CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 245.391 du 10 septembre 2019

A. 224.214/VIII-10.720

En cause : **VAN WYNENDAELE** Walter,
ayant élu domicile chez
M^es^ Pierre JOASSART et Aurore PERCY, avocats,
boulevard du Régent 37-40
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 janvier 2018, Walter VAN WYNENDAELE demande l'annulation de "l'arrêté du président du Comité de Direction du Service public fédéral Finances du 9 novembre 2017, le licenciant pour inaptitude professionnelle avec un préavis de trois mois".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Claudine MERTES, 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

Par une ordonnance du 25 juin 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 septembre 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^ Julie PATERNOSTRE, *loco* M^es^ Pierre JOASSART et Aurore PERCY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Fabrice GROBELNY, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine MERTES, premier 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 entame son stage comme attaché au SPF Finances le 1^er^ octobre 2015.

Après avoir été affecté, dans un premier temps, au service de contrôle Anderlecht 2 de l'administration générale de la Fiscalité, il est transféré au centre "P de Bruxelles II - Team 1" de ladite administration.

2. Le 4 janvier 2016, le requérant et son chef fonctionnel signent le premier rapport de stage relatif à la période du 1^er^ octobre au 31 décembre 2015. L'évaluation étant favorable, il y est précisé que son stage peut être poursuivi.

3. Le 10 mai 2016, le deuxième rapport de stage concernant la période du 1^er^ janvier au 31 mars 2016 est signé par le requérant et son chef fonctionnel. Pour justifier la mention "améliorable" que contient ce rapport, le chef fonctionnel formule une série de constatations négatives, en concluant toutefois que le stage peut être poursuivi même s'il faut "dès à présent envisager éventuellement le licenciement ou la prorogation du stage".

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

Dans ses observations relatives à cette évaluation, le requérant critique l'absence de directive et d'informations mais convient notamment qu'il "doi[t] s'améliorer".

4. Le 10 août 2016, le troisième rapport de stage concernant la période du 1er avril au 30 juin 2016 est signé par le requérant et son chef fonctionnel. La mention "négative" qui lui est cette fois attribuée repose sur une série de constatations négatives qui conduisent son chef à conclure qu'il devrait être licencié pour inaptitude professionnelle.

Dans ses observations, le requérant conteste la plupart de ces remarques, tout en admettant qu'il pourrait améliorer son rendement et sa confiance en lui.

5. Le 12 décembre 2016, le quatrième rapport de stage portant sur les mois de juillet à septembre 2016 est signé par le requérant et son chef fonctionnel. Par la note finale "négative" qu'il lui attribue, celui-ci conclut à la nécessité du licenciement pour inaptitude professionnelle pour les raisons qu'il expose dans un rapport circonstancié joint à ce document.

Dans ses observations, le requérant marque son désaccord sur ces conclusions. Il "estime pouvoir être nommé à titre définitif" et "être apte à travailler [à] l'AGFISC".

6. Le 17 février 2017, un rapport pour le "13ème mois de stage sur 12" et un rapport "pour le[s] 14ème [15ème et 16ème] mois de stage sur 12" en "attente de la commission interdépartementale des recours en matière d'évaluation", sont signés par le requérant et son chef fonctionnel.

Le premier fait état de tensions dans le service engendrées par l'attitude du requérant tandis que le second épingle, dans un document circonstancié qui y est joint, divers manquements professionnels dans son chef.

7. Par une note du 7 mars 2017, le service d'encadrement Personnel et Organisation demande à la commission interdépartementale de recours "d'obtenir son licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle".

8. Le 4 mai 2017, le requérant est entendu par la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation qui, à l'issue de cette audition, décide à l'unanimité de prolonger son stage de deux mois.

Cette décision est notifiée au requérant par un courriel du 18 mai 2017.

9. Le 12 juin 2017, le requérant et son chef fonctionnel signent un rapport de stage complémentaire relatif au mois de mai 2017.

Bien que ce rapport conclue que le "stage peut être poursuivi", le chef fonctionnel indique que le licenciement peut dès à présent être envisagé et qu' "étant donné que le rendement, la qualité du travail, la pertinence de la réflexion et le respect des directives posent toujours problème après 20 mois de stage, une évolution positive suffisante n'est plus envisageable".

10. Le 14 juillet 2017, un dernier rapport de stage complémentaire concernant le mois de juin 2017 est signé par le supérieur hiérarchique du requérant qui, lui, le signe, "pour prise de connaissance", le 7 septembre 2017.

Complété par un volumineux dossier de constatations négatives, ce rapport conclut à la nécessité de licencier le requérant pour inaptitude professionnelle.

11. Par une note du 7 septembre 2017, le service d'encadrement Personnel et Organisation demande à la commission interdépartementale de recours d'obtenir son licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle.

Cette note est signée par le requérant pour prise de connaissance le jour même.

12. Par un courriel du 9 octobre 2017, le requérant transmet ses observations sur les rapports de stage précités relatifs aux mois de mai et juin 2017.

13. Le 17 octobre 2017, le requérant, assisté de son défenseur, est entendu par ladite commission. À l'issue de cette audition, celle-ci propose à l'autorité de le licencier.

14. Le 9 novembre 2017, le président du comité de direction décide de licencier le requérant pour inaptitude professionnelle avec un préavis de trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé du 14 novembre 2017.

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

Le moyen unique "est pris de la violation des articles 1er et suivants de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général *audi alteram partem*, du principe général de droit qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation, et du principe de bonne administration, selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause".

Dans une première branche, le requérant soutient qu'il ne ressort ni de la proposition de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation ni de l'acte attaqué que les arguments qu'il a soulevés dans le cadre de son audition et développés dans sa note d'observations, ont été pris en compte. Il expose que l'acte attaqué contient une motivation propre et s'approprie également la motivation de la proposition de la commission alors que celle-ci n'est pas adéquatement motivée en la forme, parce qu'il estime qu'elle "ne laisse pas apparaître que les arguments soulevés lors de son audition, et développés dans sa note d'observations ont été pris en considération". Il critique une clause de style qui ne lui permet pas de comprendre pourquoi ses arguments n'ont pas été pris en compte et réfutés à tout le moins dans leur globalité. Il souligne qu'il a expliqué, concernant le rapport du mois de mai 2017, que l'objectif 2 a été entravé par l'attitude de son ancien chef de service "qui a supprimé son plan de travail et a interdit l'accès aux dossiers papiers", et que cette observation était étayée par un échange de courriels. Il ajoute, à propos de l'objectif 5, qu'il a fait valoir que l'application STIRINT, indispensable pour réaliser la tâche, était en panne le jour de la *deadline*. Il indique qu'il n'est pas en mesure de comprendre pourquoi la commission n'a pas pris en compte ces arguments.

Dans une seconde branche, il fait valoir que les motifs qui fondent l'acte attaqué sont contradictoires, puisqu'il lui est reproché de poser des questions alors qu'il est indiqué qu'il a bénéficié du soutien de ses collègues en l'absence de *coaching*. Il estime aussi que ces motifs sont vagues et imprécis parce qu'il n'est pas en mesure de comprendre en quoi son comportement est problématique. Il relève que l'acte attaqué repose sur des motifs contradictoires parce que, d'une part, il est indiqué qu'il "a pu bénéficier du soutien et de l'expertise de ses collègues et a été orienté vers chaque personne de référence par matière, ce qui est un accompagnement bien plus intensif que ce qui est mis en place normalement pour

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

les nouveaux collaborateurs" alors que, d'autre part, il lui est reproché d'avoir "presque journellement sollicité ces personnes ressources et que malgré l'aide fournie, il a posé des questions similaires et répétitives auprès de plusieurs collègues". Il estime que la partie adverse est restée en défaut de mettre en place un *coaching* personnel et quotidien, mais assure qu'il a pu recevoir tout le soutien et l'expertise de ses collègues, de sorte qu'elle ne peut lui reprocher d'avoir posé des questions à ceux-ci.

Il ajoute que le grief de poser des "questions similaires et répétitives auprès de plusieurs collègues" est incompréhensible dans la mesure où aucune précision n'est donnée sur des questions qui auraient été "similaires" et "répétitives", et sur le caractère problématique de ces questions. Il observe que la partie adverse ne justifie pas en quoi le fait de poser des questions génère un "mal-être" au sein de l'équipe. À son estime, il s'agit d'une affirmation non étayée, et d'une formule stéréotypée, d'autant plus que, selon lui, la commission avait relevé, dans sa proposition, qu'il n'existait pas de relation conflictuelle avec ses collègues.

Il réplique, quant à la première branche, qu'à supposer que l'acte attaqué soit motivé par référence à la proposition de la commission, ce dont il doute, celle-ci n'est pas adéquatement motivée. Il estime, premièrement, qu'elle n'est pas motivée par référence à la note de synthèse du 7 septembre 2017, que la mention "prise de connaissance" de celle-ci n'équivaut pas à une appropriation de ses motifs, et que, s'agissant des rapports relatifs à la prolongation de stage couvrant les mois de mai et de juin 2017, la commission se contente d'en faire un résumé sans renvoyer aux motifs qui y sont contenus, "de sorte qu'il ne peut être considéré que la proposition de la commission soit motivée par référence aux rapports de stage". Il ajoute, deuxièmement, que la proposition de la commission mentionne dans ses visas qu'il a transmis des pièces complémentaires le 9 octobre 2017 mais qu'elle se contente, ensuite, d'indiquer que "les arguments présentés par le stagiaire sont trop peu développés et par conséquent ne sont pas convaincants", et lui reproche de ne pas contenir les motifs pour lesquels ses observations n'étaient pas pertinentes. Il estime qu'il s'agit d'une clause de style insuffisante pour comprendre les motifs pour lesquels ses observations "sont balayées" puisqu'il "avait formulé, point par point, des observations relatives à chaque élément des rapports de stage" et que ses observations "étaient étayées par des annexes, numérotées et classées par ordre chronologique", de sorte qu'il est totalement inexact de prétendre qu'elles étaient peu développées. Enfin, il fait grief à la partie adverse de développer une motivation *a posteriori* parce qu'elle énonce des motifs pour lesquels les arguments développés dans sa note d'observations du 9 octobre 2017 ne seraient pas pertinents.

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

Il "fait tout de même valoir, à titre subsidiaire, que les motifs invoqués par la partie adverse dans son mémoire en réponse ne sont pas exacts ou, à tout le moins, pas pertinents". Il indique qu'il faisait d'abord valoir que les objectifs lui ont été communiqués alors que plusieurs *deadlines* étaient déjà dépassées, que l'annexe 1 à ses observations est un courriel du 19 mai 2017 qui lui transmet les objectifs alors que les objectifs 1 à 4 contiennent une *deadline* antérieure au 19 mai 2017, et que la partie adverse ne donne aucune réponse à cet argument. Ensuite, il expose qu'elle ne répond pas adéquatement aux observations, détaillées et étayées par des pièces, formulées le 9 octobre 2017. À titre exemplatif, il souligne que les éléments avancés par la partie adverse concernant le cinquième objectif du rapport relatif au mois de mai 2017 ne sont pas exacts. Il fait valoir qu'il n'aperçoit pas pourquoi la partie adverse indique qu'il ne démontre pas la panne intervenue le 22 mai 2017 puisque l'annexe 7 à sa note d'observations contient un courriel du service *desk* qui a pour objet "fermeture du *Support Request* [S018037 43] du 22/05/2017 à 15:30:12" et qu'il s'agit donc bien d'une panne intervenue le 22 mai 2017, que le problème est décrit comme suit "impossible de lancer le stirint pdf depuis TAXI" et que l'application STIRINT est indispensable pour réaliser la tâche.

S'agissant de la seconde branche, il réplique que la prolongation de son stage a été décidée, notamment, "en raison de manquements de sa hiérarchie dans l'organisation de son travail" et se réfère à la décision de la commission du 4 mai 2017. Il estime que la partie adverse devait dès lors, au cours de la prolongation de stage, être d'autant plus attentive à offrir un accompagnement adapté, ce qui n'a pas été le cas, puisqu'aucune procédure de *coaching* n'a été mise en place, par manque de personnel, ce que confirme un courriel de sa supérieure du 13 juin 2017. Il en conclut que, dans ces conditions, il n'est pas adéquat de motiver l'acte attaqué par les questions fréquentes qu'il posait à ses collègues. Il rappelle qu'à la suite de la décision de la commission du 4 mai 2017, il a été affecté à un nouveau service, dans une nouvelle fonction (contrôleur, et non plus gestionnaire), et estime qu'il est donc tout à fait normal qu'il pose de nombreuses questions à ses collègues dans la mesure où s'abstenir de poser des questions, lorsqu'on découvre une nouvelle fonction, aurait, au contraire, été problématique. Il en conclut que le motif tenant au fait qu'il posait trop de questions, ou sollicitait trop d'aide, n'est ni exact, ni adéquat, ni pertinent.

Dans son dernier mémoire, il fait valoir, à propos de la première branche sous son volet "motivation formelle", qu'à supposer que l'acte attaqué possède une motivation propre sans référence à la proposition de la commission, sa motivation formelle s'avère d'autant plus insuffisante. Il indique que le motif déterminant de son manque d'autonomie dans le traitement de ses objectifs n'est pas expliqué dans l'acte

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

attaqué au regard du degré attendu pour un niveau A et rappelle qu'il critique dans la seconde branche du moyen le grief de questions similaires et répétitives. Il ajoute qu'aucun élément n'est repris pour souligner sa carence qualitative ou une faible quantité de travail réalisée. Il ajoute, à propos du volet *audi alteram partem*, qu'à défaut de motivation formelle adéquate, ce principe général est également violé. S'agissant de la seconde branche, il répète que le grief de questions similaires et répétitives repose sur des motifs contradictoires et qu'il n'a pas bénéficié d'un accompagnement adéquat. Il ajoute que l'acte attaqué critique le stress qu'il apporte au reste de l'équipe alors que le rapport de juin 2017 reprend comme constatations positives "la tenue et la présentation de l'administré, d'une part, et la communication verbale (entre collègues, vis-à-vis du public) d'autre part", ce qui rend difficilement compréhensible le stress allégué. Il fait encore valoir que la cadence des questions s'avère incertaine, ce qui rend ce grief incompréhensible.

IV.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs 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'obligation de motiver instaurée par cette loi n'implique toutefois pas l'obligation de répondre point par point à tous les arguments soulevés dans les recours qui sont exercés tout au long de la procédure.

En l'espèce, la circonstance que l'acte attaqué fait mention de certains arguments développés par la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation et qu'il suit la proposition de celle-ci, n'implique pas qu'il serait exclusivement motivé par référence à cette proposition, le libellé de l'acte attaqué indiquant au contraire qu'il est pourvu d'une motivation propre. À cet égard, l'acte attaqué n'étant pas un acte juridictionnel, la partie adverse n'était nullement tenue de répondre à l'ensemble des arguments avancés par le requérant en cours de procédure, pour autant qu'elle expose les motifs qui ont déterminé l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" […]

Considérant que des rapports de stage relatifs à la prolongation pour les mois de mai et juin, il ressort que M. VAN WYNENDAELE n'arrive pas à accomplir correctement, en terme de qualité, quantité et dans les délais impartis, l'ensemble

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

de ses tâches de niveau A, en raison d'un manque de structure, de précision, de compréhension et de respect des directives et de la législation en vigueur;

Considérant que si M. VAN WYNENDAELE n'a certes pas pu bénéficier d'un *coaching* personnel et quotidien en raison de la période d'aide au remplissage des déclarations, il a pu bénéficier du soutien et de l'expertise de ses collègues et a été orienté vers chaque personne de référence par matière, ce qui est un accompagnement bien plus intensif que ce qui est mis en place normalement pour les nouveaux collaborateurs;

Considérant que malgré ce soutien, il a presque journellement sollicité ces personnes ressources et que malgré l'aide fournie, il a posé des questions similaires et répétitives auprès de plusieurs collègues;

Considérant que ce comportement est perçu par les collègues comme un manque de confiance dans les réponses fournies et génère un mal être au sein de l'équipe où il est affecté;

Considérant que, comme le souligne la Commission, avec des objectifs clairs à réaliser et un planning réaliste, des problèmes persistent tant au niveau de la qualité que de la quantité du travail, au niveau de son autonomie (questions similaires et répétitives); que ceci génère un stress pour lui mais aussi pour le reste de l'équipe;

Considérant que le stage de M. VAN WYNENDAELE a débuté le 1er octobre 2015 et que, comme le souligne la Commission également, une autonomie attendue pour un niveau A après un an de stage dans son travail n'est toujours pas démontrée;

Considérant que les matières traitées nécessitent précision et respect de délais;

Considérant que les avis négatifs de ses trois chefs fonctionnels de divers services avec qui il a travaillé, concrétisés par de nombreux exemples, corroborent la conclusion qui lui est défavorable;

Considérant qu'il convient de suivre la proposition de la Commission.

[…]".

Contrairement à ce qu'allègue le requérant, cette motivation apparaît suffisamment claire et précise pour en comprendre la portée, à savoir que la partie adverse estime que, bien qu'ayant bénéficié de l'encadrement et de la formation nécessaires, son rendement et son comportement en stage ne permettent pas d'espérer qu'il serait, à terme, capable d'exercer ses fonctions de manière autonome pour un niveau A. L'examen de l'acte attaqué démontre qu'il s'agit du motif déterminant de la décision de licenciement, qui repose par ailleurs concrètement sur les pièces du dossier administratif. Le requérant ne peut raisonnablement pas prétendre ignorer ces motifs dès lors que ses problèmes d'autonomie ont été mis en exergue à plusieurs reprises pendant le déroulement du stage et par différents chefs fonctionnels, qu'il s'en est par ailleurs expliqué, et que l'acte attaqué précise clairement que c'est la réitération de ses questions "malgré [le] soutien" dont il bénéficiait qui lui est reprochée au regard de l' "autonomie attendue pour un niveau A après un an de stage". À ce propos, la contestation des appréciations dont il a fait

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

l'objet pour mai et juin 2017, cristallisée dans la note déposée devant la chambre de recours, porte, comme le confirment les développements du mémoire en réplique et du dernier mémoire, sur des aspects très ponctuels du déroulement du stage mais ne renversent nullement l'appréciation globale de l'acte attaqué, étayée par le dossier administratif, selon laquelle il manque d'autonomie dans le traitement des objectifs qui lui sont assignés. En outre, il faut constater que les dix-neuf annexes de sa note figuraient déjà en grande partie de manière plus complète dans les annexes aux rapports de stage des mois de mai et juin 2017, ou faisaient état d'éléments postérieurs à cette période, de sorte qu'il est permis de comprendre que la commission interdépartementale a considéré ces éléments comme "trop peu développés et […] pas convaincants". Enfin, l'examen des nombreuses pièces du dossier administratif ne permet pas de considérer que l'acte attaqué serait entaché de contradiction. En effet, contrairement à l'argumentation du requérant, ce n'est pas le simple fait de poser des questions à ses collègues qui lui est reproché mais le fait de leur poser des questions similaires et répétitives, ce qui est attesté par les annexes au rapport de juin 2017, et ce malgré le "soutien et de l'expertise de ses collègues" et son orientation "vers chaque personne de référence par matière, ce qui est un accompagnement bien plus intensif que ce qui est mis en place normalement pour les nouveaux collaborateurs". Le requérant ne peut par ailleurs sérieusement prétendre ne pas comprendre en quoi le fait de poser des questions répétitives et similaires aurait posé problème dans la mesure où l'annexe au rapport de juin 2017 (farde "*coaching*") contient de nombreux exemples à cet égard. Il résulte de ces éléments que même si le requérant n'a pas eu un *coach* spécifique, le dossier administratif permet d'établir qu'il n'a pas été livré à lui-même, qu'il a bien fait l'objet d'un suivi et qu'il pouvait s'adresser à sa supérieure hiérarchique et à ses collègues.

Le moyen unique n'est pas fondé.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^{e} chambre, le dix septembre 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

‡BAJTKFGDD-BDIGBAU‡