

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.508 du 4 mai 2021

A. 225.648/VIII-10.866

En cause : **OULADHAJ M'HEND** Jamal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Catherine SMEKENS, avocat,
drève du Sénéchal 19
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 juillet 2018, Jamal Ouladhaj M'Hend demande l'annulation de « la décision de le licencié pour inaptitude professionnelle, adoptée par le Président du Comité de direction le 4 mai 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 une demande de poursuite de la procédure valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 avril 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Ethel Despy, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Catherine Smekens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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. Exposé des faits

1. Le 15 novembre 2016, le requérant commence un stage d'un an en qualité d'expert technique au service Tutelles de la direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux de la partie adverse.

2. Au cours du stage régi par l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', différents entretiens sont prévus, de fonction, de planification et d'évaluation.

Lors de son premier entretien de fonctionnement, le 30 mars 2017, le requérant reçoit la mention « répond aux attentes ».

Lors de son deuxième entretien de fonctionnement, le 2 juin 2017, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

Lors de son troisième entretien de fonctionnement, le 7 juillet 2017, la mention finale « répond aux attentes » lui est attribuée.

3. À la fin de son stage, le 14 novembre 2017, le requérant reçoit la mention « insuffisant » au terme de l’entretien d’évaluation.

4. Après avoir entendu le requérant le 29 mars 2018, la commission interdépartementale de recours en matière d’évaluation propose son licenciement.

5. Le 4 mai 2018, le président du comité de direction décide de licencier le requérant « pour inaptitude professionnelle à l’expiration de la journée du 13 mai 2018 ».

Il s’agit de l’acte attaqué

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la recevabilité du recours. Elle souligne que l’acte attaqué repose sur plusieurs motifs distincts indépendants sans hiérarchie entre eux et que si le requérant conteste plusieurs de ces motifs il en reconnaît d’autres, à savoir, le motif tiré de la non-réalisation d’un objectif de développement, lequel en exécution de l’article 15 de l’arrêté royal du 24 septembre 2013 ‘relatif à l’évaluation dans la fonction publique fédérale’ précité conduit de plein droit à la délivrance de la mention « insuffisant », ainsi que le motif tiré des absences injustifiées. Elle soutient que le requérant admet la légalité de ces deux motifs repris dans l’acte de licenciement attaqué, et qu’en conséquence, il n’a pas d’intérêt à contester la légalité des autres motifs ni même à invoquer une erreur manifeste d’appréciation ou une violation du principe de proportionnalité.

IV.2. Appréciation

Il résulte de l’article 10/6 de l’arrêté royal du 24 septembre 2013 que la compétence de l’auteur de l’acte attaqué n’est pas liée. Cette décision repose sur plusieurs motifs. Par conséquent, le requérant a un intérêt à son annulation, même s’il ne conteste pas certains de ces motifs. La question de savoir si chacun des motifs pris indépendamment justifie le licenciement relève de l’examen du moyen unique.

L’exception est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation du principe de motivation interne, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, de l’erreur et de la contradiction dans les motifs, de la violation du principe de proportionnalité et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Il allègue que l’acte attaqué repose sur des motifs qui ne sont pas établis par le dossier administratif et sur des motifs qui ne sont pas exacts, ce qui trahit l’existence d’une erreur manifeste d’appréciation, et que l’acte attaqué apparaît comme manifestement disproportionné. Il expose que la décision repose principalement sur le motif qu’il n’aurait pas atteint au moins 50 % de ses objectifs de prestations fixés lors de l’entretien de planification. Il relève que neuf objectifs de prestations ont été fixés lors de cet entretien et qu’il ressort de l’acte attaqué et de l’avis de la commission interdépartementale de recours que l’objectif 7 ne peut être évalué, que les objectifs 1, 5 et 6 sont totalement atteints, que l’évaluation de l’objectif 2 est majoritairement positive puisque cet objectif est atteint dans sa dimension « le projet de *coaching* d’une durée de 4 ans a été attribué à *Caritas International*. L’expert social aiguille les tuteurs vers le *coaching* » et partiellement atteint en ce qui concerne « l’actualisation et l’accessibilité d’instruction générales sur le site du SPF » et que l’objectif 3 relatif à la désignation des tuteurs est présenté comme partiellement atteint dès lors qu’en date du 19 octobre 2017, il restait un solde de douze dossiers à traiter. Les objectifs 4, 8, 9 n’étant pas atteints, il en conclut que sur huit objectifs, trois ont donc été totalement rencontrés, deux l’ont été partiellement mais majoritairement et trois seulement ne sont pas atteints et que, par conséquent, le fait qu’il n’a pas atteint 50 % de ses objectifs de prestations est un motif inexact. Il relève par ailleurs qu’il lui est reproché d’adopter un comportement inadéquat ou gênant à l’égard des membres de son service, ce qui altérerait sa capacité à contribuer aux prestations de l’équipe et soutient que ce grief n’est pas suffisamment précis pour être compris et n’est pas suffisamment objectivé par des éléments du dossier. Il conteste avoir adopté un comportement inadéquat. Il ajoute que sa contribution aux prestations de l’équipe doit, selon l’acte attaqué, être considérée comme un facteur aggravant et que cette mention est incompréhensible et inadmissible car on ne voit pas en quoi le fait qu’il participe aux prestations de l’équipe pourrait constituer un critère aggravant. Il fait valoir qu’un des deux objectifs de développement, portant sur la contribution aux prestations de l’équipe est considéré comme atteint et que les motifs de l’acte attaqué sont donc sur ce point

contradictoires. Il allègue encore que l'appréciation insuffisante de ses capacités est incompréhensible au regard des trois précédents entretiens de fonctionnement conclus une fois par la mention « à améliorer » et deux fois par la mention « répond aux attentes ». Il soutient que dès lors qu'il n'a jamais été évalué de manière insatisfaisante lors de son stage, il est manifestement disproportionné, à l'issue de celui-ci, de le licencier pour inaptitude professionnelle, et cela relève d'une erreur manifeste d'appréciation. Il conclut qu'en résumé, il n'a jamais été évalué de manière insuffisante lors de son stage, de sorte que les mentions qui lui sont attribuées sont incompréhensibles et contestables, que quand bien même elles ne le seraient pas, il a atteint totalement ou partiellement 50 % de ses objectifs de prestation et a atteint 50 % de ses objectifs de développement et l'objectif de contribution aux prestations de l'équipe n'a pas été examiné en tant que tel et qu'enfin, il est manifestement disproportionné de le licencier pour inaptitude professionnelle dans la mesure où il a bénéficié lors de ses trois entretiens de fonctionnement de deux mentions suffisantes et d'une mention à améliorer.

Dans son mémoire en réplique, il expose que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que le fait qu'un sous-objectif d'un objectif n'est pas rencontré implique *ipso facto* que cet objectif n'est pas rencontré, car une telle interprétation est totalement disproportionnée et constitue une erreur manifeste d'appréciation. À tout le moins, il revenait, selon lui, à la partie adverse de motiver suffisamment l'acte attaqué pour qu'il puisse comprendre les raisons de cette interprétation. S'agissant du reproche d'adopter un comportement inadéquat ou gênant à l'égard des membres de son service, ce qui altérerait sa capacité à contribuer aux prestations de l'équipe, il soutient que ce grief n'est pas suffisamment précis pour être compris et n'est pas suffisamment objectivé par des éléments du dossier. Il rappelle qu'il conteste avoir adopté un comportement inadéquat et constate que la partie adverse explique aujourd'hui qu'elle lui reproche uniquement des propos inadéquats, ce qui est toutefois contredit par la motivation de l'acte attaqué qui se réfère certes à des propos inadéquats et gênants mais aussi à un comportement inadéquat à l'égard des membres. Il ajoute que la partie adverse ne peut se contenter de soutenir que les propos inadéquats sont établis par le dossier, sans préciser davantage ce qui lui est reproché et qu'il aurait d'ailleurs dû être avisé précisément de ce qui lui était reproché afin de pouvoir utilement faire valoir ses moyens de défense. Il remarque que la partie adverse n'a d'ailleurs jamais estimé devoir mettre les choses au point avec lui à ce propos et que jamais des mesures formelles ou informelles n'ont été prises ou mises en œuvre pour mettre fin à son prétendu comportement inadapté. Quant au facteur aggravant, il considère que cette mention est incompréhensible et inadmissible et que la réponse de la partie montre qu'il s'agit d'une formule stéréotypée. Il ne suffit pas, selon lui, de renvoyer à la

terminologie fixée par la réglementation, encore faut-il qu'il puisse comprendre cette terminologie et les raisons pour lesquelles elle est employée et s'applique au cas d'espèce, ce qui n'est pas le cas. Il ne voit pas en quoi le fait qu'il participe aux prestations de l'équipe pourrait constituer un critère aggravant ni en quoi ceci pourrait être mis en lien avec son prétendu comportement inadéquat. Il rappelle que l'un des deux objectifs de développement qui lui avaient été assignés, portant sur la contribution aux prestations de l'équipe, est considéré comme atteint, que les motifs de l'acte attaqué sur ce point sont contradictoires et que la réponse de la partie adverse à cet égard est obscure. Quant à l'appréciation manifestement disproportionnée de ses compétences, il rappelle également que lors de ses trois précédents entretiens de fonctionnement, il a reçu par une fois la mention « à améliorer » et par deux fois la mention « répond aux attentes » et que les explications données par la partie adverse à cet égard ne modifient en rien ce constat ». Selon lui, il ressort d'ailleurs de ces explications que ces évaluations étaient globalement et majoritairement positives, de sorte que ce revirement d'attitude devait être motivé. Il fait valoir que l'évaluation finale ne porte certes pas exactement sur la même période que les entretiens de fonctionnement mais qu'elle couvre toute la période ayant fait l'objet des entretiens de fonctionnement, la partie adverse ne faisant toutefois pas état d'événements s'étant déroulés durant la période non couverte par les entretiens de fonctionnement qui justifieraient qu'il puisse être fait fi des trois mentions octroyées lors des entretiens de fonctionnement. Il allègue par ailleurs que les entretiens de fonctionnement mènent à l'attribution d'une mention, de sorte qu'à ces occasions, il a également été évalué et il ne peut donc être soutenu que les entretiens de fonctionnement et d'évaluation poursuivent des buts distincts. Il en conclut que manifestement, au vu des entretiens de fonctionnement précités, aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pris la décision de lui donner des mentions insuffisantes et, partant, de procéder à son licenciement.

V.2. Appréciation

En vertu de l'article 10/6, alinéas 1^{er} et 3, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale' « le stagiaire peut être licencié pour cause d'inaptitude professionnelle » et ce licenciement « est prononcé sur proposition de la commission de recours en matière d'évaluation compétente par le fonctionnaire dirigeant ». En vertu de l'article 32/2 du même arrêté, en cas de mention « insuffisant » à l'issue du stage, cette commission de recours, selon le cas, « soumet une proposition motivée de licenciement » au fonctionnaire dirigeant ou « décide si le stage doit être prolongé ».

Il résulte de ces dispositions que ni la mention « insuffisant », ni la proposition de la commission de recours n'ont pour conséquence immédiate le licenciement du stagiaire. La proposition de la commission de recours de licencier le stagiaire est une condition nécessaire pour que le stagiaire puisse être licencié pour inaptitude professionnelle, mais le fonctionnaire dirigeant, saisi d'une telle proposition, conserve un pouvoir discrétionnaire de licencier ou non le stagiaire.

L'acte attaqué indique les différents motifs pour lesquels il se rallie à la proposition de la commission de recours. Il ne ressort d'aucune considération de cet acte que chacun de ces motifs serait en soi suffisant pour justifier le licenciement. Il convient par conséquent d'examiner si chacun des motifs repose sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, sont exacts, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

S'agissant de la mention « insuffisant », il y a lieu de rappeler tout d'abord que suivant l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013, la mention « insuffisant » est attribuée au membre du personnel qui a réalisé moins de 50 % de ses objectifs de prestation. Le requérant ne conteste pas que seuls trois des huit objectifs évalués ont été atteints, un objectif ne pouvant être considéré comme atteint s'il n'a été jugé que partiellement atteint. En outre, le requérant ne conteste pas ne pas avoir atteint un de ses deux objectifs de développement, ce que prend également en considération l'acte attaqué et qui peut également justifier une mention « insuffisant » en vertu de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du même arrêté.

S'agissant des absences injustifiées, l'acte attaqué formule le reproche comme suit : « considérant [...] que le stagiaire n'a pas respecté la procédure applicable en matière d'absentéisme à plusieurs reprises (absences injustifiées) ». Le requérant n'a pas contesté ne pas avoir respecté les procédures. Il indique en effet dans son mémoire en réplique à propos de la recevabilité, que « ses “absences injustifiées” n'en sont pas puisqu'elles ont été traitées et validées par le service du personnel et couvertes par des jours de congé », ce qui traduit bien une régularisation *a posteriori* d'absences injustifiées et une absence de respect des procédures.

S'agissant du comportement et des propos inadéquats ou gênants à l'égard des membres de son service, la « note de synthèse » soumise par la partie adverse à la commission interdépartementale de recours, qui contient le compte-rendu d'un entretien avec le requérant et qui lui a également été adressée, montre que celui-ci ne peut soutenir ignorer à quels éléments de fait renvoient ces mentions

de l'acte attaqué, ni soutenir que les propos qui sont relatés ne traduisent pas un comportement inadéquat.

L'acte attaqué indique ensuite « que, dès lors, la contribution [du requérant] aux prestations de l'équipe doit être appréciée comme un élément aggravant ». Il s'agit-là d'une formulation inspirée de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 selon lequel « la contribution aux prestations de l'équipe est appréciée comme un élément aggravant ou atténuant », mais qui, contrairement à ce qu'avance le requérant, n'est pas contradictoire avec la circonstance que l'objectif de développement « contribution aux prestations de l'équipe » a été considéré comme atteint lors de l'évaluation, à laquelle l'acte attaqué se réfère. En effet, il y a lieu de relever à cet égard que la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation, d'une part, indique, à propos des objectifs de développement, que « le premier objectif en terme de contribution aux prestations de l'équipe évalué sur base de l'indicateur “convocations, pv de réunions, suivi (*to do*, ?) accessibles sur le serveur – Points mis à l'ordre du jour” est atteint dès lors que l'évaluateur reconnaît que le stagiaire participe régulièrement aux réunions et transcrit les procès-verbaux y relatifs » et observe, d'autre part, que « par ailleurs, [...] [le requérant] adopte un comportement inadéquat à l'endroit des membres de son service, ce qui altère sa capacité à contribuer aux prestations de l'équipe ». Ces deux constats de la commission ne sont nullement contradictoires. L'acte attaqué n'est donc pas davantage entaché de contradictions lorsqu'il considère la « contribution aux prestations de l'équipe » d'un stagiaire qui tient à l'égard des membres de son équipe des propos inadéquats ou gênants comme un élément aggravant justifiant le licenciement de ce stagiaire.

Enfin, s'agissant de la différence entre les mentions des entretiens de fonctionnement et celle de l'évaluation, elle n'est aucunement le signe d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse. Il suffit à cet égard de relever, d'une part, que les entretiens de fonctionnement et l'entretien d'évaluation d'un stagiaire s'effectuent à des moments différents et que, sauf dans l'hypothèse d'objectifs intermédiaires, c'est exclusivement à l'issue de la période de stage qu'il peut définitivement être apprécié si l'agent a atteint ou non les objectifs définis pour ce stage et, d'autre part, c'est exclusivement à l'égard de l'évaluation de fin de stage sur laquelle est, notamment, fondé l'acte attaqué, que le requérant devrait démontrer qu'elle procède d'une erreur manifeste d'appréciation, ce qu'il reste en défaut de faire.

Saisi d'une proposition en ce sens de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation, l'autorité a raisonnablement pu considérer que

les éléments retenus à la charge du requérant et qui ne sont pas valablement contesté par le recours justifiaient le licenciement pour inaptitude professionnelle.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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, le 4 mai 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux