

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 245.393 du 10 septembre 2019

A. 225.776/VIII-10.884

En cause : **MADMAD** Radwane,
 ayant élu domicile à la
 Centrale générale des service publics,
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

contre :

la société anonyme de droit public HR Rail,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Chris VAN OLMEN et
 Vincent VUYLSTEKE, avocats,
 avenue Louise 221
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juillet 2018, Radwane MADMAD demande l'annulation de "la décision de date inconnue, adoptée par Mr [R.], Adjoint du Directeur général, de licencier le requérant, opérateur-conducteur infra, voies en stage, à la date du 31 mai 2018". Cette décision a été notifiée au requérant par courrier daté du 28 mai 2018.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence LEJEUNE, 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 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 Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Mathieu DEKLEERMAKER, *loco* M^{es} Chris VAN OLMEN et Vincent VUYLSTEKE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Laurence LEJEUNE, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 est admis au stage en qualité d' "opérateur-conducteur infra voies" le 15 janvier 2018.

2. Ainsi que le prévoit le règlement "fascicule 501", il reçoit dans le courant du mois d'avril 2018 une formation générale destinée à lui permettre d'obtenir la licence européenne de conducteur de train.

Le "Plan d'enseignement - Connaissances professionnelles générales pour conducteur de train - Licence européenne" qui lui est remis prévoit que la formation se clôturera par un examen final qui "a pour but de vérifier que le candidat dispose des connaissances et des compétences concernant les sujets décrits aux articles 1 et 2 de ce plan de formation" et qui "se compose d'un test sur PC sous la forme d'un QCM (questions fermées) suivi d'un entretien avec un examinateur".

Quant aux conditions de réussite, le Plan d'enseignement précise que : "le candidat a réussi l'examen s'il obtient au moins 60 % des points; il reçoit alors l'attestation de connaissances professionnelles générales qui est exigée pour la demande d'une licence de conducteur de train [...]".

3. Le 25 avril 2018, le requérant passe l'examen final prévu par le Plan d'enseignement.

À l'issue des épreuves, malgré la réussite de la partie informatisée de l'examen (22,33/25 soit 89 %), le jury lui attribue, pour l'ensemble de celui-ci, la mention "insuffisant".

4. Le 27 avril, compte tenu de cet échec, le *manager Infrabel Academy*, constate que "son stage prend fin" et propose son licenciement.

5. Le 3 mai 2018, le requérant sollicite des explications au moyen d'un formulaire "P1103 – Communication diverse vers H-HR".

6. Par un courriel du même jour, le *Deputy Manager Productions Tracks* demande à P. B., président du jury de l'examen oral, de lui transmettre "les éléments sur lesquels a reposé" la décision d'échec précitée du 25 avril et, "notamment [...] copie des interrogations intermédiaires".

7. Par un courrier du 28 mai 2018, alors qu'il n'a pas encore obtenu de réponse à sa demande d'explications, le requérant est informé qu'il est mis fin à son stage à la date du 31 mai 2018 en raison de son échec à l'évaluation sommative et qu'il est par conséquent licencié.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 1^{er} juin 2018, la partie adverse lui adresse un courrier qui lui rappelle la cessation de ses fonctions et l'informe de ses droits quant aux allocations de chômage.

9. Par un courriel du 3 juillet 2018, le délégué syndical A.E.A. demande à nouveau de recevoir "tous les éléments que vous avez reçu[s] pour motiver le licenciement" du requérant, en précisant qu'il "a réussi l'écrit avec 23/25 et l'oral aussi mais le jury donne un avis négatif sur l'examen oral ! Aussi on a constaté des erreurs sur les résultats des évaluations comme des notes modifiées, erreur dans la sommation... [...]".

10. Le lendemain, il est répondu qu'il a été pris contact avec la SNCB pour obtenir les documents demandés, et qu'il serait tenu au courant. Celui-ci adresse un rappel par un courriel du 11 juillet 2018.

11. Le 18 juillet 2018, le service des Ressources humaines communique à A.E.A. les raisons de l'échec du requérant, avec ses excuses "pour le retard". Ces documents sont libellés comme suit:

" [...]

Le candidat a réussi lorsqu'il obtient au moins 60 % à l'examen et ne fournit aucune réponse entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation (art 28 de l'AR du 12/09/2011).

Résultat du QCM : 22,33/25

Questionnaire de la partie «entretien» :

1. Retour sur les questions ayant posé problème lors du passage sur ordinateur.
2. Définir et décrire l'aspect Vert-Jaune-Vertical sur l'écran principal d'un grand signal d'arrêt combiné.
3. Comparez les aspects VJV et VJH à l'aide d'un schéma au tableau.

Justification du résultat par le président du jury :

« Les questions posées lors de l'entretien oral étaient relatives à l'aspect vert-jaune vertical et l'aspect vert-jaune horizontal. Il a fallu répéter les questions car l'agent ne comprenait pas ce qu'on attendait de lui. Il a confondu la succession des aspects des signaux Vert-jaune Vertical et Vert-Jaune Horizontal.

Le jury fait le choix de ne pas le garder».

En conclusion :

Bien que le candidat ait obtenu 89 % à la partie questionnaire à choix multiple, il a donné lors de l'entretien une réponse entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation".

Les écrits de procédure ne permettent pas de déterminer quand ces motifs ont été portés à la connaissance du requérant lui-même.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de l'application fausse, inexacte et abusive du fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, lettre F, et Titre III, Partie III, point D, "Installation ou recrutement", II "Stage ou essai", de la violation de l'article 18 de l'arrêté royal du 12 septembre 2011 relatif à la fourniture de services de formation aux conducteurs de train et à la reconnaissance des centres de formation (ci-après: l'arrêté royal du 12 septembre 2011), de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe de transparence administrative, de la motivation fausse, inexacte et abusive, et de l'excès de pouvoir.

Le requérant expose qu'il est déclaré en échec à l'examen destiné à obtenir la licence européenne de conducteur de train pour le motif qu'il a fourni des réponses "entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation", alors qu'il s'est vu remettre un plan d'enseignement désuet qui ne faisait pas état de cette condition de réussite, de sorte qu'il n'a pas pu se préparer correctement à l'épreuve en axant plus particulièrement son étude sur les questions liées à la sécurité. Il indique que l'évaluation du 25 avril 2018 dont l'échec motive l'acte attaqué, est fondée sur la loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire, et est organisée par l'arrêté royal du 12 septembre 2011, dont l'article 18 impose au centre de formation de communiquer au candidat conducteur de train "par écrit et avant le début des examens, le règlement [de ceux-ci] au candidat conducteur de train, y compris les principes d'évaluation et d'attribution des points et les conditions de réussite visées à l'article 24, ainsi que tous les documents requis pour l'inscription à l'examen". Il ajoute que le RGPS – fascicule 501 précise que chaque candidat reçoit en début de formation un "plan d'enseignement" qui précise le détail, le programme, la durée et les critères d'évaluation de la formation que suivent les opérateurs-conducteurs stagiaires en vue d'obtenir la licence européenne. Il explique que le plan d'enseignement qu'il a reçu au début de sa formation se réfère à la loi du 19 décembre 2006 qui a été abrogée par la loi précitée du 30 août 2013, et qu'il ne retranscrit pas, dans les conditions de réussite de l'examen qui clôture la formation, les conditions reprises à l'article 24 de l'arrêté royal du 12 septembre 2011. Il précise si que cette dernière disposition fait effectivement référence à l'exigence de 60 % à l'examen et à l'absence de réponse "entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation", ledit plan d'enseignement ne contient pas cette seconde exigence. Il en conclut qu'il "a été induit en erreur dans sa préparation, ne connaissant pas cette condition d'exclusion", de sorte que c'est de manière abusive que la partie adverse a mis ces dispositions en œuvre et décidé de son échec. Son licenciement et sa motivation sont, partant, irréguliers selon lui.

Il réplique qu'à défaut pour la partie adverse de prouver que le plan d'enseignement reprenait la condition selon laquelle une réponse entraînant un risque pour la sécurité entraînait l'échec à l'épreuve, les faits tels qu'ils sont exposés dans la requête sont réputés prouvés. Il estime qu'il s'agit d'une condition substantielle de réussite de l'examen et qu'il devait en être informé directement en tant que candidat. Il conteste que des stagiaires opérateurs-conducteurs, titulaires d'un simple certificat d'enseignement secondaire du troisième degré, devraient vérifier dans l'arrêté royal du 12 septembre 2011, mentionné comme l'une des bases légales dans le plan de formation, les conditions de réussite de l'examen clôturant la formation. Il estime qu'on ne peut attendre des candidats qu'ils vérifient ledit plan et prennent l'initiative de consulter la base légale de formation et de l'examen. Il admet, quant à son intérêt

au moyen, qu'il est exact qu'en cas d'annulation, il ne serait pas possible pour la partie adverse de considérer qu'il aurait réussi l'examen mais il indique qu'elle devrait reprendre le processus qui a précédé l'adoption de l'acte attaqué et qu'elle devrait l'admettre à un nouvel examen auquel il pourrait se préparer en parfaite connaissance de la réglementation. Il fait valoir que s'il n'ignore pas que la fonction de conducteur implique une importante responsabilité, le critère qui a conduit à son échec doit être clairement mentionné dans le plan d'enseignement. Il ajoute que la partie adverse ne critique pas la violation de l'article 18, précité et du RGPS - fascicule 501 mais qu'elle se borne à soutenir que l'article 24 de l'arrêté royal du 12 septembre 2011 s'appliquait à l'examen que le requérant ne peut donc être considéré comme avoir réussi. Il précise que la validité de l'examen imposait que les conditions de sa réussite lui aient été clairement indiquées, dès l'entame de la formation, dans le plan d'enseignement. Il expose que son intérêt au moyen "réside dans la considération que cette information préalable constitue une garantie importante pour le candidat conducteur de train, de nature à lui permettre de préparer son examen final en sachant qu'il ne peut commettre aucune erreur liée à la sécurité d'exploitation, à peine d'échec".

Dans son dernier mémoire, il fait valoir que l'article 18 du même arrêté royal devait être respecté et que la partie adverse n'avait d'autre choix que d'admettre que tous les candidats dans la même situation que lui recommencent l'épreuve, en les informant correctement de la condition litigieuse. Il répète qu'il ne conteste pas l'application de l'article 24 mais qu'il invoque la violation de l'article 18 de l'arrêté royal précité, qui l'a privé de la garantie de préalablement connaître une exigence particulière de réussite de l'examen alors que l'information qui lui avait été fournie "était de nature à l'induire en erreur dans la préparation de cette épreuve". Il estime que s'il avait été correctement informé des conditions de réussite, il aurait pu s'y préparer en portant une attention encore plus soutenue aux questions relatives à la sécurité d'exploitation.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après: les lois coordonnées), dispose comme suit :

- " Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a

été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition "consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts." (C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

En l'espèce, les deux conditions de réussite cumulatives pour réussir l'examen final auquel le requérant a été déclaré en échec sont déterminées par l'article 24 de l'arrêté royal du 12 septembre 2011, selon lequel:

" Le candidat conducteur de train a réussi lorsqu'il obtient au moins 60 % à l'examen et ne fournit aucune réponse entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation."

L'article 18 du même arrêté royal, dont la violation est précisément invoquée à l'appui du moyen, prévoit quant à lui que:

" Le centre de formation communique, par écrit et avant le début des examens, le règlement des examens au candidat conducteur de train, y compris les principes d'évaluation et d'attribution des points et les conditions de réussite visés à l'article 24, ainsi que tous les documents requis pour l'inscription à l'examen".

La partie adverse a remis à ses agents en stage, en début de formation, un Plan d'enseignement précisant, en ce qui concerne l'examen destiné à sanctionner l'acquisition des compétences requises pour se voir délivrer la licence européenne de conducteur de train, que :

" La formation se clôture par un examen final.

L'examen a pour but de vérifier que le candidat dispose des connaissances et des compétences concernant les sujets décrits aux articles 1 et 2 de ce plan de formation.

Il se compose d'un test sur PC sous la forme d'un QCM (questions fermées) suivi d'un entretien avec un examinateur. La durée maximale de l'examen est fixée à 30 minutes.

Le candidat a réussi l'examen s'il obtient au moins 60 % des points; il reçoit alors l'attestation de connaissances professionnelles générales qui est exigée pour la demande d'une licence de conducteur de train (voir annexe 2)".

Il est ainsi établi, et non contesté par la partie adverse, que le Plan d'enseignement remis au requérant ne mentionne pas correctement les critères de réussite prévus à l'article 24, précité, dans la mesure où il omet de préciser qu'une

seule mauvaise réponse implique l'échec à l'examen si elle entraîne "dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation".

Cette omission n'est pas susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de l'acte attaqué, et elle n'a pas davantage eu pour effet d'affecter la compétence de son auteur au sens de l'article 14 des lois coordonnées. Il reste à examiner si elle a privé le requérant d'une garantie.

L'arrêté royal du 12 septembre 2011, expressément mentionné comme base réglementaire de la formation dès le premier article du Plan d'enseignement remis au requérant, stipule que l'objectif de celle-ci est l'acquisition par le candidat des connaissances et compétences relatives aux sujets décrits à l'annexe 10 du Code ferroviaire (art. 16) et que l'examen doit être organisé de manière à "pouvoir traiter tous les aspects de [ladite] annexe" (art. 21). En vertu de cette annexe 10, l'objectif de la formation générale qu'a suivie le requérant est de fournir aux conducteurs de train une compétence générale pour tous les aspects qui présentent de l'intérêt pour l'exercice de leur profession, soit notamment:

- la responsabilité du conducteur de train dans l'exploitation de transport ferroviaire;
- connaître "les grandes lignes de la législation et des règles applicables en matière d'exploitation et de sécurité ferroviaires";
- comprendre "les comportements qui sont compatibles avec des responsabilités déterminantes pour la sécurité";
- connaître les technologies ferroviaires, y compris les principes de sécurité qui sous-tendent les règles d'exploitation, ainsi que les principes, dispositions et règlements concernant la sécurité du transport ferroviaire;
- connaître les systèmes de signalisation et de contrôle des trains et les installations de sécurité;
- connaître "les risques liés à l'exploitation ferroviaire et les différents moyens à déployer pour les maîtriser";
- connaître "les incidents de sécurité et comprendre le comportement/la réaction requis";
- connaître les procédures applicables en cas d'accident impliquant des personnes, comme l'évacuation.

Il ressort du dossier administratif, et il n'est pas contesté par le requérant, que l'examen auquel il a échoué avait "pour but de vérifier qu'il dispose des connaissances et des compétences concernant les sujets décrits aux articles 1 et 2 du plan". Selon ces articles, les objectifs de la formation ponctuée par cet examen, qui confirment les exigences réglementaires précitées, sont notamment:

- l'acquisition des "principes de sécurité et la philosophie sur laquelle repose la réglementation relative à l'exploitation";
- l'acquisition de la reconnaissance "des risques associés à l'exploitation ferroviaire";
- l'acquisition de comportements compatibles avec l'exercice "de responsabilités déterminantes pour la sécurité";
- déterminer les procédures à mettre en oeuvre en cas d'accidents affectant les personnes;
- discerner "les risques liés à l'exploitation ferroviaire en général";
- connaître "les différents principes régissant la sécurité du trafic".

Il ressort de ce constat que les questions relatives à la sécurité - laquelle est au demeurant inhérente et essentielle à la fonction litigieuse comme le relève le mémoire en réponse - constituent une partie substantielle de la matière sur laquelle porte l'examen et que, sans même devoir "vérifier dans l'arrêté royal mentionné [...] les conditions de réussite de l'examen clôturant la formation" (mémoire en réplique, p. 3), les candidats savent pertinemment, en présentant celui-ci, que cette formation porte sur des questions essentielles de sécurité, et qu'il leur incombe en conséquence de préparer les questions relatives à la sécurité d'exploitation avec tout autant de sérieux que le reste de la matière d'examen. Dans ce contexte, dès lors que la sécurité d'exploitation fait incontestablement l'objet d'une grande partie de la matière d'examen, il ne peut raisonnablement être soutenu que si le requérant avait simplement été informé de la condition de réussite exigeant l'absence de toute réponse entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation, il aurait pu mieux se préparer "en axant sa préparation plus particulièrement sur ces questions", ni que l'information incomplète figurant dans le Plan d'enseignement "était de nature à l'induire en erreur dans la préparation de cette épreuve".

Le grief dénoncé n'ayant pas privé le requérant d'une garantie, le premier moyen est irrecevable.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de l'application fausse, inexacte et abusive du fascicule 501, Titre I, Partie IV, Chapitre VI, lettre F, de l'article 24 de l'arrêté royal du 12 septembre 2011, du fascicule 501, Titre III, Partie III, point D. "Installation ou recrutement", II "Stage ou essai", 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, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la motivation fausse, inexacte et abusive, et de l'excès de pouvoir.

Le requérant fait valoir qu'il a été interrogé lors de l'entretien avec le jury sur une matière qui ne figure pas comme telle dans le programme de la formation et dans les cours dispensés aux stagiaires. Il indique que ses connaissances sur les signaux vert-jaune-verticaux et vert-jaune-horizontaux sont pour l'essentiel empiriques, ce qui explique que ses réponses aient été confuses. Il critique le fait que les motifs de son échec à l'examen final ne lui ont été communiqués que postérieurement à la décision de le licencier par une autorité incompétente pour ce faire selon lui. Il fait observer que le motif qui a été donné par le service des Ressources humaines à son délégué syndical pour justifier son échec à l'examen, à savoir qu'il a donné lors de l'entretien une réponse entraînant dans la pratique un risque pour la sécurité d'exploitation, n'apparaît aucunement dans l'explication qui a été fournie par le jury de l'examen au service des Ressources humaines.

En réplique et dans son dernier mémoire, il estime, après examen du dossier administratif, que le moyen manque en fait et déclare s'en remettre à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

La partie adverse a versé au dossier administratif la preuve que la question à laquelle le requérant n'a pu répondre lors de l'entretien avec le jury et qui a conduit celui-ci à le déclarer en échec à l'examen final faisait bien partie de la matière qui a été enseignée au cours de la formation qu'il a suivie, ce que le requérant reconnaît puisqu'il réplique, après consultation du dossier, que son moyen manque en fait. Pour le surplus, le moyen n'invoque pas une violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le deuxième moyen 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, la contribution de 20 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 dix septembre deux mille dix-neuf, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN