'elle estime que, compte tenu du caractère manifestement déterminant de la proposition de la commission des stages dans la décision de la partie adverse, il appartenait à celle-ci d'en apprécier les nuances et, qu'en outre, la proposition de la commission des stages repose elle-même sur une motivation qui n'est guère adéquate; qu'elle relève à cet égard, sans aucunement remettre en cause les évaluations négatives dont elle a fait l'objet au cours du stage, ni les erreurs qu'elle a pu commettre, qu'en fin de stage, sa hiérarchie a explicitement dû reconnaître une amélioration de la qualité du travail presté, ainsi que l'absence de problèmes constatés et qu'au contraire même, les termes du compte-rendu de terrain précité sont élogieux à son égard; qu'elle soutient qu'il est donc étonnant qu'au moment où une amélioration réelle - fût-elle tardive - est constatée, il est décidé de la licencier pour inaptitude professionnelle, alors même que le statut prévoit expressément la possibilité pour la commission des stages de prolonger le stage; qu'elle estime qu'à défaut d'être motivée sur ce point, la motivation de la proposition de la commission des stages est incontestablement irrégulière, dès lors qu'elle ne lui permet pas de comprendre pourquoi, alors même qu'elle faisait la démonstration d'une capacité d'amélioration dans son chef, une prolongation de son stage ne pouvait être envisagée, ni permettre une correction suffisante des manquements constatés jusqu'alors et qu'il en va d'autant plus ainsi que son âge - 54 ans - peut justifier une adaptation plus lente à un nouveau milieu de travail qu'un stagiaire plus jeune; qu'elle précise, dans son mémoire en réplique, que

dès lors que l'autorité fait intégralement siennes les considérations de la commission des stages pour motiver sa décision, il est plus aisé, dans le chef de l'autorité, de considérer que l'avis était unanime plutôt que partagé et qu'il n'est nullement requis que le stagiaire formule une demande de prolongation de stage pour que celle-ci soit accordée ou non; qu'elle maintient, dans son dernier mémoire, que le choix posé de ne pas prolonger son stage, alors que plusieurs éléments du dossier auraient pu ou dû y inciter, devait être expressément motivé;

Considérant que le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation à celle portée par l'autorité, sauf à sanctionner une erreur manifeste; qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué est longuement motivé et ne se limite pas à faire référence à la proposition de la commission des stages; que la mention que cette proposition était unanime est une erreur matérielle, qui ne suffit pas à affecter la régularité de l'arrêté attaqué; que les deux premiers rapports de stage indiquent une notation globale "négative", le troisième rapport une notation "améliorable" et que le quatrième rapport indique à nouveau une notation globale "négative"; que chacun de ces rapports mentionne de nombreuses constatations négatives, qui portent notamment sur les tâches fondamentales de la fonction d'assistant pénitentiaire; que le dossier administratif ne fait apparaître aucune amélioration notable de la situation au cours de l'année de stage; que la partie adverse n'a dès lors commis aucune erreur manifeste d'appréciation en n'envisageant pas une prolongation du stage et en décidant de mettre fin à celui-ci à l'issue de son délai réglementaire de douze mois; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le trente et un mars deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Luc CAMBIER,
Frédéric GOSSELIN,
Gregory DELANNAY,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.