

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.504 du 21 décembre 2021

A. 231.747/VIII-11.498

En cause : **TILKIN** Julien,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphanie MOOR, avocat,
rue de la Montagne 1-3
4700 Eupen,

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 14 septembre 2020, Julien Tilkin demande l'annulation de la décision qui lui a été notifiée par lettre recommandée du 16 juillet 2020 de le licencier « sans attendre l'expiration du délai de préavis statutaire d'un mois, avec paiement du traitement global, majoré de l'allocation de foyer ou de résidence ».

II. Procédure

Par une requête introduite simultanément, Julien Tilkin demande le bénéfice de l'assistance judiciaire. Une ordonnance du 29 septembre 2020 la lui a accordée.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Laurence Lejeune, 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 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2021 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Charlotte Verrier, *loco* M^e Stéphanie Moor, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laure De Man, *loco* M^{es} Chris Van Olmen et Vincent Vuylsteke, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Laurence Lejeune, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Recruté par la partie adverse dans le grade de technicien principal-travaux de voie, le requérant entame son stage le 1^{er} mars 2017 à Namur, au sein d'Infrabel.

2. Il est évalué à trois reprises lors de la première année de son stage et une fois encore à l'issue de la seconde année. Il obtient, pour ces évaluations, une note globale satisfaisante (45/80), ce qui conduit V. G. son chef immédiat, à l'autoriser à se présenter à l'épreuve de régularisation, par une décision du 1^{er} avril 2018.

3. Le 7 juin 2019, le requérant échoue à l'épreuve de régularisation qu'il présente.

4. Par un courrier du 9 octobre 2019, dont il prend connaissance le 14 novembre 2019, la partie adverse lui indique qu'elle a décidé, sur la base de son

résultat à l'épreuve de régularisation et du rapport de son chef immédiat, de prolonger son stage d'une durée de six mois. Ce courrier précise qu'il sera licencié s'il n'obtient pas une évaluation favorable à la fin de cette prolongation.

À sa demande, le requérant est affecté à Huy pour la poursuite de son stage.

5. Le 18 juin 2020, V. G. établit un rapport d'évaluation « défavorable » proposant l'arrêt du stage à cette date pour les motifs exposés dans une note datée du même jour et annexée à ce rapport.

6. Par un courrier du même jour, V. G. informe sa hiérarchie du fait qu'elle a convoqué le requérant dans son bureau « ce jeudi 18 juin à 08h00 » pour lui faire signer le rapport lui signifiant l'arrêt de son stage et que compte tenu de son refus de signer ce rapport, elle lui a, devant témoins, remis celui-ci non signé accompagné de son annexe.

7. Le 29 juin 2020, le requérant communique à V. G. ses observations concernant son évaluation et la proposition de mettre fin à son stage et signe, pour prise de connaissance, le rapport d'évaluation du 18 juin ainsi que la note y annexée.

8. Le même jour même, V. G. rédige une réponse aux observations du requérant.

9. Le 3 juillet 2020, elle déclare maintenir sa proposition de mettre fin au stage.

10. Par une lettre du 15 juillet 2020, le requérant est informé de son licenciement sans préavis avec interdiction de recrutement pour tout emploi pour une durée de cinq ans à dater du 20 juillet 2020 « en application du Statut du personnel, chapitre 11, article 18 et du fascicule 501, Titre 1, partie 1, Chapitre V ».

11. Le lendemain, s'étant aperçue que son courrier contenait une erreur en ce qu'il mentionne que le requérant n'a pas fait valoir de remarques concernant la proposition de mettre fin à son stage et de le licencier, la partie adverse lui adresse un nouveau courrier mentionnant cette fois qu'il a communiqué des observations en date du 29 juin 2020.

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 3 septembre 2020, la partie adverse adresse au requérant un courrier annulant et remplaçant son courrier du 16 juillet 2020 lui signifiant à nouveau qu'il est mis fin à son stage et qu'il est licencié sans préavis mais cette fois avec interdiction de recrutement dans « les grades de technicien (principal) travaux de voie » uniquement.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Il soutient que la décision de mettre fin à son stage et de le licencier n'est pas adéquatement motivée. Il fait tout d'abord valoir que contrairement à ce qu'affirme son chef immédiat dans sa réponse du 29 juin 2019 aux remarques qu'il a formulées concernant la proposition de le licencier, aucune réponse ne lui a été donnée oralement concernant les raisons de son échec à l'épreuve de régularisation. Il considère qu'il appert de cette réponse que la raison principale de son licenciement n'est pas son manque de compétence mais bien le sentiment d'agacement qu'éprouveraient sa hiérarchie directe et ses collègues à son égard. Il dit n'avoir « pas connaissance d'un tel sentiment d'agacement de la part de ses collègues » et soutient que la véritable raison de son licenciement est l'inimitié de son chef immédiat qui souhaitait se débarrasser de lui « coûte que coûte ». Il affirme que le fait que l'acte attaqué n'indique pas le véritable motif de son licenciement l'a privé d'une garantie. Il est par ailleurs d'avis que la partie adverse ne peut valablement se fonder sur les questions qu'il s'est posé au cours de la période de prolongation de son stage pour soutenir qu'il n'a pas les aptitudes requises pour diriger une équipe. Il fait valoir qu'il est normal qu'un stagiaire, qui n'est pas encore un agent mais un apprenant, pose des questions pour parfaire ses connaissances et même qu'il commette parfois des erreurs. Il considère que le fait qu'il ait pu, en réaction à des réponses qui lui ont été données, exprimer son désaccord avec une explication technique concernant une bordure de quai n'est certainement pas un élément négatif pouvant être retenu contre lui. Il fait encore valoir que son soi-disant manque de compétence pour diriger une équipe ou organiser un travail n'est nullement prouvé par les pièces du dossier. À son estime, la partie adverse ne peut valablement affirmer qu'il présenterait des lacunes en ce qui concerne les fonctions de sécurité alors qu'en sa qualité de stagiaire, il n'a pas pu se voir confier de telles fonctions. Il est par ailleurs d'avis que la partie adverse est mal fondée à lui

reprocher un manque d'intérêt pour l'outil de maintenance « RIAM » car s'il n'a pu montrer un réel intérêt pour ce logiciel, c'est en raison du fait qu'il n'a pas disposé d'un accès suffisant à celui-ci.

Dans son mémoire en réplique, il réaffirme que malgré ses demandes, les motifs de son échec à l'épreuve de régularisation ne lui ont été communiqués ni par écrit, ni oralement. Il affirme avoir été confronté au même problème lorsqu'il a voulu connaître les raisons de l'arrêt de son stage. Il s'étonne de trouver au dossier un courrier daté du 18 juin 2020 écrit par son chef immédiat, V. G. et cosigné par deux témoins certifiant que les motifs de son licenciement lui ont été communiqués. Il se demande si la date du 18 juin mentionnée dans ce courrier correspond à la date à laquelle celui-ci a effectivement été rédigé et s'interroge sur la qualité des deux personnes qui y sont renseignées comme témoins, ledit courrier ne précisant pas leur lien hiérarchique avec V. G. Il fait valoir que ce courrier ne saurait être considéré comme le procès-verbal de l'information qui lui aurait été donnée relativement à la décision de mettre fin à son stage. Il affirme que les explications qu'il réclamait ne lui ont véritablement été données, pour la première fois, que dans la réponse du 29 juin 2020 à ses observations et qu'il appert de cette réponse que la raison de son licenciement n'est pas un manque de compétence de sa part mais une inimitié de son supérieur hiérarchique.

Dans son dernier mémoire, il reproduit pour l'essentiel son mémoire en réplique. S'agissant des motifs de son échec à l'épreuve de régularisation, il soutient qu'aucune explication ne lui a été donnée et que cette décision d'échec constitue un élément essentiel de l'acte attaqué, puisque c'est sur cette base que, finalement, l'acte attaqué est pris. Il soutient qu'un recours contre cette décision d'échec n'était pas possible, puisqu'elle n'entraînait à elle seule, aucune conséquence négative pour lui. Il allègue qu'il ne demande pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de la partie adverse mais que si le Conseil d'État ne peut contrôler les motifs de la décision, les travailleurs comme lui ne sont pas traités de manière égale par rapport aux travailleurs sous contrat de travail, car le tribunal du travail exerce un contrôle sur les motifs de licenciement.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et

d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'obligation de motivation formelle instaurée par cette loi doit s'entendre de manière raisonnable et n'implique dès lors pas l'obligation d'indiquer les motifs des motifs, l'autorité n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte et le juge pouvant avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. La motivation formelle n'impose pas davantage de répondre point par point à tous les arguments soulevés tout au long de la procédure.

Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

En tant que le requérant se plaint de ne pas s'être vu communiquer les motifs de son échec à l'épreuve de régularisation, il émet un grief qui n'est pas relatif à l'acte attaqué mais à une décision antérieure à celui-ci. Contrairement à ce que soutient le requérant dans son dernier mémoire, le constat de son échec à l'épreuve de régularisation a justifié la décision de prolongation de son stage, décision qu'il n'a pas contestée bien qu'elle lui faisait grief, mais ne constitue pas un acte interlocutoire de l'acte attaqué.

Il appert de la motivation de l'acte attaqué que, se fondant sur le rapport de stage défavorable établi par le chef immédiat du requérant, la partie adverse a retenu, pour justifier le licenciement du requérant, un manque de compétence pour effectuer la surveillance des travaux exécutés, pour diriger et organiser le travail d'une brigade de maintenance et pour exercer les fonctions de sécurité, ainsi qu'un manque d'intérêt pour l'outil de gestion de la maintenance. Le requérant n'établit pas que de tels motifs sont inadéquats.

Il n'appartient pas au Conseil d'État, dont le contrôle doit rester marginal lorsqu'il statue au contentieux de l'excès de pouvoir, de substituer son appréciation à celle de la partie adverse qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si un stagiaire dispose ou non des compétences requises pour exercer

les tâches afférentes au grade dans lequel il a été recruté, sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation de celle-ci.

Tel qu'il est libellé, le grief selon lequel le véritable motif du licenciement du requérant n'est pas celui exprimé par la partie adverse dans l'acte attaqué mais l'inimitié du chef immédiat du requérant envers ce dernier est étranger à l'exigence d'une motivation formelle adéquate prescrite par la loi du 29 juillet 1991 dont le moyen dénonce la violation. Au regard de cette exigence, le seul fait que l'auteur de la proposition de licenciement à l'origine de l'acte attaqué ait indiqué, en réponse à l'argument selon lequel le requérant n'aurait pas reçu l'aide qu'il était en droit d'attendre de son sous-chef de secteur technique qui aurait refusé de répondre à ses questions, que cette absence de réponse s'explique par « l'attitude de Monsieur Tilkin envers ses collègues et sa hiérarchie directe » qui « les agaça[t] » car il « remettait régulièrement en doute les explications techniques qui lui étaient données », ne permet pas de tenir pour inexact ou non pertinent le motif du licenciement mentionné par l'acte attaqué, à savoir, en substance, un manque de compétence pour exercer les tâches relatives au grade dans lequel le requérant a été recruté.

Le requérant ne peut davantage être suivi lorsqu'il soutient que la partie adverse ne peut valablement lui faire grief d'avoir posé des questions durant son stage ou d'avoir commis des erreurs qui sont excusables pour un stagiaire. L'acte attaqué ne formule pas un tel grief. À cet égard, le requérant critique à nouveau une considération qui figure non pas dans l'acte attaqué mais dans la réponse qui a été donnée aux observations qu'il a formulées concernant son évaluation. En outre, contrairement à ce qu'il soutient, dans le cadre de cette réponse il ne lui est pas reproché d'avoir posé des questions ou d'avoir commis des erreurs qu'aurait pu commettre n'importe quel stagiaire mais de mettre en cause les explications données par des agents expérimentés en tenant des propos témoignant d'un manque de connaissance ou de compréhension concernant des éléments techniques « basiques ». À cet égard, le grief manque en fait.

S'agissant du motif relatif au manque de compétence pour exercer les fonctions de sécurité, le rapport d'évaluation défavorable sur la base duquel a été adopté l'acte attaqué mentionne expressément que le requérant n'a pas exercé de telles fonctions par « manque de confiance ». Le requérant est en mesure de comprendre cette appréciation à la lecture des remarques formulées dans ce rapport à propos de la mise en place et de la maîtrise des mesures de sécurité pour le personnel et pour les circulations ferroviaires, l'évaluateur précisant à ce propos que si le requérant « connaît les mesures de sécurité car il les a bien étudiées », par

contre, « lorsqu'il s'agit de les appliquer sur le terrain, [...] son manque d'esprit pratique peut être dangereux pour la sécurité », considération à laquelle il ajoute que ce qui l'inquiète le plus est que le requérant « a des certitudes, sans remise en question ». De telles considérations, dont il n'est pas établi qu'elles manqueraient de pertinence, justifient adéquatement les « réserves certaines » émises par le chef immédiat du requérant sur « ses capacités » à exercer les fonctions de sécurité et partant, le motif de l'acte attaqué tenant à un manque de compétence pour exercer de telles fonctions.

En tant qu'il conteste le manque d'intérêt que lui prête la partie adverse pour l'outil de maintenance « RIAM », le requérant invite en réalité le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle qui a été portée à cet égard par l'auteur de l'acte attaqué, ce qu'il ne pourrait faire sans outrepasser sa compétence de juge de l'excès de pouvoir, sauf s'il constatait une erreur manifeste dans cette appréciation, ce que le requérant ne démontre en tout état de cause pas. Concernant ce motif du licenciement, on relèvera qu'outre qu'il ne conteste pas avoir reçu une formation spécifique pour l'utilisation de l'outil de maintenance « RIAM » et n'avoir à cette occasion manifesté que peu d'intérêt pour ce logiciel, le requérant n'explique pas en quoi le fait qu'il n'ait eu accès à celui-ci que sous le mode « lecture seule », pour des raisons de sécurité, n'aurait pas été suffisant pour lui permettre d'apprendre à en maîtriser l'utilisation.

Enfin, en tant que le requérant s'interroge dans son mémoire en réplique sur la présence au dossier d'un courrier mentionnant qu'en date du 18 juin il aurait été convoqué par son chef immédiat et qu'il aurait refusé de signer le rapport d'évaluation proposant son licenciement et qu'il affirme n'avoir eu connaissance des raisons de son licenciement qu'à la lecture de la réponse aux observations qu'il a adressées à son chef immédiat le 29 juin 2020, il énonce des griefs qui, outre qu'ils sont nouveaux, sont sans lien avec le moyen soulevé à l'appui de sa requête introductive, qui dénonce l'inadéquation de la motivation formelle de la décision de mettre fin à son stage et de le licencier qui lui a été notifiée le 16 juillet 2020.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des droits de la défense.

Il reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir communiqué les motifs de son échec à l'épreuve de régularisation, ce qui l'a empêché de s'améliorer durant la période de prolongation de son stage. Par ailleurs, le requérant soutient qu'il n'a pas été mis en mesure de se défendre correctement dans le cadre de la procédure qui a mené à l'arrêt de son stage. Il fait valoir que la convocation qui lui a été adressée en vue de l'entretien du 23 avril 2020 ne mentionnait pas l'éventualité qu'il soit mis fin à son stage de sorte qu'il n'a pu s'y préparer utilement. Il se plaint par ailleurs de ce qu'il n'a pas été informé des lacunes qui auraient été relevées au cours de cet entretien.

Dans son mémoire en réplique, il réitère les arguments présentés dans la requête introductive.

Dans son dernier mémoire, il soutient que le principe de la violation des droits de la défense ne s'applique pas uniquement aux procédures disciplinaires. Selon lui, les conséquences de son licenciement sont pareilles à celles d'une punition, puisque non seulement, il perd son emploi mais qu'en plus, il se voit privé de la possibilité de postuler une autre place auprès de la partie adverse. Il allègue que l'acte attaqué dissimule en fait une punition puisqu'il comporte une interdiction et qu'il ne peut être admis qu'une autorité administrative puisse prendre une décision quasi-disciplinaire en la cachant derrière une autre forme de décision.

V.2. Appréciation

Le principe général des droits de la défense ne trouve à s'appliquer qu'aux procédures juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles et, dans le contentieux de la fonction publique, il est admis qu'il s'applique aux procédures disciplinaires.

La décision de licencier un stagiaire qui se fonde sur l'absence des compétences requises pour l'exercice de la fonction dans laquelle il a été recruté n'a pas pour objet de punir ce dernier et ne revêt donc pas un caractère disciplinaire. La circonstance que le licenciement s'accompagne d'une interdiction de recrutement ne modifie pas ce constat.

Le moyen pris de la violation des droits de la défense est irrecevable.

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. Conformément à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il y a toutefois lieu de fixer cette indemnité au montant minimum.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 140 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé, le 21 décembre 2021, par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux