

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.574 du 21 octobre 2025

A. 242.454/VIII-12.620

En cause : **B. T.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Stéphane RIXHON et Alain MERCIER, avocats,
chaussée de Waterloo 868/4
1180 Bruxelles,

contre :

la Régie des Bâtiments,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
Square Ambiorix 45
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de :

- « 1) l'arrêté du 27 mai 2024 signé par "M. M." [...] qui indique [qu'] :
"[elle] (...) est démis[e] de ses fonctions en qualité de stagiaire dans la classe A2 à la Régie des Bâtiments à partir du 15/07/2024".
[...]
- 2) la lettre du 16 mai 2024, signée par le Secrétaire d'État indiquant en objet "Fin de votre occupation à la Régie des Bâtiments" et dans [laquelle] le Ministre indique que "j'ai décidé de mettre fin à votre occupation (...) à partir du 14 avril 2024" [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Erik Bosquet, 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 21 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2025.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Benjamin Nollet, *loco* M^{es} Stéphane Rixhon et Alain Mercier, avocats, comparaissant pour la partie requérante et M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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

III. Faits

1. Le 15 octobre 2021, le requérant entre au service de la partie adverse en qualité de stagiaire attaché ingénieur A2. Son supérieur hiérarchique est A. S., auquel succédera en fin de stage R. R., et son chef fonctionnel est H. G.

2. Le 9 novembre 2021, le requérant passe son entretien de fonction et son entretien de planification.

3. Le 8 février 2022, il a un premier entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

4. Le 10 mai 2022, il a un deuxième entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

5. Le 24 août 2022, il a un troisième entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « insuffisant » lui est attribuée.

6. Par un courrier du 20 septembre 2022, le directeur du service Encadrement communique le dossier d'évaluation du requérant à la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation (ci-après « commission de recours »).

7. Le 18 octobre 2022, la commission de recours décide de prolonger le stage du requérant pour une durée de quatre mois. Cette décision est assortie d'une proposition de changement d'affectation.

8. Au début du mois de décembre 2022, il est réaffecté au service Bruxelles – Facility et Entretien où il conserve la même fonction. Son chef fonctionnel est I. B. et son supérieur hiérarchique M. V.

9. Le 8 décembre 2022, le requérant passe un nouvel entretien de planification.

10. Le 15 février 2023, il a un quatrième entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

11. Le 15 mars 2023, il a un cinquième entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

12. Le 12 avril 2023, le requérant a un sixième entretien de fonctionnement. Au terme de cet entretien, la mention « à améliorer » lui est attribuée.

13. Le 28 avril 2023, le requérant passe un entretien d'évaluation. Au terme de cet entretien, la mention « insuffisant » lui est attribuée.

14. Le 10 mai 2023, le requérant introduit une demande d'intervention psychosociale formelle pour des faits de harcèlement moral et de violence au travail auprès de la conseillère en prévention pour les aspects psychosociaux d'IDEWE.

15. Par un courrier du 22 mai 2023, le directeur du service Encadrement communique le dossier d'évaluation du requérant à la commission de recours en matière d'évaluation. Un rapport y est joint, dans lequel figure une proposition de licenciement.

16. Le 19 mars 2024, après audition du requérant et de son supérieur hiérarchique M. V., la commission de recours décide, par deux voix en faveur d'une nomination et deux voix en faveur d'un licenciement, la voix de la présidente étant prépondérante en raison du partage des voix, de proposer le licenciement du requérant.

17. Par un courrier du 9 avril 2024, les conseils du requérant font valoir leurs observations auprès du secrétaire d'État en charge de la partie adverse et du fonctionnaire dirigeant de cette dernière à l'encontre de la proposition de licenciement

de la commission de recours. Ils sollicitent l'écartement de cette proposition et demandent la nomination de leur client.

18. Le 16 mai 2024, le secrétaire d'État signe une lettre supposément adressée au requérant, indiquant en objet « Fin de votre occupation à la Régie des Bâtiments ».

Il y précise qu'il a « décidé de mettre fin à [son] occupation à la Régie des Bâtiments pour cause d'incapacité professionnelle à partir du 14/04/2024 au soir, moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire qui correspond au délai de préavis de 3 mois du 15/04/2024 au 14/07/2024 inclus ».

La lettre se termine en indiquant que « conformément aux lois coordonnées du Conseil d'État un recours peut être introduit dans les soixante jours de la présente note ».

Il s'agit du second acte attaqué.

19. Le 27 mai 2024, le secrétaire d'État adopte la décision qui repose sur la motivation suivante :

« [...] »

Considérant la mention "insuffisant" attribuée le 28 avril 2023 [au requérant] au terme de son entretien d'évaluation ;

Considérant la saisine de la Commission commune de recours en matière d'évaluation du 22 mai 2023 à la suite de l'attribution de cette mention "insuffisant" ;

Considérant la proposition de la Commission commune de recours en matière d'évaluation du 3 avril 2024 concluant au licenciement [du requérant] ;

Considérant que le licenciement pour cause d'incapacité professionnelle [du requérant] est prononcé moyennant un délai de préavis de trois mois à dater du 15 avril 2024 ;

Considérant qu'il doit être mis définitivement fin au stage [du requérant],

ARRÊTE :

Article unique. - [Le requérant] [...] est démis de ses fonctions en qualité de stagiaire dans la classe A2 à la Régie des Bâtiments à partir du 15/07/2024 ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

IV. Recevabilité

La recevabilité du recours en annulation touchant à l'ordre public, elle doit être vérifiée d'office par le Conseil d'État.

En l'occurrence, les deux actes attaqués ont été adoptés par la même autorité, s'agissant du secrétaire d'État en charge de la partie adverse. Ces décisions ont toutes deux pour objet de mettre fin à l'occupation du requérant auprès de cette dernière en raison de son inaptitude professionnelle. Elles diffèrent néanmoins en ce que le second acte attaqué, qui date du 16 mai 2024, produit ses effets « à partir du 14/04/2024 au soir, moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire qui correspond au délai de préavis de 3 mois du 15/04/2024 au 14/07/2024 » tandis que le premier, qui date du 27 mai 2024, précise dans son dispositif que la fin des fonctions du requérant opère « à partir du 15/07/2024 » et, dans ses motifs, que son licenciement « est prononcé moyennant un délai de préavis de trois mois à dater du 15 avril 2024 ».

Il s'ensuit que le premier acte attaqué du 27 mai 2024 se substitue au second du 16 mai 2024, en ce qu'il en modifie la teneur et traduit, en conséquence, un retrait implicite mais certain de cet acte.

Partant, le recours est sans objet en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

V. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

V.1. Exposé du moyen

L'auditeur rapporteur relève que, si l'acte attaqué ne met pas fin à l'occupation du requérant à une date antérieure à son prononcé, il demeure assorti d'un délai de préavis qui couvre une période dont près de la moitié est écoulée au moment de la décision prise, alors que ce préavis ne peut commencer à courir qu'après sa notification. Il en déduit que l'acte attaqué lui octroie un avantage dont il est partiellement privé et méconnaît ainsi le principe d'ordre public de non-rétroactivité des actes administratifs.

V.2. Thèses des parties

V.2.1. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir ce qui suit à propos de l'acte attaqué, visé par la seconde branche soulevée d'office par l'auditeur rapporteur :

« Cet acte administratif a deux effets juridiques : il met fin aux fonctions du requérant, d'une part, et il prévoit un préavis de trois mois, d'autre part.

S'agissant de la fin des fonctions du requérant, celle-ci est fixée au 15 juillet 2024, soit postérieurement à la décision du 27 mai 2024. En ce sens, le premier acte attaqué respecte le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

S'agissant du préavis de trois mois, le premier acte attaqué prévoit l'entame de ce préavis au 15 avril 2024. En ce sens, l'acte attaqué présente un caractère rétroactif. L'annulation du premier acte attaqué doit donc être limitée en ce qu'il prévoit l'entame du préavis au 15 avril 2024, et uniquement dans cet aspect-là ».

V.2.2. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant objecte à la demande d'annulation partielle de la partie adverse que l'extrait de l'acte attaqué que celle-ci vise, forme un tout avec le reste de cet acte. Il considère que la durée, l'entame et la consistance du préavis en sont des éléments constitutifs et demander au Conseil d'État de n'annuler que la partie jugée irrégulière de ce délai revient à réformer cette décision.

V.3. Appréciation

Le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, qui est d'ordre public et doit dès lors être vérifié d'office, a pour but de prévenir l'insécurité juridique et exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. Ce principe n'est toutefois pas absolu et connaît des exceptions. La rétroactivité qui correspond à une situation ayant réellement existé par le passé est ainsi tolérée, à l'instar de celle qui est nécessaire pour donner à la loi l'application voulue par le législateur ou pour rétablir pleinement la légalité. Enfin, si l'application du principe de non-rétroactivité peut être écartée lorsque cela s'avère indispensable au bon fonctionnement et à la continuité du service public, il appartient dans ce cas à l'auteur de l'acte de justifier formellement les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir.

En l'espèce, l'acte attaqué qui date du 27 mai 2024 dispose, pour l'avenir, que la fin des fonctions du requérant opère « à partir du 15/07/2024 ». Toutefois, il y a lieu de tenir compte de ce qu'en vertu de l'article 36/1, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', applicable au requérant en vertu de la disposition transitoire prévue l'article 82, alinéa 2, de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale', « le licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle d'un stagiaire est prononcé moyennant un délai de préavis de trois mois ». Le premier acte

attaqué prend en considération cette disposition, puisqu'il indique expressément dans ses motifs que « le licenciement [du requérant] est prononcé moyennant un délai de préavis de trois mois ». Cependant, en fixant la date de la fin des fonctions de l'agent à la date du 15 juillet 2024, le premier acte attaqué, comme il le mentionne d'ailleurs également expressément dans ses motifs, fait rétroagir le début du délai de préavis au 15 avril 2024. Sans cette rétroactivité, le préavis aurait pris cours le 28 mai 2024, le lendemain de l'adoption du premier acte attaqué, pour se terminer à la date du 27 août 2024. Il ne ressort pas du dossier administratif que des circonstances exceptionnelles justifieraient une telle atteinte au principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs.

Le moyen soulevé d'office est fondé.

Il ne suffit toutefois pas à conclure à l'irrégularité de l'acte attaqué en ce qu'il démet de ses fonctions le requérant, mais exclusivement en ce qu'il fixe cette démission « à partir du 15 juillet 2024 ». Sans la mention de cette date, ainsi que de la mention des mots « à dater du 15 avril 2024 » qui figurent erronément au préambule de l'arrêté, les fonctions du requérant auraient pris fin à la date du 27 août 2024.

Il y a donc lieu d'examiner si les autres moyens de la requête ne conduisent pas à une annulation plus étendue du premier acte attaqué. Il y a lieu à cet effet de rouvrir les débats pour que l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint poursuive l'instruction du recours.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Un membre de l'auditorat, désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint, est chargé de poursuivre l'instruction du recours.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 octobre 2025, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux