

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.670 du 4 juin 2019

A. 224.614/VIII-10.761

En cause : **BEN MOUSSA** Jamila,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GÉNERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Maxime CHOMÉ, avocat,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 février 2018, Jamila BEN MOUSSA demande l'annulation de "la décision du collège des Bourgmestre et Échevins de la partie adverse du 19 décembre 2017 par laquelle il est décidé de mettre fin au stage et à la fonction de la requérante en qualité d'ouvrier auxiliaire - niveau E pour raison d'inaptitude professionnelle à la date du 19 décembre 2017".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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.

VIII - 10.761- 1/11

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 juin 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Geoffroy GENERET, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Cécile PIETQUIN, *loco* M^e Maxime CHOMÉ, avocat, comparaisant 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

1. La requérante est engagée par la partie adverse comme ouvrier auxiliaire – niveau E (manœuvre), sous le régime d'agent contractuel subventionné, à partir du 19 décembre 2016.

2. Le 18 avril 2017, elle est admise au stage comme ouvrier auxiliaire – niveau E, à partir du 1^{er} mai 2017 pour une durée de six mois.

3. Le 3 mai suivant, un "entretien" a lieu avec la requérante. Selon le compte-rendu de celui-ci, cette dernière "a un souci avec la hiérarchie" et "la communication avec cette personne n'est pas facile". Les trois objectifs suivants lui sont rappelés à cette occasion :

- obéir aux ordres donnés par les supérieurs hiérarchiques;
- être capable de se remettre en question;
- être attentive au ton qu'elle utilise "car celui-ci est relativement agressif et arrêter de couper la parole".

Ce compte-rendu est signé sans observations par la requérante.

VIII - 10.761- 2/11

4. Le 9 mai 2017, un "rapport de circonstance" est dressé. Il reprend les griefs formulés quant au comportement et au travail de la requérante. Une mention manuscrite précise qu'elle "ne souhaite pas signer ce rapport".

5. Par un courriel du 17 mai 2017, le concierge de l'école se plaint du comportement de la requérante.

6. Le 18 mai 2017, la requérante est convoquée à la suite du rapport du 9 mai 2017 et signale à cette occasion qu'elle souhaite travailler dans une école néerlandophone.

7. Le 13 juin 2017, la concierge de l'école néerlandophone où la requérante a été affectée se plaint de son travail et de son comportement. La requérante indique sur ce rapport qu'elle n'est "pas d'accord".

8. Le 13 octobre 2017, un "rapport sur la manière de servir" établi par la direction de l'école maternelle 22 "Le Petit Scherdemael" fait état de ce que la requérante "s'emporte et hausse le ton régulièrement avec l'équipe de nettoyage, le concierge et la direction, et ce devant des tiers". La direction y indique que "des difficultés relationnelles évidentes sont à observer" et qu'elle "ne souhaite pas continuer avec [elle] étant donné qu'elle [lui] manque de respect et [la] discrédite ouvertement auprès de l'ensemble des équipes".

Ce rapport mentionne que la requérante "refuse tout dialogue". Il ressort du dossier qu'elle refuse de le signer.

9. Le même jour, un rapport de la direction de l'école primaire "Scherdemaël" constate que la requérante "exécute parfaitement ses tâches mais n'arrive pas à établir une relation sereine avec ses collègues directes", qu'elle "s'emporte et entre dans une colère excessive" dès que le concierge lui fait une remarque. Ce rapport se conclut de la sorte : "Pour finir, je constate, malgré nos efforts de médiation, que la situation ne va pas s'améliorer car la confiance est rompue".

Il est encore précisé que la requérante "refuse tout dialogue ! De ce fait, il n'est pas question pour elle de venir au bureau".

10. Le 18 octobre 2017, la requérante est informée qu'elle est affectée à une autre école à partir du 20 octobre.

VIII - 10.761- 3/11

11. Le 25 octobre 2017, le directeur rédige une "note à l'attention [...] du service GRH" dans laquelle il mentionne une évaluation "sous réserve[s]", après avoir barré la mention "défavorable" et maintenu le mention "favorable", et demande une prolongation de la période de stage de la requérante.

Le procès-verbal de l'audition de la requérante du même jour mentionne que celle-ci "exprime son incompréhension par rapport aux faits qui lui sont reprochés et qui ne concernent pas la qualité de son travail dans lequel elle s'investit pleinement".

12. Le 7 novembre 2017, le collège des bourgmestre et échevins, constatant que la requérante "a accompli régulièrement le stage réglementaire préalable à toute nomination définitive", décide de prolonger le stage de trois mois, avec effet au 1^{er} novembre 2017.

Il ressort de cette délibération que le collège considère que la note précitée du 25 octobre 2017 constitue "le rapport détaillé de fin de stage et la demande de prolongation dudit stage".

13. Le 17 novembre 2017, la concierge fait état d'une dispute intervenue entre la requérante et ses collègues et d'une escalade verbale.

14. Le 23 novembre 2017, la partie adverse informe la requérante que "vu le rapport défavorable de [sa] fin de stage", celui-ci est prolongé pour trois mois.

15. Le 24 novembre 2017, la concierge remplit un formulaire dans lequel elle indique que "le travail est fait" mais que la requérante "ne doit pas attaquer les gens" et "doit absolument améliorer son comportement vis-à-vis des autres". Le "relationnel avec l'équipe", l'esprit d'équipe, la gestion du stress et des conflits sont notamment considérés comme insuffisants.

16. Le 27 novembre suivant, le service Logistique de la partie adverse rencontre la requérante "suite aux nombreuses plaintes émises". Le rapport de cet entretien indique ce qui suit :

- " Liste des reproches émis par les écoles par lesquelles elle est passée depuis son engagement le 19/12/2016 :
- se mêle de tout
 - hurle sur les gens
 - énerve tout le monde
 - se dispute sans cesse avec tout le monde : collègues, enseignants, auxiliaires, directrices, etc.

- ne sait pas travailler en équipe
- interpelle les parents à la garderie jusque dans la rue
- ne fait que rouspéter et râler
- crée des problèmes et une mauvaise ambiance au sein de l'équipe.

À plusieurs reprises, il a été demandé à M^{me} BEN MOUSSA de faire son travail sans s'occuper des autres et de respecter le planning distribué par la concierge sans rouspéter. Mais elle n'y parvient pas.

Le PO tient également à souligner que M^{me} BEN MOUSSA est incapable d'avoir une discussion sereine sans s'énervier et sans couper la parole à ses interlocuteurs. Elle est constamment agressive et sur la défensive. Force est de constater qu'aucun dialogue constructif n'est possible avec M^{me} BEN MOUSSA et ce quel que soit le supérieur hiérarchique qui la rencontre. Ce n'est pas faute d'avoir essayé.

Malgré nos recommandations, M^{me} BEN MOUSSA Jamila a été incapable d'avoir un comportement normal vis-à-vis de ses collègues, de ses supérieurs hiérarchiques et de toute personne avec laquelle elle entre en contact au sein de l'établissement scolaire dans lequel elle travaille.

Cette situation ne pouvant perdurer plus longtemps, nous émettons un rapport défavorable à son encontre".

La requérante indique à la main qu'elle n'est "pas d'accord".

17. Le 27 novembre 2017 toujours, le chef direct de la requérante et le chef de division rédigent un rapport pour la période de stage du 1^{er} novembre 2017 au 31 janvier 2018, et lui attribuent une évaluation défavorable en raison de son insuffisance au niveau du travail en équipe et au niveau relationnel, que ce soit avec la hiérarchie, les collègues de travail ou la population.

La requérante refuse de signer cette évaluation.

18. Le 6 décembre 2017, le secrétaire communal prend acte des deux rapports d'évaluation des 25 octobre et 27 novembre 2017 "à la suite de [son] entrée en stage depuis le 1^{er} mai 2017". Il constate que si le travail de la requérante n'est pas remis en cause, elle a toutefois, depuis le 16 décembre 2016, fait l'objet de cinq affectations dans cinq écoles différentes "en raison notamment de son comportement", que divers entretiens de fonctionnement ont eu lieu pour la recadrer, et que "le comportement professionnel de la concernée envers ses collègues, ses supérieurs hiérarchiques et les usagers est de nature à porter préjudice à l'image et à la réputation de l'administration communale et est de nature à perturber régulièrement le bon fonctionnement du service Logistique. Il convient de mettre fin à cette situation dans les plus brefs délais dans le respect du principe *audi alteram partem* et des droits de la défense".

19. Le 19 décembre 2017, la requérante est entendue par le collège des bourgmestre et échevins, en présence de son délégué syndical.

20. Le même jour, le collège des bourgmestre et échevins met fin à son stage pour inaptitude professionnelle.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier recommandé avec accusé de réception du même jour.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après : la loi du 29 juillet 1991), de l'article 9 de la charte sociale adoptée par le conseil communal d'Anderlecht le 12 juin 1996 (ci-après: la charte sociale), des principes de bonne administration, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante se réfère à l'article 9 de la charte sociale dont elle déduit que la durée du stage pour les agents de niveau E est de six mois et que des rapports trimestriels doivent être présentés au stagiaire. Elle précise qu'elle a été admise au stage le 1^{er} mai 2017, de sorte qu'un premier rapport d'évaluation aurait dû lui être présenté début août 2017, un second, trois mois plus tard, fin novembre 2017 et, enfin, un rapport détaillé à l'issue des six mois. Or elle indique que le premier rapport d'évaluation n'a été établi que le 25 octobre 2017, soit près de six mois après le début de son stage, et qu'il se fonde sur deux "rapports sur la manière de servir" datés du 13 octobre 2017, soit près de cinq mois et demi après le début du stage. Elle revendique en conséquence l'irrégularité de l'acte attaqué sur la base d'un arrêt n° 175.716 du 12 octobre 2007. Elle ajoute que l'acte attaqué repose sur des motifs de fait erronés ou inexacts en ce qu'il fait état d'un premier rapport de stage défavorable à l'issue de la période de stage alors que le rapport visé, soit celui du 25 octobre 2017, n'est pas un rapport défavorable puisqu'il mentionne "sous réserves", après avoir biffé la mention "défavorable". Elle précise qu'en tout état de cause, ce rapport est lui-même entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou, à tout le moins, d'un vice de motivation, dès lors qu'elle "ne peut comprendre les raisons pour lesquelles [lui est attribué] une mention «sous réserves» (d'ailleurs non prévue par le formulaire) plutôt qu'une mention «favorable», parce que la mention finale est supposée être le reflet ou la synthèse des appréciations des différents critères

VIII - 10.761- 6/11

d'évaluation. Elle observe que pour les critères relatifs au profil, elle obtient cinq "très bien" et deux "bien", que pour les critères relatifs au comportement et à l'attitude, elle obtient trois "très bien", deux "suffisant" et un "à améliorer", et qu'aucun critère n'est évalué comme "insuffisant". Sur un total de treize critères d'évaluation, elle conclut qu'elle obtient huit "très bien", deux "bien", deux "suffisant" et un "à améliorer", et qu'elle ne peut donc comprendre que l'autorité lui attribue une mention finale "sous réserves". Elle explique que sur la base de cet unique rapport d'évaluation, la partie adverse décide de prolonger son stage pour une période de trois mois à compter du 1^{er} novembre 2017 et que moins d'un mois après le début de cette prolongation, un rapport d'évaluation avec des mentions très différentes du rapport du 25 octobre 2017 est établi. Elle relève que celui-ci ne contient plus aucune mention "très bien" mais cinq "insuffisant", et qu'il indique être relatif à l'évaluation de la période du 1^{er} novembre 2017 au 31 janvier 2018 alors qu'il été établi le 27 novembre 2017, soit deux mois avant le terme de la période à évaluer. Elle en conclut qu'il est manifeste que la procédure d'évaluation mise en œuvre et la manière dont elle a été effectivement évaluée sont contraires "aux principes de bonne administration".

Elle réplique que les "évaluations" établies les 9 et 18 mai 2017, soit immédiatement après le début du stage le 1^{er} mai 2017, ne répondent pas au prescrit de la charte sociale qui prévoit une évaluation trimestrielle. Elle estime que s'il est vrai que la charte sociale ne détermine pas la forme des rapports trimestriels, il ressort du dossier qu'il existe, au sein de la partie adverse, un modèle de "rapport sur la manière de servir" avec des critères précis à évaluer et que tout entretien se déroulant pendant la durée du stage, à la suite d'un incident ou de toute autre circonstance, ne peut être assimilé au "rapport trimestriel" prévu, qui a pour objectif "d'évaluer la manière de servir du stagiaire de manière globale au regard de divers critères". Elle fait valoir que les "évaluations" dont fait état la partie adverse sont ponctuelles, sont intervenues dans un contexte précis, et qu'elles n'avaient nullement l'ambition de se prononcer sur l'ensemble des aspects devant être appréciés par l'autorité dans le cadre d'un stage. Elle observe que dans l'arrêt n° 175.716, la partie requérante avait bien fait l'objet d'un rapport d'évaluation, et répète que les évaluations des 9 et 18 mai 2017 ne peuvent être assimilées à des rapports de stage trimestriels, et qu'elle ne comprend pas pourquoi lui est attribuée une mention finale "sous réserves" au regard des mentions qu'elle a obtenues pour les treize critères d'évaluation. Elle reproduit ensuite le contenu de sa requête.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la thèse retenue par l'auditeur rapporteur selon laquelle l'absence d'évaluation après trois mois implique qu'elle est supposée avoir donné satisfaction durant cette période en vertu de

VIII - 10.761- 7/11

l'article 9 précité mais que, nonobstant cette évaluation implicitement favorable, elle a pu être évaluée de manière réservée le 25 octobre 2017, ne peut être retenue parce qu'elle implique "une récupération des «évaluations» établies les 9 et 18 mai 2017" alors qu'elle ne constituent pas des évaluations légalement admissibles "et qu'elles ont, en outre, été suivies d'une évaluation (implicitement) favorable". Elle critique encore le rapport de l'auditeur rapporteur en ce qu'il reconnaît que l'acte attaqué est entaché d'une erreur lorsqu'il mentionne l'existence d'un premier rapport défavorable alors que tel n'est pas le cas mais que ce vice n'aurait pas exercé d'influence sur le sens de l'acte attaqué parce qu'il se fonde sur les faits qui lui sont reprochés. Elle estime à ce propos que l'acte attaqué étant adopté par un organe collégial, la présentation des faits et du dossier à ses membres revêt une importance particulière, et que "présenter un dossier sous l'angle d'une évaluation défavorable alors que l'agent peut se prévaloir d'une évaluation (implicitement) favorable et d'une évaluation favorable avec réserves [...] est de nature à avoir un impact sur la manière dont la situation est appréhendée". Elle répète ne pas comprendre pourquoi elle obtient une évaluation finale "sous réserves" dès lors que huit mentions "très bien", deux mentions "bien", deux mentions "suffisant" et une mention "à améliorer", ne peuvent conduire à pareille évaluation, et qu'une mention "sous réserves" ne peut être assimilée à une mention "défavorable".

V.2. Appréciation

Le moyen est irrecevable en ce qu'il invoque une violation des "principes de bonne administration", à défaut de toute indication quant au contenu desdits principes et à la mesure dans laquelle ils auraient été méconnus en l'espèce. Il en va de même de l'argumentation que la requérante soulève, pour la première fois, dans son dernier mémoire au sujet de l'évaluation implicitement favorable, celle-ci n'étant nullement invoquée dans la requête et étant, partant, tardive.

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'article 9 de la charte sociale, est libellé comme suit :

- " La durée du stage est fixée à un an pour les grades des niveaux A, B, et C et à six mois pour les niveaux D et E.
Le stage peut être prolongé de la moitié de la première période de stage au maximum.

[...]

En ce qui concerne l'activité professionnelle du stagiaire, ses supérieurs hiérarchiques rédigent des rapports trimestriels qui sont immédiatement présentés à la signature du stagiaire.

Le stagiaire peut, lors de la signature, formuler des réserves; dans le cas où il refuse de signer, il en est fait mention. Dans le cas où aucun rapport n'est rédigé, le stagiaire est supposé avoir donné satisfaction pour la période concernée.

Le stagiaire a le droit d'être entendu par l'autorité revêtue du pouvoir de nomination sur le contenu des rapports.

À cette occasion, il peut se faire assister par un défenseur de son choix.

À la fin du stage, un rapport détaillé est rédigé pour information de l'autorité revêtue du pouvoir de nomination; celui-ci contient les avis du secrétaire communal et des supérieurs hiérarchiques directs du stagiaire.

[...]

Le stagiaire reconnu apte est nommé à titre définitif dans le grade pour lequel il a passé un examen de recrutement. Il sera soumis préalablement à une nouvelle visite médicale.

Le stagiaire qui n'est pas déclaré apte est licencié moyennant un préavis.

La durée du préavis est égale à celle du stage déjà accompli, sans être inférieure à quatre semaines ni supérieure à douze semaines.

[...]".

En l'espèce, à l'issue du stage de six mois, la requérante a fait l'objet d'une prolongation de celui-ci pour lui "donner une chance" comme l'indique explicitement l'acte attaqué. Les modalités juridiques du déroulement d'une prolongation de stage ne sont pas réglées par cette disposition et constituent une spécificité propre à la présente espèce. La solution retenue par l'arrêt n° 175.716, précité, n'est dès lors pas transposable dans la mesure où, dans cette affaire, il avait été mis fin au stage dès l'issue de celui-ci sans qu'il fasse l'objet d'une prolongation. Il ressort du dossier administratif que la décision de prolongation du stage de la requérante lui a été notifiée sur la base du "rapport d'évaluation défavorable" du 25 octobre 2017 sans qu'elle ne conteste ni cette prolongation ni ledit rapport. S'il est exact que celui-ci n'est pas un rapport défavorable contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué mais un rapport "avec réserves", force est de constater qu'aucune des dispositions visées au moyen ne subordonne le licenciement du stagiaire à l'existence de deux rapports défavorables. L'article 9, précité, autorise ce licenciement dès que le stagiaire "n'est pas déclaré apte". Cette inaptitude doit

VIII - 10.761- 9/11

s'apprécier au regard des pièces du dossier administratif et de la circonstance que le stage a été prolongé sans que cette prolongation et le rapport qui la justifiait ne soient contestés par la requérante. À ce propos, il ressort clairement du dossier administratif et des éléments factuels exposés ci-avant que si le travail de la requérante n'est pas mis en cause, c'est exclusivement son comportement à l'égard de ses collègues et de sa hiérarchie qui a été mis en exergue de façon défavorable dans les rapports et comptes-rendus postérieurs au 1^{er} novembre 2017, date de la prolongation du stage. La circonstance que ceux-ci ont été dénoncés avant l'issue de cette prolongation demeure sans incidence quant à la régularité de l'acte attaqué. En effet, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, d'une part, estimer que le comportement de la requérante stagiaire avec ses collègues et sa hiérarchie entre en ligne de compte pour apprécier son aptitude à devenir un agent statutaire. Elle a pu, d'autre part, dans les circonstances particulières de l'espèce eu égard aux nombreuses remarques et mises au point qui se sont heurtées au refus de dialogue récurrent de la requérante tel qu'il est établi par le dossier, conclure dès avant l'issue de la prolongation du stage, que celui-ci se soldait d'ores et déjà par une appréciation défavorable. Le même constat s'impose en ce qui concerne les mentions positives dont la requérante fait état, le dossier attestant que son travail n'a à aucun moment été critiqué, ce qui peut expliquer l'existence de ces mentions, mais qu'en revanche, et de façon incontestable, c'est son attitude agressive et revendicatrice vis-à-vis de ses collègues et de sa hiérarchie qui a été jugée défavorablement. Même si elle a indiqué qu'elle n'était pas d'accord et qu'elle a refusé de signer les différentes attestations faisant état de ce problème de comportement, il n'en demeure pas moins que la requérante en a été informée bien avant l'adoption de l'acte attaqué comme en atteste le dossier, de telle manière qu'elle ne peut prétendre ignorer pour quels motifs il a été mis fin à son stage nonobstant un rapport "avec réserves" qui, contrairement à ce qu'elle estime, repose, à l'instar de l'acte attaqué et eu égard aux nombreuses attestations du dossier administratif, sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

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

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN