

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

n^o 247.327 du 13 mars 2020

A. 227.948/VIII-11.139

En cause : **KISTERS** Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne PIRET, avocat,
rue Antoine Dansaert 92
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Diego GUTIERREZ CACERES, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2019, Frédéric Kisters demande l'annulation « de la décision (de l'arrêté ministériel) adopté(e) ce 22 février 2019 par la Région de Bruxelles-Capitale - Service public régional de Bruxelles agissant par Monsieur le Ministre-Président Rudi Vervoort, Direction des Ressources Humaines, Boulevard du Jardin Botanique, 20, à 1035 BRUXELLES (partie adverse), décision de références SPRB/DRH/IM/JD/DV/out/000258, décidant du licenciement du requérant pour inaptitude professionnelle en application de l'article 154 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles', avec effet au 1^{er} mars 2019 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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 11 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2020 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 Etienne Piret, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu 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. Jusqu'à la prise d'effet de l'acte attaqué, le requérant était un agent du Service public régional de Bruxelles. Il y était occupé en qualité d'attaché auprès de Bruxelles Coordination régionale au sein de l'unité administrative Archives & Digitalisation.

2. Le 13 avril 2017, il reçoit une évaluation « avec réserve ».

3. Le 26 avril 2018, il reçoit une évaluation « insuffisant ».

4. Le 26 novembre 2018, il est sanctionné d'une suspension de trois jours.

5. Le 3 décembre 2018, il reçoit une évaluation « insuffisant ». Cette évaluation lui est envoyée par un pli recommandé à la poste daté du 20 décembre 2018.

6. Le 21 décembre 2018, il adresse un recours contre cette décision à la chambre de recours régionale au 20, boulevard Emile Jacqmain, à 1000 Bruxelles.

L'envoi lui est revenu « non réclamé ».

7. Le 22 février 2019, le Ministre-Président de la partie adverse le licencie pour inaptitude professionnelle avec effet au 1^{er} mars 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 22 février 2019 toujours, l'acte attaqué, ses deux derniers rapports d'entretien d'évaluation et les motifs de son licenciement lui sont adressés par la partie adverse.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que l'article 148 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles' organise un recours suspensif contre une évaluation « insuffisant » ou « avec réserve » devant la chambre de recours régionale. Elle soutient que le requérant n'a valablement introduit aucun recours auprès de celle-ci. Elle affirme que son intranet indique la procédure à suivre devant la chambre de recours régionale en cas de mention « insuffisant » ou « avec réserve » ou de déclaration d'inaptitude professionnelle et que ces informations sont confirmées par l'article 2 du règlement d'ordre intérieur de ladite chambre du 28 juin 2017, publié au *Moniteur belge* du 2 août 2017. Elle expose que le requérant a adressé son recours, le 21 décembre 2018, à une adresse erronée (boulevard Émile Jacqmain, 20 à 1000 Bruxelles) de sorte qu'il n'a pas été réceptionné par la chambre de recours régionale. Elle ajoute qu'il avait connaissance de la bonne adresse puisqu'il y avait adressé un recours dans le cadre de la procédure disciplinaire. Elle observe que ce n'est que depuis le 1^{er} mars 2019 que la résidence administrative de la chambre de recours est à l'adresse à laquelle le requérant a envoyé son recours préalable. Se fondant sur un arrêt n° 242.474 du 28 septembre 2018, elle conclut qu'à défaut

d'avoir été précédé par l'exercice du recours organisé susvisé conformément aux dispositions qui le régissent, le présent recours est irrecevable.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique qu'elle examine conjointement les éléments démontrant l'irrecevabilité du recours et l'absence de fondement du moyen unique.

IV.2. Appréciation

L'exception est liée au fond à l'examen duquel il est renvoyé.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique « de la violation de l'article 148 et/ou de l'article 154 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux bruxellois', combiné le cas échéant avec l'article 6 de l'ordonnance du 30 mars 1995 'relative à la publicité de l'administration' et/ou de l'absence de motif et/ou de l'erreur manifeste d'appréciation et/ou de la violation du devoir de minutie et/ou de l'article 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme et/ou de la règle [...] *audi alteram partem* ».

Il rappelle la jurisprudence en matière de motivation formelle et matérielle, de devoir de minutie, de droit de la défense et d'audition préalable et le libellé des normes visées au moyen. Il fait valoir qu'aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 ne contient de disposition déterminant les modalités à respecter pour saisir la chambre de recours. Il ajoute qu'il n'existe pas de publication d'un règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté susvisé. Il expose avoir, par envoi recommandé du 21 décembre 2018, formé un recours contre l'évaluation insuffisante du 3 décembre 2018, conformément aux informations en sa possession. Il en déduit que l'acte attaqué est erroné en ce qu'il indique qu'il n'aurait pas formé pareil recours. Il ajoute n'avoir pas disposé d'un accès au dossier constitué à l'appui de l'évaluation du 3 décembre 2018, que celle-ci ne portait pas mention, d'une part, de la perspective du licenciement en l'absence de recours formé conformément à l'article 148 de l'arrêté susvisé et, d'autre part, des voies de recours.

La partie adverse répond qu'aucun recours n'a valablement été introduit auprès de la chambre de recours régionale dès lors qu'il a été adressé à une adresse erronée. Elle en conclut que l'acte attaqué constitue une application régulière de l'article 154 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018. Elle ajoute que les critiques du requérant ne sont pas dirigées contre l'acte attaqué mais contre son évaluation du 3 décembre 2018. Elle soutient qu'elles sont irrecevables dès lors que cette évaluation est devenue définitive à défaut pour le requérant d'avoir valablement introduit le recours préalable organisé. Elle prétend que l'absence de mention des voies de recours est sans conséquence sur la régularité de la décision de procéder à son licenciement pour inaptitude professionnelle. Elle allègue que son intranet et le règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours régionale du 28 juin 2017, publié au *Moniteur belge* du 2 août 2017, mentionnaient la possibilité d'introduire ledit recours et ses modalités d'introduction. Elle soutient également que le requérant connaissait l'adresse à laquelle notifier son recours. Elle estime qu'il n'a pas intérêt à la critique dès lors qu'il a introduit ledit recours. Elle ajoute qu'aucune disposition de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 précité n'impose pareille mention. Elle en déduit qu'il ne s'agit ni d'une formalité substantielle, ni d'une formalité prescrite à peine de nullité. Elle expose que la critique suivant laquelle la notification de l'évaluation litigieuse n'indique pas qu'une seconde évaluation négative donnerait lieu à un licenciement est irrecevable au motif qu'elle n'affecte pas la régularité dudit licenciement. Elle ajoute qu'aucune disposition ne lui imposait de faire mention des conséquences d'une seconde évaluation « insuffisant ». Se fondant sur un arrêt n° 237.712 du 20 mars 2017, elle déduit de ce que l'acte attaqué relève de l'exercice d'une compétence liée qu'il n'y avait pas lieu, à l'occasion de la seconde évaluation ou lors de l'adoption de l'acte attaqué, d'inviter le requérant à faire valoir ses observations sur la décision de licenciement pour inaptitude professionnelle.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle ce qu'elle a indiqué dans son mémoire en réponse en ce qui concerne la connaissance par le requérant des modalités de l'introduction d'un recours contre l'évaluation du 3 décembre 2018. Elle indique en outre que le requérant a gardé jusqu'au 28 février 2018 son accès intranet, dans lequel les modalités de recours contre une évaluation sont indiquées, que l'on pouvait attendre de lui qu'il s'informe lui-même de ses modalités, qu'il connaissait l'existence du recours puisqu'il a tenté de l'introduire, bien qu'il l'ait envoyé à une adresse erronée, et qu'il connaissait la bonne adresse, ayant introduit auparavant un recours contre une proposition de sanction disciplinaire. Il souligne, comme l'auditeur rapporteur, qu'il importe peu que le règlement d'ordre intérieur soit antérieur à l'arrêté du 21 mars 2018, puisque ce dernier a abrogé et remplacé un arrêté du 27 mars 2014 ayant le même objet. Elle expose ensuite que, selon elle, le

requérant ne peut se prévaloir de l'article 6 de l'ordonnance du 30 mars 1995 pour soutenir que les voies de recours auraient dû être mentionnées directement dans la notification de l'acte attaqué, car il a introduit ce recours, mais à une adresse erronée, ce qui fait qu'il n'a pas été valablement introduit. Elle ajoute que cette ordonnance ne peut être interprétée autrement que comme ouvrant le délai de prescription une fois les informations sur les voies de recours transmises au requérant, que celui-ci a en tout état de cause été informé de l'adresse exacte de la chambre de recours à l'occasion de sa prise de connaissance du mémoire en réponse et qu'il n'a pas introduit de recours dans les 20 jours qui ont suivi. À titre subsidiaire, elle soutient que l'absence d'indication ou l'indication inexacte des voies de recours ne saurait emporter la recevabilité du recours. Elle se réfère à deux arrêts du Conseil d'État (n° 180.536 du 5 mars 2008 et n° 187.097 du 15 octobre 1998) pour soutenir qu'une erreur de l'autorité dans l'indication des voies de recours ne peut faire obstacle à une règle d'ordre public quant à la recevabilité des recours devant le Conseil d'État. Elle allègue également que le requérant ne peut invoquer son erreur d'adresse pour justifier la recevabilité du présent recours. Elle soutient encore qu'il ne peut faire valoir que son recours serait recevable pour le motif qu'il n'existe pas de recours administratif préalable contre l'acte attaqué, dès lors que, selon elle, celui-ci résulte nécessairement de l'attribution de deux évaluations négatives devenues définitives du fait de l'absence de recours contre celles-ci. Elle fait enfin valoir que l'irrecevabilité du recours ne constitue pas une violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde de droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisque cette irrecevabilité résulte de l'absence de recours valablement introduit contre la seconde évaluation, en raison d'une erreur de son conseil. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Clavien c. Suisse*, du 12 septembre 2007.

V.2. Appréciation

L'acte attaqué entend faire application de l'article 154, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018, qui dispose :

« Art. 154. § 1^{er}. L'agent qui obtient deux évaluations consécutives avec la mention "insuffisant", est déclaré inapte professionnellement par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

§ 2. En cas de confirmation visé[e] à l'article 151 de la déclaration d'inaptitude professionnelle ou lorsque l'agent n'a pas été en recours contre la déclaration d'inaptitude professionnelle, l'agent est licencié par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

[...] ».

L'article 151 en question dans cette disposition prévoit que la chambre de recours régionale, lorsqu'elle est saisie d'un recours, soit confirme la mention attribuée à l'agent, soit lui attribue une autre mention.

L'agent est donc licencié en vertu de l'article 154 lorsqu'il a obtenu deux évaluations consécutives avec la mention « insuffisant » et que la seconde évaluation n'a pas fait l'objet d'un recours devant la chambre de recours ou a été confirmée par la chambre de recours.

Pour que l'autorité puisse constater que la seconde évaluation n'a pas fait l'objet d'un recours devant la chambre de recours, il est dès lors requis que le délai dans lequel ce recours pouvait être valablement introduit soit dépassé. L'article 148 du même arrêté prévoit que ce délai est de 20 jours et que le recours est suspensif. Il résulte de la combinaison des articles 149 et 297, § 2, que ce délai commence à courir « à partir du lendemain de la remise de la pièce ou à partir du troisième jour ouvrable qui suit l'envoi par lettre recommandée de celle-ci, la date de la poste faisant foi, sauf preuve contraire du destinataire ». En l'occurrence, la « pièce » a été envoyée par lettre recommandée.

Il y a lieu toutefois de tenir compte de l'article 6 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration qui, alors en vigueur, disposait :

« Tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifié à un administré, indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours ».

Il n'est pas contesté que le document par lequel l'évaluation « insuffisant » a été notifiée au requérant ne comportait aucune mention du recours contre celle-ci devant la chambre de recours régionale et que, avant l'adoption de l'acte attaqué, aucun autre document n'a été notifié au requérant en indiquant cette voie de recours.

Partant, la partie adverse n'a pu régulièrement constater que le requérant n'avait pas introduit de recours devant la chambre de recours puisqu'au moment où elle a adopté l'acte, le délai pour introduire ce recours n'avait pas pris cours et, *a fortiori*, n'était pas arrivé à échéance.

C'est en vain que la partie adverse objecte que les informations relatives à ce recours figuraient sur des supports disponibles au requérant. Les voies de recours et leurs modalités, doivent, pour avoir valeur réglementaire, être publiées et

si cette publication suffisait à rencontrer l'exigence de l'article 6 de l'ordonnance, alors cette dernière disposition n'aurait aucune utilité.

C'est en vain également que la partie adverse soutient que le requérant ne peut invoquer cette disposition légale pour le motif qu'il a introduit son recours, et que c'est à la suite d'une erreur de sa part que le recours n'a pas été introduit valablement. Le fait que le requérant a introduit un recours à une mauvaise adresse n'a pu avoir pour effet de faire courir le délai de prescription, ni de lui faire perdre son droit d'introduire valablement un recours devant la chambre de recours. En outre, la partie adverse ne peut tirer parti d'une erreur du requérant quant à l'adresse exacte où le recours devait être introduit, alors que le requérant aurait pu ne pas commettre cette erreur si cette adresse lui avait été communiquée par la partie adverse conformément au dispositif légal dont l'objectif est précisément que soit données à l'administré les informations précises sur les voies de recours qui lui sont ouvertes au moment où un document lui est notifié.

C'est toujours en vain que la partie adverse se réfère à la jurisprudence des arrêts n° 180.536 du 5 mars 2008 et n° 187.097 du 15 octobre 1998. Dans ces deux arrêts en effet, il est question d'une erreur de l'administration qui n'a pas pu avoir d'effet sur l'application d'une règle d'ordre public relative à la recevabilité des recours au Conseil d'État. La présente espèce est différente, puisque, contrairement à ces deux affaires, l'erreur de la partie adverse qui a omis d'indiquer les voies de recours sur la notification de l'évaluation et qui a adopté sa décision alors que la condition de non-introduction d'un recours auprès de la chambre de recours n'était pas (encore) remplie a pour effet de priver son acte attaqué de fondement juridique.

Le moyen est donc fondé.

L'exception du non-épuisement des voies de recours administratif préalable avant l'introduction d'un recours au Conseil d'État doit également être rejetée, puisque ce non-épuisement est la conséquence non pas du fait du requérant, mais du fait que l'acte attaqué a irrégulièrement été adopté avant que le requérant ait fait valoir valablement son droit au recours et avant que le délai d'introduction de ce recours ne soit arrivé à échéance. Est sans incidence à cet égard la circonstance, invoquée par la partie adverse, que, postérieurement à l'acte attaqué, le requérant n'a pas introduit de recours devant la chambre de recours, dès lors qu'un tel recours n'aurait plus pu faire échec à l'acte attaqué, contrairement à un recours au Conseil d'État.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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}.

L'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 février 2019, par lequel Frédéric Kisters est licencié pour inaptitude professionnelle, est annulé.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 13 mars 2020, par :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux