

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.315 du 23 mai 2017

A. 219.740/VIII-10.171

En cause : **OPDECAM** Arnaud,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 juillet 2016, Arnaud OPDECAM demande l'annulation de "l'arrêté du Collège des Bourgmestre et Echevins de la Ville de Bruxelles, du 23 mai 2016, par lequel [il] est licencié, à dater du 30 mars 2015, à l'issue de son stage en vue d'une nomination en qualité d'assistant technique (animation) au Département Culture, Jeunesse, Loisirs et Sport".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 mai 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un courriel du 3 mai 2017, l'affaire a été remise *sine die*.

Par un courrier du 9 mai 2017, elle a été remise à l'audience du 22 mai 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Leopold SCHELLEKENS, *loco* M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 234.053 du 8 mars 2016 qui a annulé une première décision de la partie adverse du 26 mars 2015 de licencier le requérant à l'issue de son stage.

Il y a lieu de s'y référer en ajoutant qu'à la suite de cet arrêt d'annulation, la partie adverse a pris une nouvelle décision, le 23 mars 2016, licenciant à nouveau le requérant à l'issue de son stage, motivée comme suit :

" [...]

Considérant qu'il résulte du récapitulatif qui précède que les absences liées aux congés d'urgence se concentrent, dans leur majeure partie, entre 16 heures et 19h30 et fréquemment, les mardis et vendredis pendant l'accueil du public; que ces absences se situent dès lors, à un moment de la journée où l'équipe des animateurs doit prioritairement être au complet; que les demandes de congés d'urgence de M. Arnaud OPDECAM ont dès lors déforcé cette équipe et perturbé, de manière répétée, l'organisation de la Maison des enfants à laquelle M. Arnaud OPDECAM était affecté;

Considérant que s'il est vrai qu'au cours de sa dernière période de stage (du 01.11.2014 au 31.01.2015), M. Arnaud OPDECAM n'a pris qu'un seul congé d'urgence, le Collège ne peut faire abstraction de l'ensemble des rapports qui ont été établis au cours du stage ainsi que des congés en urgence demandés sans respecter le prescrit de l'article 3, § 1^{er} de l'arrêté du Conseil du 01.07.2013 portant règlement interne du personnel Animation des maisons des enfants, qui prévoit que :

« Toute demande et annulation de congé se fait 48 heures (jours ouvrables) à l'avance au moins, par envoi du document *ad hoc* au secrétariat du service de la Jeunesse. (Pour les animateurs, la demande de congé doit être visée par le responsable de la Maison des enfants avant l'envoi au secrétariat du service de la Jeunesse)»;

Considérant que la circonstance qu'aucune remarque n'aurait été faite à M. Arnaud OPDECAM à l'occasion de ses demandes de congé n'est pas de nature à le délier de son devoir de respecter les règles qui lui sont applicables, à l'instar de ses collègues; qu'en décider autrement aboutirait à lui appliquer un traitement privilégié peu compatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination; que le respect d'initiative des règles participe de la conscience professionnelle que l'on est en droit d'attendre d'un stagiaire qui prétend à une nomination définitive;

Considérant qu'on relève néanmoins que l'attention de M. Arnaud OPDECAM a été attirée sur ses demandes tardives de congé dans le rapport de stage du 21.05.2014;

Considérant que l'article 68 du règlement général des agents de la Ville de Bruxelles dispose, par ailleurs, que :

« Les agents doivent, en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de l'administration. Ils sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées par les arrêtés ou règlements en vigueur. Ils exécutent ponctuellement les ordres et accomplissent leurs tâches avec zèle et exactitude»;

Considérant que tout stagiaire, qui estime jouir des aptitudes requises pour être nommé à titre définitif et acquérir la qualité d'agent, ne peut ignorer ces principes; que le fait de solliciter de manière régulière des congés d'urgence ne témoigne pas d'un comportement soucieux de la sauvegarde des intérêts de l'administration, et de zèle dans l'accomplissement de ses obligations; qu'un tel comportement révèle une volonté de faire prévaloir son intérêt personnel sans avoir égard aux conséquences [qui] en découlent quant au respect des normes d'encadrement prévues à l'article 5, § 7 de l'arrêté du Conseil du 01.07.2013 (maximum 12 enfants par animateur);

Considérant que les progrès qui ont été faits par M. Arnaud OPDECAM au cours de sa dernière période de stage ne permettent pas d'avoir la certitude suffisante que M. Arnaud OPDECAM ne retombera pas dans ses travers passés en matière de prise de congés; que, comme l'a jugé le Conseil d'État :

« en nommant un fonctionnaire à titre définitif, l'administration l'estime apte à exercer ses fonctions et doit donc aussi courir le risque qu'elle se soit trompée; que la stabilité d'emploi garantie par une nomination définitive serait un vain mot si l'administration pouvait mettre un terme à la nomination définitive au moindre signe d'inaptitude; qu'il en est autrement lorsque l'administration refuse de nommer quelqu'un à titre définitif; qu'elle refuse alors de courir le risque d'engager quelqu'un qui n'offre pas toutes les garanties d'aptitude; qu'elle est alors effectivement fondée à prendre en considération une preuve même mineure d'inaptitude pour étayer sa décision de refus; qu'au niveau de la légitimité, la seule limite assignée au pouvoir discrétionnaire de l'administration est son caractère raisonnable; que les motifs de la délibération actuellement attaquée ne sont pas mineurs au point qu'il puisse être reproché à

l'administration d'avoir pris une délibération défiant toute raison, une délibération dont il ne se conçoit pas qu'elle puisse être prise par une autorité agissant raisonnablement» (arrêt DE WILDE, n° 26.181 du 18 février 1986);

Considérant que le Collège est, à cet égard, interpellé par la mention du rapport final du stage selon laquelle M. Arnaud OPDECAM

« arrive à l'heure. Mais suite à la prolongation de son stage pour trois mois supplémentaires, toutes ses conversations et ses actions, sont constamment teintées d'interrogations sur son éventuelle nomination»;

Considérant qu'il est vraisemblable que l'attitude de M. Arnaud OPDECAM pendant sa dernière période de stage a été motivée par la crainte d'être licencié à l'issue de celui-ci et qu'il existe un risque non négligeable qu'il en revienne à son comportement antérieur une fois cette crainte disparue par l'effet d'une nomination à titre définitif;

Considérant que si les rapports de stage ont mis en exergue certaines qualités professionnelles de M. Arnaud OPDECAM et, en particulier, son aptitude à mener à bien les animations avec les enfants, il convient de relever que l'appréciation de l'aptitude d'un stagiaire à être nommé à titre définitif ne porte pas uniquement sur l'exécution matérielle des tâches qui lui sont confiées mais concerne également sa capacité à respecter les règles qui lui sont applicables et, en particulier, celles relatives aux prises de congé qui sont essentielles à la bonne organisation du service;

Considérant que le Collège estime, sur base des considérations qui précèdent, que M. OPDECAM ne possède pas les aptitudes requises pour pouvoir être nommé à titre définitif;

Arrête au scrutin secret et à l'unanimité des membres délibérants (M. le Bourgmestre, M^{mes} les Échevines LALIEUX et PERSOONS et M. l'Échevin COOMANS de BRACHENE n'ayant assisté à l'audition du 26.03.2015, ne participent ni à la délibération, ni au vote) :

Article unique - M. Arnaud OPDECAM, assistant technique (animation) stagiaire au Département Culture, Jeunesse, Loisirs et Sports, est licencié avec effet au 30.03.2015 moyennant le paiement d'une indemnité, déjà versée à l'intéressé, tenant lieu de préavis égale au traitement de 12 semaines".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable, des principes d'égalité et de non-discrimination dans l'accès aux emplois publics consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'exécution fautive, inexacte et abusive de l'arrêt du Conseil d'État n° 234.053 du 8 mars 2016, de la violation de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et

particulièrement de ses articles 2 et 3, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive, et de l'excès de pouvoir.

Selon le requérant, le Conseil d'État a estimé, dans l'arrêt n° 234.053 précité, que la partie adverse ne pouvait pas considérer qu'il n'aurait pas tenu compte des remarques relatives aux jours de congé et aux absences pour maladie, de sorte qu'elle ne peut justifier l'acte attaqué sur la base de présomptions et de prospectives. Il constate que pour fonder l'acte attaqué, elle reprend *in extenso* ses rapports de stage et un relevé de ses absences demandées en dernière minute alors que "ceci n'apporte aucun élément au dossier".

Il estime avoir compris la nécessité de respecter la règle proscrivant de demander des congés en dernière minute en la respectant dès le mois de novembre 2014 et que ce grief ne peut lui être adressé dès lors qu'à aucun moment la partie adverse ne lui a refusé ses congés. Il ajoute qu'aucun problème d'organisation précis n'a jamais été évoqué et qu'à chaque demande il s'enquérissait de la présence de collègues pour assurer le service. Il souligne que la nécessité d'améliorer cette question qui figure dans le rapport de stage du 21 mai 2014 n'est qu'une simple recommandation et non une considération qui aurait permis de mettre un terme au stage, et que s'il n'a pas été nommé après ce rapport réalisé à l'issue de son stage, c'est uniquement parce que la partie adverse souhaitait évaluer son aptitude professionnelle dans un autre service, de sorte que la référence à ce rapport dans l'acte attaqué pour soutenir implicitement qu'il aurait dû prendre conscience que cette attitude est à ce point problématique qu'elle aurait constitué un obstacle à sa nomination est hors propos, d'autant que dans le rapport suivant du 17 septembre 2014, il n'y est plus fait référence.

Il fait valoir qu'il se déduit de l'arrêt précité que le Conseil d'État aurait estimé qu'une fois qu'il a eu connaissance du fait que cette question devenait problématique, il a changé de comportement de sorte que la considération selon laquelle ses progrès "ne permettent pas d'avoir la certitude suffisante [qu'il] ne retombera pas dans ses travers passés en matière de prise de congés", est une présomption inadmissible.

Il considère qu'il en est de même du passage de l'acte attaqué selon lequel "il est vraisemblable que [son] attitude pendant sa dernière période de stage a été motivée par la crainte d'être licencié à l'issue de celui-ci et qu'il existe un risque non négligeable qu'il en revienne à son comportement antérieur une fois cette crainte disparue par l'effet d'une nomination à titre définitif", et ajoute que s'il est vrai qu'il a marqué certaines inquiétudes quant à sa nomination, c'est uniquement parce qu'il a

fait l'objet de prolongations de stage alors qu'il aurait pu être nommé. Il conteste les présomptions et "pures conjectures reposant sur un *a priori* manifeste et déraisonnable" qui fondent l'acte attaqué.

La partie adverse répond que l'évaluation de l'aptitude d'un stagiaire à exercer une fonction relève de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire qui ne peut être sanctionné qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation et que la motivation formelle doit permettre de comprendre les raisons qui ont conduit à l'acte attaqué. Elle déduit de l'arrêt n° 234.053, précité, que le Conseil d'État ne lui a pas dénié le droit de licencier le requérant parce qu'il s'était amélioré dans la gestion de ses absences et congés au cours de la dernière période de stage, mais lui a fait grief de ne pas exposer les raisons de ce licenciement nonobstant les améliorations ainsi constatées et, citant l'acte attaqué, elle estime avoir valablement rencontré ce grief.

Elle estime que cette motivation rappelle que l'aptitude doit être appréciée sur l'ensemble du stage et qu'elle témoigne en l'espèce d'un examen complet et détaillé du dossier du requérant puisque toutes les données en lien avec le déroulement de son stage sont passées en revue. Elle ajoute que cette motivation permet au requérant de comprendre les motifs de son inaptitude et qu'elle a précisément répondu à l'argument selon lequel la hiérarchie ne pouvait lui reprocher ses demandes tardives sous prétexte qu'elle ne les avait pas refusées.

Elle considère que "le risque de réitération d'un comportement observé à maintes reprises durant la majeure partie [de son] stage en matière de prise de congés était, au vu de l'ensemble du dossier de stage, bien réel".

Dans son dernier mémoire, elle ajoute que le devoir de minutie la contraint à prendre en compte l'ensemble du déroulement du stage et estime que l'arrêt du 8 mars 2016, précité, "n'a nullement exclu qu'[elle] puisse licencier le requérant en l'absence de nouveaux manquements dans la gestion de ses congés" au regard du considérant de l'arrêt selon lequel "en admettant même que la partie adverse a pu, *quod non*, licencier le requérant malgré l'absence de nouveaux griefs relatifs à la gestion de ses congés et de ses absences pour maladie après le 27 novembre 2014, il lui appartenait de justifier, dans la motivation de l'acte attaqué, cette attitude contradictoire avec la décision de prolongation du stage pour une dernière période de trois mois, ce qui n'a pas été le cas".

Elle conclut que les progrès du requérant doivent être relativisés dans la mesure où les reproches qui lui étaient adressés concernaient non seulement la multiplication des congés d'urgence mais aussi le délai dans lequel ils étaient

demandés, imposé par l'arrêté du conseil communal du 1^{er} juillet 2013 dont le respect ne peut être assuré par la seule circonstance qu'il n'a plus sollicité de congés d'urgence et n'a plus compté de jours de maladie durant la dernière période de son stage.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991, précitée implique que tout acte à portée individuel doit reposer sur une motivation formelle qui doit être adéquate, c'est-à-dire reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles au regard du dossier administratif, et qui doit permettre à son destinataire de comprendre, à sa lecture, les raisons pour lesquelles cet acte a été adopté.

En l'espèce, il convient de constater que le rapport de stage du 27 novembre 2014 propose la prolongation de celui-ci pour une période de trois mois pour les motifs suivants: "non-respect dans le cadre des demandes de congés (48h) et signalement d'absence pour maladie. Ce comportement désorganise les services". Par son arrêté du 29 janvier 2015, la partie adverse suit cette proposition et prolonge le stage du requérant jusqu'au 1^{er} février 2015 en constatant que malgré les points positifs qu'elle énumère quant à l'organisation de son travail, ses rapports avec ses collègues et ceux avec les parents et enfants, il "ne respecte pas le règlement sur le contrôle médical en matière de notification de ses absences pour maladie, ne programme pas ses congés à l'avance comme déjà demandé par son service dans le passé et est dès lors amené à demander des congés d'urgence ce qui perturbe le bon fonctionnement du service".

Comme l'a constaté avec l'autorité de la chose jugée l'arrêt n° 234.053, précité, "entre le 15 janvier 2015, date à laquelle le requérant a pris connaissance du rapport du 27 novembre 2014 précité, et la fin de son stage le 31 janvier 2015, [il] n'a demandé aucun congé et n'a compté aucune absence pour maladie". Le même arrêt conclut que "le requérant a donc bien tenu compte des remarques qui lui étaient faites au sujet de ses congés et absences pour maladie" et relève que "si la partie adverse a prolongé le stage du requérant pour une dernière période de trois mois en raison des problèmes relatifs à ses jours de congés et à ses absences pour maladie, c'est nécessairement qu'elle considérait que le requérant pouvait s'améliorer sur ce point dans les trois mois suivants et, partant, réussir son stage".

Le rapport du 27 novembre 2014 et l'arrêté du 29 janvier 2015 précités permettent dès lors d'arriver à la conclusion selon laquelle, comme l'expose l'arrêt du 8 mars 2016, "si, dès le départ, elle considérait que cette attitude du requérant était

problématique pour le bon fonctionnement du service, elle ne devait pas décider de prolonger le stage". L'autorité de la chose jugée de cet arrêt implique que, sous peine d'adopter une décision contradictoire par rapport à sa décision de prolongation du stage, la partie adverse ne peut mettre fin à celui-ci que pour des motifs différents de ceux constatés dans sa décision de prolongation qu'elle n'a, au moment où elle l'a adoptée, pas considérés comme justifiant la fin du stage. La motivation de l'acte attaqué selon laquelle "le fait de solliciter de manière régulière des congés d'urgence ne témoigne pas d'un comportement soucieux de la sauvegarde des intérêts de l'administration et de zèle dans l'accomplissement de ses obligations" ne peut dès lors être admise dans la mesure où ce même comportement avait justifié la prolongation du stage, et non sa cessation, le 29 janvier 2015.

Il en va de même du postulat selon lequel "les progrès qui ont été faits par [le requérant] au cours de sa dernière période de stage ne permettent pas d'avoir la certitude suffisante [qu'il] ne retombera pas dans ses travers passés en matière de congés [...] et qu'il existe un risque non négligeable qu'il en revienne à son comportement antérieur une fois cette crainte disparue par l'effet d'une nomination à titre définitif". Force est en effet de constater qu'il n'existe pas la moindre pièce permettant de conférer à cette supposition un caractère un tant soi peu vraisemblable, de sorte qu'elle apparaît comme relevant davantage de la pétition de principe, et qu'en l'absence de nouveaux manquements objectivement constatés, la partie adverse reste en défaut "de justifier, dans la motivation de l'acte attaqué, cette attitude contradictoire avec la décision de prolongation du stage pour une période de trois mois", comme l'a déjà relevé l'arrêt précité.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris du défaut de motivation formelle.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure minimum de cent quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 23 mai 2016, par lequel Arnaud OPDECAM est licencié, à dater du 30 mars

2015, à l'issue de son stage en vue d'une nomination en qualité d'assistant technique (animation) au département Culture, Jeunesse, Loisirs et Sport, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-trois mai deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.