

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

n° 264.686 du 29 octobre 2025

A. 246.187/VIII-13.162

En cause : **C. P.,**
 ayant élu domicile
 rue Baron de Castro 25 bte 1
 1040 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean LAURENT et
Simon NOPPE, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 octobre 2025, le requérant demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du 16 octobre 2025 par lequel il est démis d'office et sans préavis de sa fonction pour inaptitude professionnelle définitivement constatée, avec effet au 1^{er} novembre 2025.

Par une requête introduite le 26 octobre 2025, le requérant demande l'annulation du même acte, à titre principal, ainsi qu'à titre subsidiaire, de « la décision de la commission de recours du 10 septembre 2025 ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 22 octobre 2025, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 28 octobre 2025.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

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

Le requérant, comparaissant en personne, et M^{es} Jean Laurent et Simon Noppe, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, 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. Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant est agent statutaire de la partie adverse depuis le 24 mai 2022.

2. Le 29 avril 2024, la mention finale « insuffisant » lui est attribuée une première fois pour la période d'évaluation allant du 24 mai 2022 au 29 avril 2024. Cette décision n'a pas fait l'objet de recours et est devenue définitive.

3. Le 11 juin 2025, la mention finale « insuffisant » lui est attribuée une seconde fois pour la période d'évaluation allant du 30 avril 2024 au 11 juin 2025.

Cette mention est contestée devant la commission interdépartementale des recours en matière d'évaluation par le requérant.

4. Le 10 septembre 2025, celle-ci rejette le recours du requérant et confirme l'évaluation avec mention « insuffisant ».

5. Le 17 septembre 2025, le requérant se voit notifier une dispense de service « dans l'attente de la notification de [son] arrêté de licenciement pour inaptitude professionnelle ».

6. Par un arrêté du 30 septembre 2025, le requérant, « assistant administratif au SPF Finances, service d'Encadrement P&O, est nommé, par mobilité intrafédérale, dans le grade d'assistant au greffe du tribunal du travail francophone de Bruxelles ». L'article 2 de cet arrêté prévoit que « cette nomination entre en vigueur le jour de la prestation de serment laquelle ne peut avoir lieu avant le 1^{er} janvier 2026 ».

7. Par un courriel du 13 octobre 2025, le requérant interroge le service Ressources humaines de la partie adverse quant à l'impact de la « procédure » de licenciement pour inaptitude professionnelle sur ses candidatures au sein du SPF Justice et de l'Agence fédérale du Médicament et des Produits de Santé (AFMPS). Il demande « la suspension [du licenciement] dans l'attente de la finalisation des nominations en cours ».

8. Le 14 octobre 2025, une convention de mobilité est signée entre l'AFMPS et le requérant. Cette convention fixe l'entame de cette mobilité au 1^{er} novembre 2025 (et prise effective le lundi suivant c'est-à-dire le 3 novembre 2025).

9. Par un courriel du 15 octobre, le requérant demande à la partie adverse de lui confirmer qu'elle a « reçu une convention de mobilité avec l'AFPMS [le] concernant débutant le 1^{er} novembre 2025) », ainsi que des informations concernant les allocations de fin d'année et le pécule de vacances de cette année.

10. Le 16 octobre 2025, la partie adverse – via son service Ressources humaines – répond ce qui suit :

« Bonjour,

Nous avons effectivement bien reçu la convention de mobilité que nous avons transmis au service adéquat.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas vous confirmer que c'est en ordre compte tenu de la procédure de licenciement en cours.

En ce qui concerne vos questions par rapport aux congés, allocations et pécule de vacances, nous ne pouvons pas vous répondre et vous encourageons à faire un ticket *via PersoContact* (*Select your company BOSA ServiceNow*) ».

11. Le même jour, le président du comité de direction de la partie adverse adopte un arrêté par lequel le requérant « est démis d'office et sans préavis de sa fonction pour inaptitude professionnelle définitivement constatée, à partir du premier jour du mois suivant la date de la signature du présent arrêté ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le requérant indique en prendre connaissance le 21 octobre 2025 « en consultant son dossier digital du service du personnel ».

Il lui est notifié par un envoi recommandé expédié le même jour et présenté sans succès à son domicile le 22 octobre 2025.

12. Le requérant indique que l'AFPMS l'a informé par un courriel du 22 octobre 2025 de l'annulation de sa convention de mobilité.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que le recours est irrecevable car la procédure vise une compétence liée de la partie adverse, en se référant à l'article 34 de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale'. Le Conseil d'État ne serait donc, selon elle, pas compétent pour en connaître.

Elle en déduit également que le requérant n'a pas d'intérêt à son recours, car même si l'acte attaqué était annulé, elle serait, selon elle, contrainte de constater une nouvelle fois son obligation d'ordonner sa démission d'office.

IV.2. Appréciation

L'article 34 de l'arrêté royal 'du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale' dispose :

« Si dans les quatre années qui suivent l'attribution de la première mention "insuffisant", une seconde mention "insuffisant" est donnée, même si elles ne sont pas consécutives, le fonctionnaire dirigeant licencie le membre du personnel pour inaptitude professionnelle ou en fait la proposition à l'autorité qui détient le pouvoir de nomination ou à qui le pouvoir de nomination a été délégué.

La période de quatre ans visée à l'alinéa 1^{er} est le cas échéant prolongée jusqu'au moment où elle compte deux cent quarante jours prestés ».

Même si l'autorité est tenue, en vertu de cette disposition, de licencier le membre du personnel qui reçoit une seconde mention « insuffisant » sur une période de quatre ans, il est de jurisprudence constante que cette seule constatation ne suffit pas à rendre le Conseil d'État incompétent si les moyens invoqués ne se fondent pas, comme en l'espèce, sur la violation de la règle de droit matériel créant dans le chef de l'autorité une obligation qui correspond à un droit subjectif.

L'acte attaqué fait grief au requérant. *Prima facie*, il s'agit d'un acte susceptible de recours et le requérant a un intérêt à en poursuivre tant l'annulation que la suspension.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. Le paragraphe 5 de ce même article vise l'hypothèse où l'affaire doit être traitée en extrême urgence, ce qui doit être précisé dans l'intitulé de la requête, c'est-à-dire dans un délai égal ou inférieur à quinze jours.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant formule son moyen comme suit :

« Violation flagrante des droits de la défense et du principe du contradictoire

En droit :

- L'article 14 de la Constitution garantit le respect des droits de la défense
- Le principe général du droit du contradictoire impose que toute personne faisant l'objet d'une sanction ou d'une mesure défavorable soit entendue préalablement
- La jurisprudence constante du Conseil d'État (notamment CE n° 243.411 du 14/01/2016, n° 234.567 du 10/11/2014) impose l'audition préalable avant toute démission d'office pour inaptitude professionnelle.

En fait :

- Le requérant n'a jamais été convoqué à une audition préalable
- Aucun dossier n'a été constitué contradictoirement
- Aucune possibilité de faire valoir ses observations
- Aucun élément du dossier ne lui a été communiqué avant la décision ».

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué ne constitue pas une mesure disciplinaire, mais une décision consécutive à une appréciation défavorable des compétences et prestations professionnelles du requérant. Il est de jurisprudence constante que dans une telle hypothèse, les droits de la défense ne sont pas d'application.

Le principe général de droit *audi alteram partem*, que le requérant qualifie ici de « principe du contradictoire », impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition n'est pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. De

même, lorsque sa compétence est entièrement liée, celle-ci n'est pas tenue de l'entendre. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause.

En l'espèce, la compétence de la partie adverse est liée, lorsqu'un agent se voit attribuer une seconde mention « insuffisant » au cours d'une période de quatre ans. Elle n'était donc pas tenue de lui permettre de faire valoir ses observations avant d'adopter l'acte attaqué.

Le requérant ne soutient en outre pas qu'il n'aurait pu faire valoir ses observations sur son évaluation avant de se voir attribuer une seconde fois la mention « insuffisant ».

Le moyen n'est pas sérieux.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant formule son moyen comme suit :

« Défaut de notification régulière rendant l'arrêté inopposable

En droit :

- L'article 2.1.5 de l'AR du 19/11/1998 impose la notification régulière des décisions individuelles
- La jurisprudence constante (CE n° 218.345 du 22/03/2011) rappelle qu'un acte administratif individuel ne produit d'effet qu'à compter de sa notification régulière
- Un acte non notifié est juridiquement inexistant à l'égard de son destinataire

En fait :

- L'arrêté du 16/10/2025 n'a jamais été notifié au/à la requérant(e)
- La simple mise en ligne sur un portail interne ne constitue pas une notification régulière
- Le requérant n'en a eu connaissance que fortuitement le 21/11/2025
- L'administration ne peut se prévaloir d'un acte qu'elle n'a pas notifié.

L'arrêté est donc juridiquement inopposable au requérant ».

VII.2. Appréciation

Outre que le défaut de notification ou des vices affectant celle-ci sont susceptibles d'affecter l'opposabilité d'un acte administratif mais non sa légalité, force est de constater qu'en l'espèce l'acte attaqué a bien été notifié, de telle sorte que le moyen manque tant en droit qu'en fait.

Le moyen n'est pas sérieux.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant formule son moyen comme suit :

« Violation de la procédure de mobilité en cours et méconnaissance des droits acquis

En droit :

- L'AR du 15/01/2007 relatif à la mobilité [*sic*] organise un mécanisme protégé de changement d'affectation
- Les articles 4 à 6 de cet AR prévoient que la convention de mobilité signée crée des droits et obligations pour les deux administrations
- Le principe de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime (jurisprudence CJUE et CE) interdit de remettre en cause unilatéralement une situation régulièrement acquise

En fait :

- La convention de mobilité a été régulièrement signée avec entrée en vigueur au 01/11/2025
- L'arrêté de nomination du 30/09/2025 crée une expectative légitime
- Le SPF Finances était parfaitement informé de cette mobilité
- Prononcer une démission d'office au même moment que la prise d'effet de la mobilité constitue un abus de droit manifeste
- Cela revient à torpiller frauduleusement une procédure régulière ».

VIII.2. Appréciation

Contrairement à ce qui est avancé dans la requête les articles 4 à 6 de l'arrêté royal du 15 janvier 2007 'portant la mobilité et la mise à disposition du personnel de la fonction publique fédérale administrative' n'ont pas pour objet de prévoir que la « convention de mobilité signée crée des droits et obligation pour les deux administrations ».

Le requérant fait état d'une « convention relative à la période de probation en cas de mobilité fédérale (art. 8 et 8*bis* de l'arrêté royal du 15 janvier 2007 portant la mobilité et la mise à disposition du personnel de la fonction publique fédérale administrative) ». Cette « convention » ne lie pas la partie adverse qui n'est pas partie à celle-ci, de telle sorte qu'il ne saurait être question de « droits acquis » à son égard. En outre l'article 8, alinéa 2 de cet arrêté, qui ne prévoit pas de « convention » indique que c'est le service fédéral (accueillant) qui doit vérifier que le candidat à la mobilité remplit les conditions fixées à l'article 3, disposition qui implique, notamment, que pour bénéficier d'une mobilité l'agent doit « se trouver dans une position administrative où il peut faire valoir ses titres à la promotion ». Ce même article prévoit une période de probation, au terme de laquelle le service fédéral accueillant

ou le candidat peuvent unilatéralement décider que la candidature est refusée, auquel cas l'agent réintègre son service d'origine. Pendant la période de probation, l'agent reste soumis, notamment, aux règles relatives à l'évaluation qui lui sont applicables dans son service d'origine.

En faisant application de l'article 34 de l'arrêté royal du 14 janvier 2022, l'acte attaqué, *prima facie*, ne viole par conséquent aucune des dispositions visées au moyen.

S'agissant de de l'arrêté de nomination du 30 septembre 2025 auprès du greffe du tribunal de première instance francophone, dont fait également état le requérant, il cite dans son préambule l'arrêté royal du 25 avril 2017 'relatif à la mobilité intrafédérale des membres du personnel des services fédéraux vers des services qui assistent le pouvoir judiciaire'. Il fait également état de ce que le requérant est « lauréat de la sélection comparative pour la fonction visée qui a été organisée par travaillerpour.be ». L'article 3, alinéa 1^{er}, 5°, de cet arrêté indique que « pour obtenir une mobilité intrafédérale, le membre du personnel d'un service fédéral doit [...] ne pas avoir obtenu la mention finale "insuffisant" lors de son dernier cycle d'évaluation ».

Il en résulte qu'en tout état de cause, ce n'est pas l'acte attaqué qui constitue le seul obstacle à ce que le requérant bénéficie de la mobilité intrafédérale vers un service qui assiste le pouvoir judiciaire.

Le moyen n'est pas sérieux.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant formule son moyen comme suit :

« Violation de l'obligation de motivation formelle

En droit :

- La loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose que tout acte administratif individuel défavorable soit motivé formellement
- La motivation doit permettre au destinataire de connaître les raisons de la décision et d'en apprécier le bien-fondé
- L'inaptitude professionnelle définitive doit être objectivement établie par des faits précis et vérifiables (jurisprudence constante)

En fait :

- L'arrêté se contente de la formule générique "inaptitude professionnelle définitivement constatée"
- Aucun fait précis n'est mentionné
- Aucune évaluation négative formelle ne figure au dossier (à la connaissance du requérant)
- La procédure d'évaluation contradictoire n'a pas été menée jusqu'au bout
- La motivation est purement formelle et stéréotypée ».

IX.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, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, 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'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

En l'espèce, l'acte attaqué indique avoir pour fondement juridique les articles 34 de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 'relatif à l'évaluation dans la Fonction publique fédérale' et 114 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', en vertu desquels l'inaptitude professionnelle définitivement constatée par l'attribution d'une seconde mention « insuffisant », intervenant dans les quatre ans qui suivent l'attribution d'une première mention « insuffisant », entraîne cessation des fonctions et licenciement de l'agent.

Dès lors que l'acte attaqué indique le fondement juridique de son dispositif, ainsi que le constat exact et pertinent que le requérant a fait l'objet d'une seconde mention « insuffisant » dans le délai de quatre ans en question, il est adéquatement et suffisamment motivé.

Le moyen n'est pas sérieux.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant formule son moyen comme suit :

« Détournement de pouvoir

En droit :

- Le détournement de pouvoir est constitué lorsqu'une autorité administrative utilise ses prérogatives dans un but autre que l'intérêt général pour lesquelles elles lui ont été conférées
- Il y a détournement de pouvoir lorsque la décision vise à faire échec à un droit dont dispose l'agent

En fait :

- La concomitance entre la mobilité (convention signée en vue d'une prise d'effet au 03/11/2025) et la démission d'office (avec effet au 01/11/2025) n'est manifestement pas fortuite
- L'arrêté du 16/10/2025 semble avoir été pris dans le but d'empêcher la mobilité du requérant
- L'administration d'origine tente ainsi de sanctionner le requérant pour avoir exercé son droit légitime à la mobilité
- Cette situation révèle un abus manifeste de pouvoir ».

X.2. Appréciation

Le détournement de pouvoir est l'illégalité de l'acte quant à son but. Il requiert que l'auteur vise un autre but que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite. Le détournement de pouvoir n'est toutefois admis qu'à une double condition : la présence d'un but illicite et l'absence de but licite. Il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite. La charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque.

En l'espèce l'auteur de l'acte attaqué poursuit un but licite en mettant en fin aux fonctions d'un agent dont l'inaptitude a été constatée à la suite de deux évaluations « insuffisant » sur une période de quatre ans.

Sa compétence étant liée, la circonstance que l'acte attaqué a été pris avant l'entrée en fonction du requérant dans d'autres services par mobilité ne suffit pas à établir que la partie adverse aurait agi exclusivement dans le but de porter préjudice au requérant.

Le moyen n'est pas sérieux.

XI. La « requête additionnelle »

Le requérant a déposé le lendemain de sa requête une « requête additionnelle ». Un tel document n'étant pas prévu par la procédure et portant atteinte aux droits de la défense de la partie adverse, il doit en principe être écarté des débats.

La partie adverse y ayant répondu dans sa note d'observations, et dans la mesure où y sont abordées, pour partie, des questions d'ordre public, les « moyens » qui y figurent sont brièvement examinés dans les lignes qui suivent.

Le requérant allègue une méconnaissance de « l'article 61, § 3 du Statut général des fonctionnaires fédéraux » qui contiendrait une obligation que l'agent « soit informé par écrit des mesures à prendre pour améliorer sa situation professionnelle ». Une telle disposition n'existant pas, *prima facie*, l'exception *obscuri libelli* de la partie adverse est accueillie.

Le requérant invoque une violation du principe de proportionnalité, inapplicable en l'espèce, dès lors qu'il ne s'agit pas d'une sanction et qu'une seule mesure peut et doit être adoptée en cas d'incapacité définitivement constatée.

Le requérant met en doute la compétence de l'auteur de l'acte attaqué. Comme le fait valoir la partie adverse, il résulte, *prima facie*, de l'article 34 précité de l'arrêté royal du 14 janvier 2022 et d'un arrêté de délégation du 7 juin 2025 'du Président du Comité de direction du Service public fédéral Finances relatif à la délégation de compétences en matière de personnel et abrogeant certaines délégations' que l'auteur de l'acte attaqué était bien compétent pour l'adopter.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 octobre 2025, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

Florence Van Hove	Luc Detroux
-------------------	-------------