

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.689 du 31 mai 2018

A. 221.534/VIII-10.407

En cause : **DE GREEF** Jean Louis,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Molenbeek-Saint-Jean,
représentée par son collège des bourgmestre
et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2017, Jean Louis DE GREEF demande l'annulation de :

- " la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins du 19 décembre 2016 par laquelle il a été décidé que
 - la période de stage du requérant, en qualité de Chef de Division A5 cultures, pour le Département Prévention et vie sociale n'a pas été jugé probante et que;
 - le requérant recouvre son grade antérieur de Conseiller adjoint à partir du 1^{er} janvier 2017".

II. Procédure

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

M^{me} Florence PIRET, 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 20 avril 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 mai 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Catherine COOLS, *loco* M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Margot CELLI, *loco* M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Florence PIRET, auditeur, a été entendue 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

1. Le requérant, conseiller adjoint, est agent statutaire de la commune de Molenbeek-Saint-Jean depuis le 1^{er} novembre 1972.

2. Le 5 octobre 2015, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide de le promouvoir au grade de chef de division A5 cultures, pour le département Prévention et Vie sociale, à l'essai pour une période d'un an à partir du 1^{er} octobre 2015.

3. Le 15 novembre 2016, la directrice Prévention et Vie sociale établit un "rapport intermédiaire" concernant le requérant, qui est rédigé comme il suit :

" En date du 01/10/2015, Monsieur DE GREEF a été promu chef de division à la division Cultures du département Prévention et vie sociale, dont je suis la directrice définitive depuis le 1^{er} octobre 2016.

Suite à ma promotion définitive, je me permets de faire une évaluation intermédiaire de l'intéressé dans laquelle je tiens à lui communiquer mes observations pour la période écoulée.

Un chef de division est un dirigeant; c'est donc, la personne qui dirige un groupe de personnes. Il se place au-dessus de celles-ci, en termes de pouvoir de décisions et de responsabilités. J'attends également de la loyauté et une transparence totale envers sa hiérarchie.

Dès le début, Monsieur J. DE GREEF m'a expliqué qu'il n'avait jamais travaillé sous l'autorité d'une hiérarchie et donc que cela lui était difficile, qu'il lui fallait un temps d'adaptation.

Par ce rapport, je demande à Monsieur DE GREEF de prendre connaissance des remarques suivantes :

- o pas assez impliqué et manque d'initiative, pour mettre en place une gestion plus transparente;
- o manque de suivi dans les projets mis en place (ex. Tableau de Bord)
- o manque de transparence (ex : délibération des services cultures que j'ai refusée et qui m'a été retransmise sous une autre forme, afin que je l'approuve /mail à l'association villes et communes de Bruxelles relatif à l'horaire flexible);
- o évaluation du personnel en tenant compte de la réalité du terrain : ex. évaluation de M. G. qui était très positive, alors que dans les mois qui ont suivi, il s'avère qu'il ne répond pas aux objectifs d'un poste de niveau B;
- o participer à des réunions importantes (ex : réunion avec l'inspecteur/réunion d'évaluation des subsides);
- o mettre en place une vraie gestion de personnel.

Monsieur DE GREEF ayant la chance de pouvoir s'appuyer sur des responsables de service qui ne nécessitent pas d'aide au niveau de la gestion de leurs matières, devra plutôt veiller à développer dans le cadre de son rôle de chef de division, de compétences et des qualités de réel *leadership*, il se laisse trop «manipuler»".

4. Dans un courrier du 18 novembre 2016, le requérant fait part de ses observations quant aux remarques formulées dans le rapport intermédiaire. Il relève qu'il a toujours travaillé avec une hiérarchie et conteste chacun des points évoqués par sa supérieure hiérarchique dans le rapport intermédiaire.

5. Le 12 décembre 2016, la même directrice établit un "rapport de fonctionnement" relatif à un manquement reproché au requérant. Le rapport se présente comme il suit :

- " Lors de la réunion organisée au mois de septembre avec l'équipe du Musée, afin de connaître l'avancement dans le projet d'ouverture du musée, il a été constaté que M. Sven STEFFENS était incapable de fixer des priorités; ce qui risquait de devoir, à nouveau reporter la date d'ouverture du musée.
M. DE GREEF Jean, chef de division à l'essai, a donc été chargé d'un suivi très rapproché des travaux et de l'équipe.
Monsieur Sven STEFFENS devait établir un planning qui devait être scrupuleusement suivi.

Le 7 décembre, Arnaud m'interpelle et me fait part d'un problème d'intégrité de son responsable direct ainsi que de son inquiétude par rapport à l'avancement du projet.

Une réunion d'urgence est organisée avec toute l'équipe qui confirme le retard dans ce projet et le non-respect du planning.

Il est regrettable que M. DE GREEF ne soit pas au courant du problème.

Même si M. STEFFENS ne s'est pas adressé à sa hiérarchie; M. DE GREEF, étant chargé du suivi proche, aurait dû aller vers lui pour s'inquiéter de l'avancement du projet et du respect du planning.

Manifestement il ne l'a pas fait.

Je prends une part de responsabilité dans ce dossier; M. DE GREEF n'ayant, ni demandé de discuter de ce projet, ni l'avoir mis à l'ordre du jour d'une de nos

réunions mensuelles, j'en ai déduit - à tort - que la date avancée d'ouverture prévue pour mi-février était toujours d'actualité.

Ce rapport est établi afin de prévenir M. DE GREEF, chef de division à l'essai, qu'il s'agit d'un manque de professionnalisme inacceptable".

6. Le requérant conteste également, par écrit, le manquement qui lui est reproché dans le rapport de fonctionnement.

7. Le 19 décembre 2016, le collège communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean prend la décision suivante :

" Vu la délibération du Conseil communal déléguant au Collège des Bourgmestre et Échevins le droit de recruter, de nommer et de promouvoir les membres du personnel communal à l'exception des cas prévus par la loi communale;
Vu sa délibération du 05.10.2015, par laquelle il décide de promouvoir M. DE GREEF Jean, conseiller adjoint, au grade de Chef de division A5 cultures, pour le département Prévention et vie sociale à l'essai pour une période d'un an à partir du 1/10/2015.

Considérant que les dispositions du statut administratif précisent qu'à l'issue de cette période d'essai, l'agent est promu définitivement ou recouvre son grade antérieur avec les avantages correspondants; que la durée de cet essai ne peut être prolongée;

Considérant que la période d'essai de l'intéressé a été suspendue suite à son absence du 0604 au 03072016;

Vu les rapports ci-annexés de Madame [A.], Directeur

DÉCIDE :

Article 1

que la période de stage de M. DE GREEF Jean, en qualité de Chef de division A5 cultures, pour le Département Prévention et vie sociale à l'essai n'a pas été jugée probante.

Article 2

L'intéressé recouvre son grade antérieur de Conseiller adjoint, à partir du 01/01/2017".

Il s'agit de la décision attaquée.

8. Par un courrier du 18 février 2017, soit le lendemain de l'introduction du présent recours, le requérant demande à être entendu par le conseil communal, "[e]n application de l'article 42 du statut administratif".

9. Par un courrier du 27 février 2017, le bourgmestre et le secrétaire adjoint répondent au requérant en ces termes :

" Nous accusons réception de votre courrier du 18/02/2017 par lequel vous demandez une audition devant le Conseil communal.

Nous ne pouvons donner de suite favorable à votre requête étant donné que l'art 42 du statut administratif prévoit que «l'agent promu dont le stage n'a pas été jugé probant peut demander à être entendu par le Conseil communal avant que celui-ci se prononce définitivement».

En effet, comme suite aux rapports de fonctionnement du 15.11 et du 12.12.2016, et portés à votre connaissance, le collège échevinal, par délégation du conseil communal, a jugé en sa séance du 19 décembre 2016, que votre période de stage en qualité de Chef de division A5 cultures à l'essai n'a pas été probante.

Il a ainsi été décidé que [vous] recouvririez votre grade antérieur de Conseiller adjoint, à partir du 01/01/2017

[...]".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen "de la violation du statut administratif du personnel communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean et plus particulièrement de l'article 42, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, des principes de motivations interne et formelle des actes administratifs, du devoir de minutie, du principe du raisonnable, du principe de motivation interne, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir".

Il soutient que l'acte attaqué ne contient aucune motivation, qu'il se borne à renvoyer aux rapports de sa supérieure hiérarchique, mais sans expliquer pourquoi sa réponse du 12 décembre 2016 n'a pas été prise en compte, ni faire état de ses observations du 18 novembre 2016, lesquelles n'étaient même pas jointes à l'acte attaqué, "portant à croire que celles-ci n'ont jamais été portées à la connaissance [du collège communal]". Il ajoute que la motivation devait figurer dans l'*instrumentum* de l'acte et que, s'agissant d'exercer une compétence largement discrétionnaire, le collège communal devait motiver très précisément sa décision et justifier les différentes étapes de son raisonnement.

La partie adverse répond qu' "une motivation par référence est admise par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs" et qu' "en se référant aux divers rapports de la directrice du service [...] eux-mêmes rédigés en considération des observations émises par le requérant et dûment communiqués à ce dernier, la partie adverse a bien respecté les exigences édictées par la loi du 29 juillet 1991".

Elle maintient, dans son dernier mémoire que l'acte attaqué porte bien une motivation "par référence" aux rapports établis par la directrice du service, que le collège communal s'est ainsi approprié les conclusions des avis de sa directrice de

service au sujet du requérant, que les avis de la directrice du service sont correctement motivés au regard des prescriptions de la loi du 29 juillet 1991, précitée, et que le requérant a eu parfaitement connaissance de ces avis en temps opportun, ce qui lui a permis d'y répondre de manière circonstanciée par écrit. Elle conteste, par ailleurs, que les rapports de la directrice de service n'ont pas pour objet de juger des aptitudes du requérant à l'issue de son stage, alors qu'en particulier, le rapport daté du 12 décembre 2016 fait état, de manière précise, d'un manque de suivi de plusieurs dossiers importants.

IV.2. Appréciation

Un acte soumis à l'obligation de motivation formelle peut contenir une motivation par référence pour autant que la pièce à laquelle il est fait référence soit elle-même suffisamment et adéquatement motivée. En l'espèce, ni dans le "rapport intermédiaire" du 15 novembre 2016, ni dans le "rapport de fonctionnement" du 12 décembre 2016, la supérieure hiérarchique du requérant ne se prononce sur le caractère probant du stage de ce dernier. Dans son premier rapport, elle demande au requérant de prendre connaissance de plusieurs remarques de manière à lui permettre d'améliorer sa manière de servir. Dans le second, elle lui reproche de ne pas avoir assuré un suivi plus rapproché d'un agent à l'égard duquel des lacunes avaient été constatées. Dès lors que ces rapports n'ont pas pour objet de dresser un bilan général et de juger des aptitudes du requérant à l'issue de son stage, ils ne peuvent servir de "motivation par référence" à la décision du collège communal de considérer que le stage n'est pas probant.

Par ailleurs, le collège communal ne pouvait, sans violer son obligation de motivation, renvoyer purement et simplement aux rapports rédigés par la supérieure hiérarchique du requérant, sans répondre, fût-ce sommairement, aux arguments essentiels de ce dernier qui, dans ses observations écrites, conteste point par point les reproches formulés à son encontre.

Le premier moyen est dès lors fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un second moyen de la violation du statut administratif du personnel communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean et plus particulièrement de l'article 42, du principe d'équitable procédure, *d'audi*

alteram partem, du principe du contradictoire, du principe de minutie, du principe de légitime confiance et du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

Il reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir auditionné avant l'adoption de l'acte attaqué. Il souligne qu'aucun projet de décision définitive ne lui a été communiqué et qu'il ne lui a pas été donné la possibilité d'être entendu et de faire valoir ses observations, "ce en violation tant du principe *audi alteram partem* que de l'article 42 susvisé".

La partie adverse répond que le droit d'être entendu ne suppose pas nécessairement une véritable audition et que la transmission d'observations écrites peut, selon les circonstances de chaque espèce, rencontrer les exigences du principe. Selon elle, il ressort du dossier administratif que le requérant a bien pu faire valoir ses remarques et moyens de défense, à deux reprises, à la suite de la communication, par sa supérieure hiérarchique, de rapports négatifs à son égard. Elle en déduit que le collège communal avait une parfaite connaissance des observations formulées par le requérant.

S'agissant du caractère contradictoire de la procédure et du respect du principe *audi alteram partem*, elle fait valoir, dans son dernier mémoire, que le requérant a été parfaitement mis en mesure de faire valoir ses observations concernant l'évaluation de sa période d'essai, à la suite de chacun des rapports de fonctionnement. Elle ajoute que si le requérant n'a pas été entendu oralement par le collège communal lui-même préalablement à la décision attaquée, il est cependant admis, de manière générale, que le droit d'être entendu ne suppose pas nécessairement une véritable audition, la transmission d'observations écrites pouvant rencontrer les exigences du principe *audi alteram partem*. Elle affirme enfin, sur la foi d'une attestation jointe au dernier mémoire, que lors de l'entretien que le requérant a eu avec sa directrice de service en "décembre 2016" que celle-ci lui a explicitement mentionné la possibilité, pour lui, de prendre contact avec le secrétaire communal et d'être entendu par le collège communal avant qu'il soit décidé définitivement à son égard.

V.2. Appréciation

Tel qu'il est produit par la partie requérante en annexe à sa requête, et non contesté par la partie adverse, l'article 42 du statut administratif des agents de la commune de Molenbeek-Saint-Jean dispose comme il suit :

" Toute promotion est soumise à une période d'essai dont la durée est égale à la durée du stage du niveau correspondant.

À l'issue de cette période d'essai, l'agent est promu définitivement ou recouvre son grade antérieur avec les avantages correspondants.
La durée de cet essai ne peut être prolongée; l'essai est cependant suspendu, dans les cas prévus à l'article 19 en ce qui concerne le stage.
L'agent promu dont le stage n'a pas été jugé probant peut demander à être entendu par le Conseil communal avant que celui-ci se prononce définitivement; à cette occasion, il peut se faire assister par un défenseur de son choix".

En l'occurrence, la disposition précitée prévoit expressément de donner la possibilité à l'agent dont le stage n'a pas été jugé probant de demander à être entendu par l'autorité compétente pour se prononcer définitivement sur la promotion. Aucune pièce du dossier administratif ne montre l'intention de la partie adverse de décider, sur la base des deux rapports établis par la supérieure hiérarchique du requérant, que sa période de stage ne serait pas jugée probante. L'attestation qui figure dans le dernier mémoire, qui fait état d'une réunion qui se serait tenue à la mi-décembre (half december) 2016 au cours de laquelle le requérant aurait été informé de la possibilité, pour lui, d'être entendu par l'autorité communale compétente avant qu'elle ne prenne sa décision, est contestée par ce dernier qui atteste sur son honneur que cette réunion s'est tenue après le prononcé définitif de la décision du collège communal. Face à ces deux positions contradictoires, le Conseil d'État ne peut prendre en considération une pièce établie après l'introduction de la requête. Il ressort de ce qui précède que n'étant pas informé des intentions de la partie adverse au sujet de son stage, le requérant ne pouvait demander à être entendu. En agissant de la sorte, la partie adverse a privé le requérant de cette possibilité et a méconnu l'article 42 précité.

Par ailleurs, une décision d'inaptitude professionnelle au terme d'un stage, même si elle n'aboutit pas à une mesure de licenciement mais à une réintégration dans la situation antérieure n'en revêt pas moins des conséquences graves et implique le respect du principe *audi alteram partem*. En l'occurrence, les observations écrites formulées par le requérant en réponse aux rapports établis par sa supérieure hiérarchique ne lui ont pas permis de faire valoir valablement ses moyens de défense relativement à une décision d'échec de son stage, les rapports des 15 novembre et 12 décembre 2016 n'ayant nullement pour objet de constater que le stage n'avait pas été probant.

Le second moyen est dès lors fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante demande de mettre "les entiers dépens", en ce compris l'indemnité de procédure, à charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Molenbeek-Saint-Jean du 19 décembre 2016, par laquelle il a été décidé que la période de stage de Jean Louis DE GREEF, en qualité de chef de division A5 cultures, pour le département prévention et vie sociale n'est pas probante et que celui-ci recouvre son grade antérieur de conseiller adjoint à partir du 1^{er} janvier 2017, est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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 trente et un mai deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques VANHAEVERBEEK.