CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 252.039 du 4 novembre 2021

A. 229.850/VIII-11.337

En cause : **LOTFY** Badreddine,
ayant élu domicile chez
M^e^ Aurore DEWULF, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

contre :

la Chambre des représentants de Belgique,
ayant élu domicile chez
M^es^ Bruno LOMBAERT et
Sophie ADRIAENSSEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 décembre 2019, Badreddine Lotfy demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par le Bureau de la Chambre des représentants le 23 octobre 2019 mettant fin à sa période d'essai en qualité d'agent de sécurité au service Gestion facilitaire de la Chambre des représentants, notifiée […] par courrier du 28 octobre 2019 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.869 du 23 juin 2020 a rejeté la demande de suspension, considérant que l'urgence n'était pas établie. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 7 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 octobre 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^ Aurore Dewulf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Margaux De Greef, *loco* M^es^ Bruno Lombaert et Sophie Adriaenssen, avocats, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.869 précité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe d'impartialité et du principe général de droit *audi alteram partem*.

Il indique qu'en application de l'article 12*quinquies*, § 2, du statut des membres du personnel de la Chambre des représentants, le Bureau peut mettre fin à la période d'essai « sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis du collège des fonctionnaires généraux ». Il souligne le rôle

prépondérant joué en l'espèce par l'avis du Collège des fonctionnaires généraux puisque le Comité de Gouvernance s'est approprié cet avis dans son entièreté afin de conclure à son tour qu'il soit demandé au Bureau de mettre fin à la période d'essai et que le Bureau reprend de manière totalement identique l'avis du Comité de Gouvernance pour justifier sa décision. En l'espèce, il constate que le collège qui a émis cet avis était composé de quatre personnes, à savoir le greffier, le directeur général des services de la questure, la greffière adjointe, directrice générale des Services législatifs et le greffier adjoint, directeur général du PRI et de la Bibliothèque. Or, il observe que le greffier et le directeur général des services de la questure avaient tous deux déjà émis leur souhait qu'il soit mis fin à la période d'essai lors de l'appréciation trimestrielle du 14 mars 2019 en des termes non équivoques : « vu les doutes persistants quant à son aptitude à évoluer dans le sens requis, il est demandé de mettre fin à la période d'essai de Monsieur Lotfy ». Il rappelle qu'aux termes de son arrêt n° 234.279 du 25 mars 2016, le Conseil d'État a décidé : « En l'espèce, il ressort du procès-verbal de l'audition disciplinaire du 18 mars 2016 que la partie adverse a indiqué au requérant quelle sanction lui serait imposée avant la fin de l'audition, avant que l'acte attaqué soit adopté et donc avant que la partie adverse examine les arguments de défense du requérant et y réponde. Une telle attitude, qui laisse apparaître clairement l'intention qu'avait la partie adverse d'infliger la sanction attaquée avant que le requérant ait pu se défendre, atteste dans son chef une partialité prohibée par le principe général de droit invoqué à l'appui du premier moyen ». Selon lui, cet enseignement est transposable en l'espèce, étant donné que le greffier et le directeur général des services de la questure avaient tous deux déjà émis leur souhait qu'il soit mis fin à la période d'essai lors de l'appréciation trimestrielle du 14 mars 2019. Cette partialité est, à son estime, d'autant plus grave qu'elle est de nature à avoir influencé l'ensemble de l'organe collégial étant donné que celui-ci est composé uniquement de quatre membres, dont les deux autres sont les greffiers adjoints et donc sous les ordres du greffier qui s'était déjà exprimé en faveur du licenciement avant son audition. Il ajoute que, dans sa décision, le Bureau écarte ce moyen en considérant qu'« il faut bien distinguer d'une part les appréciations trimestrielles et d'autre part la proposition de mettre fin à la période d'essai », que « la décision de mettre fin à une période d'essai est un acte juridique distinct de toute appréciation trimestrielle qui, défavorable ou non, ne suffit jamais en soi pour considérer que la période d'essai se termine » et que, dès lors que « les fonctionnaires généraux concernés ne se sont pas prononcés deux fois au sujet de la même question », l'avis du collège des fonctionnaires généraux ne serait pas entaché d'une violation du principe d'impartialité. Or, il estime que la question n'est pas de savoir quelle est la portée des appréciations trimestrielles d'une part et de la proposition de mettre fin à la période d'essai d'autre part. Il constate aussi que le Bureau estime « que l'intéressé

ne fournit d'ailleurs aucune preuve de partialité » et rappelle que, comme l'a établi la Cour de Cassation, « une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais (…) une apparence de partialité suffit ». En outre, il indique qu'il ressort de ce qui précède que, dès avant l'audition du requérant, le Collège des fonctionnaires généraux avait déjà décidé de demander au Bureau de ne pas laisser aller le requérant jusqu'au terme de sa période d'essai et qu'il en résulte une violation du principe *audi alteram partem*, l'audition ayant été tenue de manière purement formelle sans laisser aucune chance de faire valoir effectivement ses divers arguments, la décision ayant déjà été prise dans le chef de la partie adverse.

Dans son mémoire en réplique, il rappelle que le principe d'impartialité s'applique, bien entendu, à d'autres procédures que les procédures disciplinaires puisqu'il s'applique à tout organe de l'administration active, « même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision » (C.E., arrêt n° 240.587 du 2 janvier 2018) et indique qu'à titre d'illustration récente, il a, par exemple, été invoqué dans le cadre d'une procédure de délivrance de permis d'urbanisme (C.E., arrêt n° 249.118 du 3 décembre 2020). Il soutient que ce principe d'impartialité s'applique, par conséquent, bien à la présente procédure. Il souligne qu'il a bien compris les rôles des greffier et directeur général des services de la Questure dans les appréciations trimestrielles et dans la procédure visée par l'article 12*quinquies*, § 2, du Statut et constate que, dans son rapport rédigé dans le cadre de la demande de suspension, l'auditeur rapporteur a confirmé que lors de la seconde appréciation trimestrielle, le greffier et le directeur général des services de la Questure ont demandé qu'il soit mis fin à la période d'essai. Selon lui, cette demande ne peut être considérée autrement que comme étant une prise de position relative au terme à porter à la période d'essai. Sachant qu'en application de l'article 12*quinquies*, § 2, du statut des membres du personnel de la Chambre des représentants, le Bureau peut mettre fin à la période d'essai « sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis du collège des fonctionnaires généraux » et que le Collège est composé pour moitié des supérieurs hiérarchiques ayant déjà adopté leur position quant au terme de la période d'essai du requérant, il estime que le principe d'impartialité est manifestement violé. Il rappelle que, pour mettre en cause l'impartialité d'un organe collégial, « il faut établir d'une part l'existence de faits précis de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres de ce collège et d'autre part démontrer que cette partialité a pu influencer l'ensemble de l'organe collégial », ce qui, à son sens, est manifeste en l'espèce compte tenu, d'une part, de ce que le greffier et le directeur général des services de la questure avaient déjà émis leur souhait qu'il soit mis fin à la période d'essai lors de l'appréciation trimestrielle

du 14 mars 2019, et, d'autre part, de ce que l'organe collégial est composé de quatre membres, dont les deux membres n'ayant pas encore pris position sont sous les ordres du greffier qui s'est exprimé en faveur du licenciement avant son audition. Il ajoute encore, « une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais (…) une apparence de partialité suffit ». Selon lui, sachant que le Comité de Gouvernance s'est approprié l'avis du Collège dans son entièreté afin de conclure à son tour qu'il soit demandé au Bureau de mettre fin à sa période d'essai et que le Bureau reprend de manière totalement identique l'avis du Comité de Gouvernance pour justifier sa décision, il était primordial que le Collège ne présente aucune apparence de partialité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. À cet égard, il soutient que le fait que l'avis du Collège ait été reproduit tel quel ne permet pas de considérer qu'ils ont procédé à une analyse propre du dossier. Il constate que l'article 12*quinquies*, § 2, susmentionné prévoit la possibilité de mettre un terme à une période d'essai sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis du collège des fonctionnaires généraux et que l'article 3 du Statut dispose que « le directeur général des services de la Questure est assisté et remplacé en cas de maladie ou d'empêchement par un directeur d'administration, adjoint du directeur général des services de la Questure, nommé par le Bureau ». En l'occurrence, il estime que le directeur général des services de la Questure s'étant déjà prononcé en qualité de supérieur hiérarchique, afin de respecter le principe d'impartialité, il était parfaitement loisible à la partie adverse de considérer qu'il s'agissait d'un cas d'empêchement et de procéder à son règlement. Il indique que cette disposition prévoit la même faculté pour le greffier : « deux greffiers adjoints, dont l'un dirige les services législatifs et l'autre dirige les services PRI et Bibliothèque, assistent le greffier dans l'exercice de ses attributions et le remplacent en cas de besoin ». À son estime, la partie adverse disposait donc de la possibilité de concilier le principe d'impartialité et la structure de son administration. Il ajoute que, non seulement, comme l'a rappelé la Cour de Cassation, « une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit rapportée mais (…) une apparence de partialité suffit», mais encore, et de manière surabondante, il rappelle qu'il a demandé, spontanément, à plusieurs reprises à pouvoir être mis sur un poste de manière autonome, ce qui lui a été refusé par son supérieur hiérarchique, arguant du fait que la procédure imposait que chaque agent preste ses trois premiers mois en doublure et que son supérieur hiérarchique n'a pas même daigné répondre à sa demande, ce qu'il considère comme une marque de mépris, voire d'animosité à son égard. En outre, il souligne que lorsqu'il a réitéré sa demande, il lui fut répondu qu'il devait, comme tout le monde, attendre une première période de trois mois, ce qui semble manifestement contraire à la pratique. Il considère également cette réponse, injuste, comme du mépris à son égard et estime par conséquent, quand bien même

cela n’est pas requis au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation, qu’il existe des éléments permettant de justifier d’une certaine animosité à son égard. Il renvoie à sa requête pour le surplus.

Dans son dernier mémoire, il fait valoir que si la demande des supérieurs hiérarchiques de mettre fin à sa période d’essai n’est pas constitutive de décision en tant que telle, elle n’en reste pas moins une prise de position formelle relative au terme à la période d’essai, puisque l’article 12*quinquies*, § 2, du statut prévoit que les supérieurs hiérarchiques émettent une proposition motivée justifiant la demande de mettre un terme à la période d’essai. Par ailleurs il indique qu’on ne peut interpréter autrement que comme une animosité particulière envers lui une absence de réponse d’un supérieur hiérarchique au sujet d’une question si sensible et si importante qu’elle est retenue à titre de motif justifiant son départ. Au surplus, il réitère les arguments qu’il a développés dans ses précédents écrits de procédure.

IV.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s’applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l’impartialité subjective, qui s’apprécie au regard du comportement personnel d’un acteur de la procédure administrative et au regard de l’intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l’issue de la procédure, et l’impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l’égard de l’autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Enfin, il est de jurisprudence constante que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

L’article 12*quinquies* du Statut du personnel de la Chambre des représentants dispose :

« § 1 Pendant la période d'essai, le membre du personnel est soumis à une appréciation trimestrielle, qui est formulée par ses supérieurs hiérarchiques.

§ 2 Le Bureau peut mettre fin à la période d'essai, moyennant un délai ou une indemnité de préavis de trois mois, sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis du collège des fonctionnaires généraux. Le préavis prend effet le lendemain du jour au cours duquel il est signifié. Le délai de préavis n'est pas suspendu en cas d'absence éventuelle du membre du personnel.

§ 3 En cas de manquement grave, le Bureau peut mettre fin sans préavis à la période d'essai, sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis conforme du greffier. »

L'article 3 du même statut prévoit :

« Deux greffiers adjoints, dont l'un dirige les services législatifs et l'autre dirige les services PRI et Bibliothèque, assistent le greffier dans l'exercice de ses attributions et le remplacent en cas de besoin. Le directeur général des services de la Questure dirige ces services et assiste le greffier dans l'exercice de ses attributions. Le directeur général des services de la Questure est assisté et remplacé en cas de maladie ou d'empêchement par un directeur d'administration, adjoint du directeur général des services de la Questure, nommé par le Bureau. Les fonctionnaires généraux, à savoir le greffier, les deux greffiers adjoints et le directeur général des services de la Questure, assistent le Comité de gouvernance dans l'exercice de ses attributions et participent aux réunions du Comité de gouvernance et du Bureau. Ils se réunissent en collège dans les cas prévus par le présent statut et chaque fois qu'ils l'estiment utile à la bonne administration des services de la Chambre. »

Le statut détermine donc de manière expresse le rôle des supérieurs hiérarchiques et du collège des fonctionnaires généraux dans l'hypothèse d'une fin de période d'essai. Il ne précise toutefois pas qui sont « les supérieurs hiérarchiques » appelés à formuler une appréciation trimestrielle pendant la période d'essai conformément à l'article 12*quinquies*, § 1er, du statut, ni les « supérieurs hiérarchiques concernés », habilités à formuler une proposition motivée de mettre fin à la période d'essai, soumise à l'avis du collège des fonctionnaires généraux, conformément au § 2 du même article. Il résulte toutefois du texte même de cette disposition et de la logique de toute organisation hiérarchique que les personnes qui ont été amenées à apprécier les prestations d'un membre du personnel peuvent ensuite être les mêmes que celles qui, sur le fondement de cette appréciation, formulent une proposition de mettre fin à une période d'essai. Il est ensuite inhérent à la structure hiérarchique pyramidale des membres du personnel de la Chambre des représentants, qui implique que tout membre du personnel soit sous l'autorité hiérarchique d'au moins un des fonctionnaires généraux, ainsi qu'à celle du greffier, que les fonctionnaires généraux tenus en collège d'émettre un avis sur une proposition motivée de mettre fin à une période d'essai puissent effectivement siéger au sein de ce collège lors de l'émission de cet avis, même si, en tant que supérieurs hiérarchiques, ils ont été amenés à s'exprimer préalablement, non sur cette

proposition motivée, mais sur l'appréciation trimestrielle effectuée à l'égard d'un des agents placés sous leur autorité.

En l'espèce, l'appréciation trimestrielle du 14 mars 2019 a été effectuée par des évaluateurs, qui sont les signataires de cette appréciation, et qui ne sont pas les fonctionnaires généraux. Elle est également signée par V. D., directrice d'administration du service de la Gestion facilitaire. Cette évaluation est, en conclusion, considérée comme « défavorable ». Sous le cadre « Aptitude à évoluer », elle comporte en outre la considération suivante : « La hiérarchie ne voit pas d'amélioration par rapport à la précédente période, ni dans son attitude ni sur le plan des aptitudes professionnelles. Vu les doutes persistants quant à son aptitude à évoluer dans le sens requis, il est demandé de mettre fin à la période d'essai de Monsieur Lotfy ». Cette appréciation trimestrielle est ensuite soumise à l'avis du directeur général de Services de la Questure et du greffier, qui indiquent chacun, respectivement le 15 mars 2019 et le 20 mars 2019, de manière manuscrite la mention « défavorable » au-dessus de leur signature. Ce faisant et contrairement à ce que soutient le requérant, ces derniers se sont ainsi exprimés, en tant que supérieurs hiérarchiques, en donnant leur avis sur son appréciation trimestrielle effectuée conformément à l'article 12*quinquies*, § 1er, mais ne sont pas exprimés formellement sur la proposition motivée, formulée dans un acte distinct par V.D. conformément au § 2 du même article, de mettre fin à la période d'essai.

Par ailleurs, le requérant n'allègue aucun fait précis de nature à démontrer la partialité des supérieurs hiérarchiques ou du Collège des fonctionnaires généraux. Il ne produit pas davantage d'éléments permettant de croire que le greffier ou le directeur général des Services de la Questure nourriraient une animosité particulière à son égard ou auraient pu influencer les autres membres du collège. Contrairement à ce que le requérant soutient dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le seul fait que son supérieur hiérarchique n'a pas répondu à une demande exprimée dans un courrier du 25 novembre 2018 (pièce n° 16 du dossier du requérant) ne permet pas de considérer qu'il aurait nourri une animosité particulière à son encontre. Au surplus, le requérant ne prétend pas non plus que toutes les informations contenues dans les appréciations trimestrielles seraient inexactes.

De surcroît, à la suite de l'avis du Collège des fonctionnaires généraux, le service juridique de la Chambre des représentants a analysé le dossier, de même que le Comité de Gouvernance. Le requérant a encore pu faire valoir ses arguments par un courrier du 21 octobre 2019. Finalement, le Bureau a pris une décision conformément à l'article 12*quinquies*. Contrairement à ce que soutient le requérant,

le fait que tant le Bureau que le Comité de Gouvernance reprennent dans leurs décisions et avis, les arguments contenus dans l'avis du Collège des fonctionnaires généraux ne signifie pas qu'ils n'auraient pas également procédé à une analyse du dossier.

En conclusion, contrairement à ce que soutient le requérant, aucune décision relative à la fin de la période d'essai n'a été adoptée avant l'avis du Collège des fonctionnaires généraux. Seules des demandes ou des propositions visant à mettre fin à cette période ont été formulées par les supérieurs hiérarchiques directs et par la directrice d'administration du service de la Gestion facilitaire. Le Collège, lui-même, n'a pas adopté de décision mais a rendu un avis après avoir entendu le requérant. La décision de mettre fin à la période d'essai a été adoptée par le Bureau après que le requérant ait pu faire valoir ses arguments tant oralement, devant le Collège des fonctionnaires généraux, que par écrit.

Le premier moyen n'est donc pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un second moyen de la violation de la circulaire du 9 octobre 2014, du principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* et du principe de bonne administration en ce qu'il comprend le principe de légitime confiance et le droit à la sécurité juridique.

Il constate que, dans une circulaire interne du 9 octobre 2014 portant sur le système d'évaluation du personnel, la greffière a imposé un « certain nombre d'instructions » aux évaluateurs, notamment celle de fournir un « *feedback* intermédiaire » à propos des prestations du personnel afin que l'entretien d'évaluation ne recèle aucune surprise pour l'évalué. Il soutient que la tenue d'un entretien de fonctionnement est donc imposée avant chaque entretien d'évaluation, de manière similaire à ceux imposés par l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale'. Or, il constate qu'aucun entretien de fonctionnement n'a eu lieu avant les deux entretiens d'évaluation, qu'il n'a donc pas eu l'occasion de se préparer à ceux-ci et d'adapter son comportement en conséquence.

Dans son mémoire en réplique, il rappelle que, dans une circulaire interne du 9 octobre 2014 portant sur le système d'évaluation du personnel, la

greffière a imposé un « certain nombre d'instructions » aux évaluateurs, notamment celle de fournir un « *feedback* intermédiaire » à propos des prestations du personnel afin que l'entretien d'évaluation ne recèle aucune surprise pour l'évalué (pièce 14 de son dossier). Il indique que la partie adverse ne conteste pas l'application de cette circulaire mais considère qu'elle ne prévoit pas d'entretien de fonctionnement mais uniquement une obligation de *feedback* intermédiaire informel, dont il aurait bénéficié puisqu'il a travaillé en binôme avec un collègue expérimenté. Selon lui, il semble manifeste qu'afin de donner un effet utile à cette circulaire, le *feedback* intermédiaire qu'elle évoque, avant l'entretien d'évaluation, ne peut être un *feedback* informel qui émanerait d'un collègue puisque, comme le relève la partie adverse en reproduisant l'article 6 de cette note, il est précisé que l'entretien d'évaluation ne devrait pas recéler de surprises car l'évaluateur aura déjà fourni un *feedback* intermédiaire au sujet des prestations et il fournira des objectifs à réaliser ce qui implique que le *feedback* ne peut donc être informel, la circulaire n'apportant pas cette précision. Il estime qu'en interprétant cette note de la sorte, la partie adverse ajoute au texte. Il ajoute que le *feedback* peut d'autant moins être informel qu'il s'agit de donner une sorte de pré-évaluation des prestations de l'agent et qu'en outre, le *feedback* ne peut émaner d'un collègue puisqu'il doit émaner de l'évaluateur, lequel fournit également les objectifs à réaliser. À cet égard, il tient à préciser qu'il n'a jamais reçu aucun *feedback*, même informel, négatif lors de son premier trimestre en pilotage avec un collègue plus expérimenté et que la tenue d'un entretien de fonctionnement est donc la seule manière d'interpréter cette circulaire afin de lui donner un caractère utile. Enfin, ce *feedback* étant intermédiaire, il soutient qu'il devait, bien entendu, intervenir avant la première évaluation trimestrielle, ce qui lui aurait permis de s'améliorer. Or, il souligne qu'en l'espèce, aucun entretien de fonctionnement n'a eu lieu avant les deux entretiens d'évaluation, ne lui laissant pas l'occasion de se préparer à ceux-ci et d'adapter son comportement en conséquence, de sorte qu'en ne respectant pas la circulaire qu'elle a elle-même adoptée, la partie adverse viole les principes visés au moyen.

Dans son dernier mémoire, il fait valoir que la partie adverse ne conteste pas que la circulaire du 9 août 2014 est applicable à l'appréciation trimestrielle en période d'essai. Il soutient que le *feedback* ne peut être informel, car la circulaire n'apporte pas cette précision. Selon lui, c'est « une sorte de pré-évaluation » dont il n'a pu bénéficier et qui aurait également permis de vérifier si la formation en doublon avec un collègue plus expérimenté durant le premier trimestre était suffisante et adéquate. Il soutient qu'en l'occurrence, il aurait pu faire valoir que sa formation n'a été dispensée qu'oralement, sans support écrit (à l'exception d'une formation sur l'utilisation du scanner à bagage), alors qu'elle était dispensée en français et en néerlandais, par des agents dont, pour la plupart, le français n'était pas

la langue maternelle. Il tient à préciser que s'il a remercié ses évaluateurs, c'est bien entendu avant toute chose par respect et politesse envers eux, mais également parce qu'il lui a été annoncé, en fin d'entretien, qu'il bénéficierait d'un avenir certain au sein du service. Il allègue qu'aucun entretien de fonctionnement ou *feedback* intermédiaire n'a eu lieu avant les deux entretiens d'évaluation, ne lui laissant pas l'occasion de se préparer à ceux-ci et d'adapter son comportement en conséquence. En ne respectant pas la circulaire qu'elle a elle-même adoptée, la partie adverse viole, selon lui, les principes visés au moyen. Il renvoie à ses écrits antérieurs pour le surplus.

V.2. Appréciation

La note du 9 octobre 2014 est relative au système d'évaluation du personnel de la Chambre des représentants, organisé par les articles 15*bis* à 15*quater* du statut. Certes, l'article 15*bis*, § 1er, alinéa 2, dispose : « ce signalement est trimestriel au cours de la période d'essai », mais il n'en résulte pas pour autant que cette note soit applicable à l'« appréciation trimestrielle » visée à l'article 12*quinquies*. En effet, alors que l'article 12*quinquies*, § 2, prévoit qu'il peut être mis fin à la période d'essai « sur base d'une proposition motivée des supérieurs hiérarchiques concernés et de l'avis du collège des fonctionnaires généraux », les conséquences d'un signalement défavorables sont réglées différemment puisqu'il y est prévu que le membre du personnel qui a fait l'objet de deux signalements négatifs consécutifs peut être licencié pour cause d'inaptitude professionnelle par le Bureau « sur proposition motivée du collège des fonctionnaires généraux ». Il ne résulte donc pas clairement des textes que le signalement tel qu'il est envisagé par les articles 15*bis* à 15*quater* du statut, et la note du 9 octobre 2014, soit bien applicables à l'appréciation trimestrielle pendant la période d'essai prévue par l'article 12*quinquies*.

En tout état de cause, les points 4 à 7 de cette note sont clairement conçus en vue d'une application pour les membres du personnel soumis à un signalement annuel ou biennal, et non à une appréciation trimestrielle. Ainsi il y est indiqué au point 4.3. que l'entretien d'évaluation doit avoir lieu « environ une semaine avant la date anniversaire de [l']entrée en service [du membre du personnel] ».

Quant au point 6 de cette note, il est libellé comme suit :

« Ne craignez pas votre entretien d'évaluation : ce dernier constitue avant tout pour votre évaluateur l'occasion de vous exprimer sa considération pour votre collaboration. Cet entretien ne devrait guère receler de grandes surprises dans la

> mesure où votre évaluateur vous aura également fourni un *feedback* intermédiaire à propos de vos prestations. Nous attendons de l'évaluateur qu'il définisse des objectifs à réaliser. Considérez-les non pas comme l'expression d'une critique mais comme un outil qui doit concourir à votre épanouissement professionnel. »

On ne pourrait déduire d'une telle disposition une quelconque obligation d'un entretien formel de fonctionnement, et encore moins « une sorte de pré-évaluation » conditionnant la régularité de l'entretien d'évaluation. Tout au plus peut-on en déduire une obligation pour l'évaluateur de veiller à ce que l'entretien d'évaluation ne recèle pas de grandes surprises pour l'évalué. En l'espèce, le requérant ne peut soutenir que la deuxième appréciation trimestrielle contienne de telles surprises. Lors de la première appréciation trimestrielle, défavorable, il a fait le commentaire suivant : « Je remercie mes évaluateurs pour leurs commentaires qui m'aideront dorénavant à améliorer mon attitude et mes responsabilités en tant qu'agent de sécurité autonome ».

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe général de droit de la motivation interne, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de l'erreur manifeste d'appréciation et du principe de bonne administration en ce qu'il comprend, notamment, le devoir de minutie.

Le requérant constate que, selon l'acte attaqué, il n'aurait toujours pas été capable de travailler en toute autonomie après une période de six semaines, alors qu'il s'agirait en pratique du délai dans lequel les nouveaux agents devraient être en mesure de le faire. Il estime qu'il s'agit d'une considération essentielle dans la décision de la partie adverse de mettre un terme à la période d'essai et qu'il s'agit d'ailleurs du seul motif ayant justifié le premier avis trimestriel défavorable. Il souligne que le Bureau avance que les treize autres nouveaux agents de sécurité ont répondu aux attentes « en se montrant capables, à l'issue d'une formation de six semaines, de travailler en toute autonomie et d'ainsi intégrer pleinement l'équipe des agents de sécurité » alors que l'agent inspecteur au service Gestion facilitaire dément cette affirmation en déclarant dans un courriel du 26 septembre 2018 : « [E. J.] et [J. V.] débutent leur carrière en solo. Toutes nos félicitations car leur premier trimestre à l'essai fut très convainquant ». Il soutient qu'il n'est donc pas le seul à avoir travaillé en duo durant l'entièreté du premier trimestre à l'essai et qu'il est, par

conséquent, factuellement inexact d'avancer, comme le fait le Bureau, que la totalité des autres nouveaux agents de sécurité travaillaient en toute autonomie au bout de six semaines. En outre, il souligne qu'il a demandé spontanément à plusieurs reprises à pouvoir être mis sur un poste de manière autonome, ce qui lui a été refusé à chaque fois par son supérieur hiérarchique, arguant du fait que la procédure imposait que chaque agent preste ses trois premiers mois en doublure. Quant au second trimestre, il constate qu'il ressort de l'appréciation trimestrielle du 14 mars 2019 que, s'il demandait encore régulièrement l'avis d'un collègue avant d'agir, il travaillait bien « en solo » et qu'il a d'ailleurs lui-même formé « en doublure » deux agents nouvellement engagés. Selon lui, il est, par ailleurs, manifestement contradictoire d'affirmer qu'il n'est ni efficace, ni autonome et que « les évaluateurs doutent totalement de son aptitude à exercer cette fonction » tout en lui confiant, à deux reprises, la formation d'autres agents. Il observe que l'acte attaqué lui reproche encore sa disposition à offrir son aide à ses collègues ainsi que le fait de critiquer, parfois ouvertement, les méthodes de travail en vigueur et ses manques d'initiatives. Il explique qu'il a pourtant, à la suite de sa première évaluation, pris des initiatives, lesquelles sont restées sans retour. Ainsi, il cite par exemple et de manière non exhaustive, le courriel du 15 février 2019 par lequel il a adressé une suggestion à son supérieur afin de fluidifier le contrôle des bagages qui démontre également le ton plus que respectueux utilisé et le courriel du 19 février 2019 par lequel il a prévenu de la panne du scanner de bagages de l'entrée 48, rue de Louvain (bâtiment administratif de la Chambre où sont sis les différents Comités). Il dépose aussi deux attestations de ses précédents employeurs, qui le félicitaient de ses initiatives. En outre, il soutient que l'auteur de l'acte attaqué ignore des considérations de faits primordiales dans l'évaluation comme le fait qu'il a demandé à disposer d'un livre d'instruction, qu'il a demandé par deux fois à être affecté seul à un poste ou encore qu'il a formé deux agents nouvellement engagés.

Dans son mémoire en réplique, il rappelle qu'il conteste quatre éléments de la motivation de l'acte attaqué. Premièrement, quant au fait qu'il n'est pas établi que les deux agents mentionnés dans le courriel du 26 septembre 2018 font partie des treize mentionnés par l'acte attaqué, il soutient qu'il semble difficilement pouvoir en aller autrement sachant qu'il s'agit d'un courriel de fin septembre 2018, soit la fin du premier trimestre des agents ayant commencé le 1er juillet 2018. Il constate que la pièce 15 atteste bien qu'à tout le moins deux autres agents ont accompli un trimestre en duo, leur carrière en solo ne commençant qu'à l'issue du trimestre ce qui signifie qu'il n'est donc pas le seul à avoir travaillé en duo durant l'entièreté du premier trimestre à l'essai de sorte qu'il est, par conséquent, factuellement inexact d'avancer, comme le fait le Bureau, que la totalité des autres nouveaux agents de sécurité travaillaient en toute autonomie au bout de six

semaines. Il expose qu'il peut, en effet, difficilement croire que des agents auraient été maintenus en duo alors qu'ils avaient fait la demande d'opérer seuls et qu'ils en étaient jugés capables. Deuxièmement, au sujet de ses demandes à travailler en solo, il souligne qu'il a demandé spontanément, à plusieurs reprises, à pouvoir être mis sur un poste de manière autonome, ce qui lui a été refusé à chaque fois par son supérieur hiérarchique, arguant du fait que la procédure imposait que chaque agent preste ses trois premiers mois en doublure. Il estime qu'en avançant qu'à l'exception de lui, les treize autres nouveaux agents ont tous demandés à pouvoir travailler de manière autonome, l'acte attaqué se fonde sur des considérations de fait manifestement erronées. Il indique que la procédure ne requiert nullement que la demande à travailler en solo soit formulée par écrit, qu'il est aisé de comprendre qu'une telle demande se formule habituellement oralement, ce qu'il a fait et que la distinction qu'essaie d'opérer la partie adverse au sujet du contexte dans lequel la demande écrite aurait été formulée (pour soulager ponctuellement un collègue) ne peut être retenue, la demande ayant été émise, le contexte important peu. Il soutient, pour mémoire, que l'acte attaqué se fonde sur des motifs inexacts puisqu'en démontrant qu'il a sollicité à pouvoir travailler en solo, à tout le moins une fois par écrit, et de nombreuses fois oralement, il démontre l'inexactitude des faits sur lesquels se fonde l'acte attaqué. Troisièmement, s'agissant de son travail en solo, il indique qu'il ressort de l'appréciation trimestrielle du 14 mars 2019 que, s'il demandait encore régulièrement l'avis d'un collègue avant d'agir, il travaillait bien « en solo ». Il a d'ailleurs lui-même formé « en doublure » deux agents nouvellement engagés. Selon lui, il est, par ailleurs, manifestement contradictoire d'affirmer qu'il n'est ni efficace, ni autonome et que « les évaluateurs doutent totalement de son aptitude à exercer cette fonction » tout en lui confiant, à deux reprises, la formation d'autres agents. Il soutient qu'il semble manifeste que s'il n'exerçait pas adéquatement ses fonctions, la hiérarchie ne l'aurait pas fait travailler en binôme avec un nouvel agent, à défaut de quoi le nouvel agent aurait acquis de mauvaises bases et aucune expérience utile. Quatrièmement, au sujet de ses initiatives, il constate que l'auditeur, dans le rapport rédigé dans le cadre de la procédure en suspension, estime que la pièce 17 atteste d'une suggestion dont il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer sur la pertinence. Il indique qu'il ne demande, en effet, pas de se prononcer sur la pertinence de sa suggestion mais de prendre connaissance de cette suggestion qui démontre qu'il prenait des initiatives, formulées de manière respectueuse. Il ajoute qu'il est contradictoire de soutenir qu'un agent manque de proactivité et de soutenir qu'il critique les méthodes de travail en vigueur. Il estime qu'il témoignait d'un esprit critique et éveillé, essayant de partager des suggestions d'amélioration de certaines procédures, eu égard à son expérience antérieure. Selon lui, si la suggestion peut être rejetée, voire trouvée inintéressante, elle démontre à tout le moins l'absence de passivité et son intérêt

pour son travail. En conclusion, il indique que la jurisprudence du Conseil d'État considère que lorsqu'une décision administrative repose sur plusieurs motifs, en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de l'un d'entre eux, l'illégalité de l'un suffit à entraîner l'illégalité de l'acte attaqué puisque le Conseil d'État ne peut alors, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'autorité concernée, déterminer si la même décision aurait été adoptée en l'absence de l'un de ces motifs. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 247.092 du 20 février 2020.

Dans son dernier mémoire, il renvoie à ses écrits antérieurs.

VI.2. Appréciation

Le requérant conteste quatre éléments de la motivation de l'acte attaqué.

Il conteste tout d'abord la motivation en ce qu'elle fait état de ce que « les treize autres nouveaux agents de sécurité entrés en service depuis le 1er juillet 2018 ont tous demandé à pouvoir travailler de manière autonome après six semaines de formation, et que ceux-ci étaient bien en mesure de le faire après ces six semaines »

À cet égard, l'acte attaqué mentionne :

« (…)

considérant qu'à leur entrée en service, les nouveaux agents de sécurité ne sont pas immédiatement affectés à un poste déterminé en vue de travailler de manière autonome, mais qu'ils suivent d'abord un parcours de formation complet dont l'objectif est que les agents de sécurité soient en mesure de travailler et de réagir seuls en cas de situations d'urgence, même lorsqu'aucun de leur collègue ou chef ne se trouve à proximité, les agents de sécurité étant en effet déployés en vue d'occuper certains postes seuls et devant donc en principe pouvoir accomplir leurs missions en toute autonomie;
considérant que ce parcours de formation prévoit que, durant une période d'environ six semaines, les nouveaux agents accompagnent dans un premier temps des collègues, qui effectuent leurs missions habituelles tout en les formant, et qu'en pratique, cela signifie que, dans l'horaire de travail, les nouveaux agents de sécurité ne sont pas comptabilisés comme des agents de sécurité accomplis capables d'occuper seul un poste, mais qu'ils font office de doublure (en d'autres termes, la charge de travail que les nouveaux agents de sécurité finiront par assumer à terme est, durant cette période, prise en charge par les collègues expérimentés);
considérant que cette méthode de travail a été confirmée et clarifiée lors de l'audition du 23 avril 2019, et qu'il est apparu qu'à l'exception de M. Lotfy, les treize autres nouveaux agents de sécurité entrés en service depuis le 1er juillet 2018 ont tous demandé à pouvoir travailler de manière autonome après six semaines de formation, et que ceux-ci étaient bien en mesure de le faire après ces six semaines; ces agents de sécurité ont répondu aux attentes en se montrant capables, à l'issue d'une formation de six semaines, de travailler en toute autonomie et d'ainsi intégrer pleinement l'équipe des agents de sécurité ».

Selon le requérant, la pièce n° 14 de son dossier permettrait de démentir cette affirmation en ce qu'elle mentionne que deux agents débutent leur carrière en solo (…) car leur premier trimestre à l'essai fut très convainquant ». Or, d'une part, cette considération ne permet pas de savoir si ces deux agents font partie des treize mentionnés dans l'acte attaqué. Le simple fait pour le requérant d'indiquer, dans son mémoire en réplique, qu'il « semble difficilement pouvoir en aller autrement sachant qu'il s'agit d'un courriel de fin septembre 2018, soit la fin du premier trimestre des agents ayant commencé le 01.07.2018 » n'aboutit pas à modifier ce point de vue. En outre et surtout, l'acte attaqué fait état de demandes à pouvoir travailler de manière

autonome après six semaines de formation en étant bien en mesure de le faire, alors que le courriel fait état de deux agents débutant leur carrière en solo après un premier trimestre à l'essai (soit douze semaines). Le courriel ne vise donc pas la même hypothèse que l'acte attaqué. Commencer une carrière en solo après douze semaines ne signifie en effet pas qu'on n'a pas demandé à travailler de manière autonome en étant considéré comme apte à le faire après six semaines.

Par ailleurs, selon le requérant, il aurait demandé à plusieurs reprises à être affecté sur un poste de manière autonome, ce qui démentirait la motivation de l'acte attaqué quant à son absence d'autonomie. Toutefois, comme le souligne la partie adverse, la demande figurant en pièce 16 du dossier du requérant est très spécifique. Le requérant ne démontre d'ailleurs pas qu'il aurait effectué d'autres demandes plus générales en ce sens. Rien ne démontre qu'il aurait, comme mentionné dans le mémoire en réplique, formulé à plusieurs reprises cette demande oralement. Enfin, il résulte suffisamment clairement de la motivation que le reproche ne porte pas sur son absence de demande à travailler en toute autonomie, mais bien sur le fait qu'il n'a pas démontré être capable de le faire et sur celui qu'il « fait preuve d'une trop grande passivité et ne prend aucune initiative en vue de travailler de manière autonome lorsque l'occasion se présente », ce qui est significativement différent.

Quant à la considération selon laquelle il aurait formé « en doublure » deux agents nouvellement engagés, elle n'est pas de nature à contredire la motivation de l'acte attaqué car, comme le relève la partie adverse, le fait pour le requérant d'avoir été désigné pour travailler avec un nouvel agent ne signifie pas qu'il a été chargé de le former ni que ses supérieurs auraient ainsi considéré qu'il pouvait travailler en toute autonomie.

Quant au manque de prise d'initiatives reproché au requérant par l'acte attaqué, les pièces déposées par le requérant ne démontrent nullement que cette appréciation serait erronée. La pièce n° 17 de son dossier démontre uniquement qu'il a fait une suggestion. Il ne peut en être déduit que pendant sa période d'essai, il aurait fait preuve du degré d'initiative voulu par la partie adverse. La pièce n° 18 est un mail indiquant que le scanner 48 est en panne et les pièces n° 19 et n° 20 sont des courriers de félicitations de ses anciens employeurs datant de 2009 et 2012. Ces différentes pièces ne permettent pas de démontrer que le requérant a fait preuve d'initiative pendant sa période de stage auprès de la partie adverse.

Enfin s'agissant de sa demande à disposer d'un livre d'instructions, rien ne permet de considérer que la mise à disposition de ce livre aurait permis au requérant de faire preuve de plus d'autonomie ou de prendre plus d'initiatives.

Le troisième moyen n'est donc pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un quatrième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation des principes de bonne administration, en ce compris de la sécurité juridique et du délai raisonnable.

Il rappelle que la seconde appréciation trimestrielle défavorable date du 14 mars 2019 et que, par note du même jour, la directrice d'administration a demandé qu'il soit mis fin à la période d'essai. Il indique que ce n'est qu'en date du 23 avril 2019 qu'il fut entendu par le Collège des fonctionnaires généraux, audition dont le procès-verbal fut notifié par courrier du 6 mai 2019 et auquel il a réagi le 20 mai 2019. Il expose que ce n'est ensuite qu'en date du 2 octobre 2019 que le Comité de gouvernance s'est réuni, réunion dont le procès-verbal fut notifié par courrier du 7 octobre 2019 et auquel il a répondu le 21 octobre 2019. Il observe que l'acte attaqué a été enfin adopté le 23 octobre 2019 et notifié le 28 octobre 2019. Il constate qu'il aura donc fallu plus de 7 mois pour que la mesure, telle que proposée dans la note du 14 mars 2019 soit adoptée et notifiée alors que les avis des diverses autorités intervenues se sont superposés les uns aux autres, sans apporter de nouvelle motivation et sans que l'autorité n'estime utile de s'enquérir de nouveaux éléments pour statuer. Selon lui, le délai pour l'adoption de l'acte attaqué dépasse manifestement le délai raisonnable auquel il pouvait s'attendre.

Dans son mémoire en réplique, il précise que contrairement à ce que soutient la partie adverse, et comme le confirme le rapport dans le cadre de la procédure de suspension, le principe du délai raisonnable ne s'applique pas uniquement à l'occasion d'une procédure disciplinaire et s'applique parfaitement en la présente espèce.

Dans son dernier mémoire, il renvoie à ses écrits antérieurs.

VII.2. Appréciation

Lorsque les textes législatifs ou réglementaires ne fixent aucune durée à la procédure administrative, il reste requis que les autorités publiques instruisent les affaires dans un délai raisonnable. Le principe du délai raisonnable qui est dérivé du principe général de bonne administration est susceptible d'être appliqué à l'ensemble des décisions administratives. La méconnaissance de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable ne peut toutefois affecter la légalité d'une décision lorsqu'en tout état de cause l'autorité est tenue de statuer, dès lors que l'annulation d'une décision pour ce motif aurait pour effet de contraindre l'autorité à prendre une décision encore plus tardive.

En l'espèce, en cas d'annulation de la décision attaquée, la partie adverse serait tenue de se prononcer à nouveau sur l'issue de la période d'essai puisqu'en tout état de cause il faut une décision du bureau soit pour constater le succès de la période d'essai et nommer le membre du personnel définitivement, conformément à l'article 12*sexies* du statut, soit pour prolonger ou mettre fin à la période d'essai, conformément respectivement aux articles 12*quater*, §2, ou 12*quinquies* du statut.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

Le requérant sollicite dans sa requête que l'indemnité de procédure soit portée au montant minimum de 140 euros « au vu de la précarité de [sa] situation financière […] qu'entraînera l'acte attaqué ».

Il réitère cette demande dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, sans toutefois donner la moindre précision sur l'actualité de cette prétendue précarité. Il n'est dès lors pas possible de diminuer l'indemnité de procédure, le Conseil d'État n'étant pas en mesure d'apprécier la capacité financière du requérant.

Il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le 4 novembre 2021, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Luc Detroux