

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.550 du 21 septembre 2021

A. 229.299/VIII-11.283

En cause : **JOLY** Laurent,
ayant élu domicile
rue des Chauffours 39
78700 Lens,

contre :

la zone de police de la Haute Senne (ZP 5328),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Éric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 septembre 2019, Laurent Joly demande l'annulation « d'une sanction disciplinaire légère », notifiée le 14 août 2019 et « relative au rapport introductif n° SACI/RI/JOLY/2019-1 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 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. Laurent Joly, comparaissant en personne, et M^e Fanny Arnould, *loco* M^e Éric Balate, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. Le requérant est inspecteur de police auprès de la partie adverse.

2. Il est absent pour motifs de santé à partir du 18 mai 2019. Il introduit un premier certificat médical pour la période du 18 mai 2019 au 28 mai 2019.

3. Le 23 mai 2019, il est convoqué par téléphone par le service de contrôle médical afin de l'informer qu'une visite de contrôle aurait lieu le lendemain.

Selon la partie adverse, en l'absence de réponse, un message est déposé sur la boîte vocale du requérant.

4. Le 24 mai 2019, le médecin contrôleur refuse l'incapacité totale de travail pour la période du 18 mai 2019 au 28 mai 2019 pour le motif que le requérant « ne s'est ni présenté, ni excusé ».

5. Le 4 juin 2019, interpellé par le service RH de la partie adverse, il répond qu'il n'a pas vu le message vocal et qu'il se trouve actuellement en Alsace.

6. Un rapport disciplinaire introductif est rédigé le 26 juin 2019. Le fait mis à charge du requérant est de « ne pas s'être présenté, ni excusé à la convocation du médecin-contrôleur du Service Médical de la Police Fédérale ». La sanction envisagée est l'avertissement.

7. Ce rapport est notifié deux fois par envoi recommandé avec accusé de réception respectivement les 27 et 28 juin 2019. Ces envois font l'objet d'une tentative de livraison sans succès respectivement en date des 28 juin et 1^{er} juillet 2019, un avis étant à chaque fois laissé dans la boîte aux lettres. Ils sont retirés par le requérant en date du 10 juillet 2019.

8. Le 5 août 2019, la partie adverse décide d'infliger la sanction disciplinaire de l'avertissement.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est adressé au requérant par un envoi recommandé daté du 8 août 2019.

9. Le requérant envoie un mémoire en défense le 9 août 2019. La partie adverse indique l'avoir reçu le 12 août 2019.

10. Le 14 août 2019, le requérant réceptionne l'envoi recommandé du 8 août 2019.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 33, 35 et 57^{ter}, de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', ainsi que des droits de la défense.

Il rappelle la teneur des dispositions visées au moyen. Il soutient que l'acte attaqué considère erronément qu'il a pris connaissance du rapport introductif le 28 juin 2019, alors que, selon lui, il n'en a pris connaissance que le 11 juillet 2019. Il indique que la sanction a été établie et lui a été notifiée avant la réception de son mémoire en défense, qui n'a donc pas été pris en compte. Il en conclut que ses droits de la défense ont été méconnus.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose qu'il résulte des articles 33 à 35 de la loi du 13 mai 1999 que le membre du personnel concerné ou son défenseur introduit son mémoire dans les trente jours à compter du jour qui suit celui de la réception du rapport introductif, faute de quoi le membre du personnel est censé ne pas vouloir constituer de mémoire. Elle indique que le premier envoi recommandé a été déposé à la poste de Soignies le 27 juin 2019, qu'une tentative de livraison a été effectuée le 28 juin 2019 tandis que l'envoi a été distribué le 10 juillet 2019, que le second envoi recommandé a été déposé à la poste de Soignies le 28 juin 2019, qu'une tentative de livraison a été effectuée le 1^{er} juillet 2019 tandis que l'envoi a été distribué le 10 juillet 2019. Elle soutient que, selon une jurisprudence constante, « [s]auf cas de force majeure, la réception d'un envoi recommandé a lieu au moment de la remise ou de la présentation de l'envoi avec avis laissé à l'adresse de l'intéressé. Pareille réception a valablement lieu lorsque le facteur s'est présenté à l'adresse mais n'a pu remettre la lettre recommandée et qu'il laisse à l'attention de son destinataire un avis selon lequel elle se trouve à sa disposition au bureau de poste, auquel cas le délai commence à courir à partir du jour où la lettre recommandée a été présentée par le facteur, le dépôt de cet avis de passage valant réception. Un événement ne constitue un cas de force majeure que s'il présente le triple caractère d'irrésistibilité, d'imprévisibilité et d'extériorité » (arrêt n° 243.864 du 1^{er} mars 2019). Elle invoque également l'arrêt n° 229.964 du 23 janvier 2015 selon lequel un requérant « qui ne fait nullement valoir qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité matérielle d'aller rechercher le pli postal dès le dépôt de l'avis de passage, ni qu'il n'a pu prendre connaissance de cet avis, ne peut retarder arbitrairement le délai d'introduction du recours en négligeant d'aller chercher à brève échéance le pli recommandé lui notifiant une décision administrative qui affecte sa situation juridique ». Elle allègue que dès lors que la réception du pli recommandé contenant le rapport introductif a lieu au moment de la remise ou du dépôt d'un avis de passage, la date à prendre en considération, dans le cadre du présent recours, est le 28 juin 2019 et le délai dans lequel le requérant devait déposer son mémoire a donc commencé à courir le 29 juin 2019 pour échoir le 28 juillet 2019. Elle fait valoir que le mémoire transmis le 12 août 2019 l'était manifestement hors du délai de trente jours prévu par la loi du 13 mai 1999, de sorte qu'à la date de la prise de la décision attaquée, elle pouvait valablement considérer que le requérant ne voulait pas constituer de mémoire. Selon elle, ce dernier ne peut être suivi lorsqu'il fixe le point de départ du délai au 11 juillet 2019 et il ne peut se plaindre du non-respect des droits de la défense dans la mesure où il a eu l'occasion de faire valoir ses observations et qu'il a délibérément tardé à prendre connaissance du recommandé qui lui avait été adressé, retardant ainsi, de son propre fait, le délai dont il disposait pour communiquer ses arguments.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse souhaite attirer l'attention du Conseil d'État sur le fait que la jurisprudence majoritaire considère qu'en cas d'absence du destinataire de l'acte au moment où le recommandé postal est présenté à son domicile, le dépôt d'un avis de passage vaut, sauf cas de force majeure, réception, même si le destinataire n'en prend connaissance que plus tard. Elle se réfère à cet égard aux arrêts n^{os} 243.864 du 1^{er} mars 2019, 248.316 du 22 septembre 2020, 247.309 du 13 mars 2020, 245.412 du 11 septembre 2019 et 229.964 du 23 janvier 2015. Selon elle, les arrêts n^{os} 242.141 du 26 juillet 2018 et 237.896 du 31 mars 2017 doivent être considérés comme une jurisprudence isolée. S'agissant de l'arrêt n^o 245.536 du 25 septembre 2019, elle indique que la question soumise au Conseil d'État concerne la date à prendre en considération pour faire débiter le délai de recours dont dispose un agent pour introduire une requête en reconsidération après qu'une proposition de sanction lui ait été notifiée par deux fois et que cet arrêt ne tranche pas la question prédominante dans le cadre du présent litige, consistant à déterminer si l'agent peut reporter la prise de connaissance d'une décision administrative en retardant le moment où il en prend connaissance et, par voie de conséquence, allonger le délai de recours dont il dispose. Elle rappelle les circonstances de cet arrêt et soutient que le raisonnement de celui-ci consiste, à la lumière de l'article 57*ter* de la loi disciplinaire, à rappeler que la double notification a pour but de réputer communiquées à l'agent les pièces lorsque celles-ci ont été notifiées à deux reprises alors même qu'il n'en a pas pris connaissance, à indiquer qu'interpréter le texte en ce sens qu'il ferait débiter le délai de dix jours le jour qui suit la présentation d'un premier envoi recommandé au domicile de l'agent plutôt que le jour qui suit celui où il en a effectivement pris connaissance ou celui où il a pu en toute vraisemblance en prendre connaissance, apporterait une restriction disproportionnée aux droits de la défense, et à conclure que le délai de dix jours dans lequel l'agent doit introduire sa requête en reconsidération ne peut commencer à courir qu'à partir du jour où l'agent a pris connaissance de la première notification ou à partir du jour qui suit celui où lui a été présentée la deuxième notification, s'il n'a pas pris préalablement connaissance de la première notification. Selon elle, il ressort donc de cet arrêt que le Conseil d'État a visé deux hypothèses qui permettent de faire courir le délai dans lequel un agent peut déposer une requête en reconsidération, ce point de départ du délai étant le lendemain jour où l'agent a pris connaissance de la première notification ou le jour qui suit celui où la deuxième notification a été présentée, si l'agent n'a pas pris connaissance préalablement de la première notification. Elle allègue qu'en l'espèce, dans le cadre de la présente cause, à suivre l'enseignement de l'arrêt n^o 245.536, s'agissant d'une seconde notification et dans la mesure où le requérant n'a pas pris connaissance de la première, le point de départ du délai pour introduire un mémoire a donc pris cours le jour qui suit la

présentation au domicile du requérant du deuxième envoi recommandé, soit le 2 juillet 2019, et que le mémoire transmis le 12 août 2019 est donc tardif. Elle soutient que le requérant ne peut se plaindre du non-respect des droits de la défense dans la mesure où il a eu l'occasion de faire valoir ses observations et qu'il a délibérément tardé à prendre connaissance du recommandé qui lui avait été adressé retardant, de son propre fait, le délai dont il disposait pour communiquer ses arguments. Se référant à l'arrêt n° 229.964 du 23 janvier 2015, elle indique qu'un requérant « qui ne fait nullement valoir qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité matérielle d'aller rechercher le pli postal dès le dépôt de l'avis de passage, ni qu'il n'a pu prendre connaissance de cet avis, ne peut retarder arbitrairement le délai d'introduction du recours en négligeant d'aller chercher à brève échéance le pli recommandé lui notifiant une décision administrative qui affecte sa situation juridique ». Elle attire l'attention sur le fait qu'interpréter l'article 35 de la loi disciplinaire en ce sens que le point de départ du délai qui y est visé ne commencerait à courir qu'à partir du moment où l'agent, – à qui ledit rapport introductif n'a pu être remis en mains-propres –, a une connaissance effective de celui-ci à partir du moment où il se rend au bureau de poste pour en prendre connaissance se heurte au principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, l'agent à qui la notification a pu être faite en mains-propres ne dispose que de trente jours pour introduire un mémoire tandis que l'agent qui est absent ou qui s'abstient délibérément de réceptionner un envoi recommandé et retarde la prise de connaissance de celui-ci dispose, *in fine*, d'un délai de quarante-cinq jours pour préparer sa défense, le délai de quinze jours durant lequel la poste conserve le pli s'ajoutant au délai de trente jours visés à l'article 35 de la loi disciplinaire.

IV.2. Appréciation

L'article 35 de la loi du 13 mai 1999 dispose :

- « Le membre du personnel concerné ou son défenseur introduit son mémoire (écrit) dans les trente jours à compter du jour qui suit celui de la réception du rapport introductif. Passé ce délai, le membre du personnel est censé ne pas vouloir constituer de mémoire ».

L'article 57ter de la même loi dispose :

- « Toutes les pièces adressées à un membre du personnel en vertu de la présente loi, par notification contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste, sont réputées communiquées même si le membre du personnel n'en accuse pas réception, dès lors qu'elles lui ont été présentées à deux reprises ».

L'exposé des motifs de la loi du 31 mai 2001 'modifiant la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré

à deux niveaux' qui a inséré cette disposition dans la loi du 13 mai 1999, a donné à cette dernière disposition la justification suivante :

« La jurisprudence du Conseil d'enquête du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, au sein duquel la notification des pièces est régie de manière similaire au régime initial instauré par la loi du 13 mai 1999, révèle que certains membres du personnel organisent manifestement leur absence, ce qui porte gravement préjudice à la poursuite de la procédure.

La disposition en projet permet de réputer communiquées, même si le membre du personnel n'en accuse pas réception, les pièces qui lui ont été présentées à deux reprises. Cela signifie notamment qu'à la suite de deux envois recommandés contre accusé de réception infructueux ou de deux notifications contre accusé de réception (soit au domicile, soit sur le lieu de travail), dans un intervalle raisonnable, les pièces non réclamées par le membre du personnel sont réputées communiquées. Le caractère raisonnable du délai susvisé doit être apprécié en raison des circonstances de la cause. Ainsi, il ne s'avérera pas raisonnable de présenter deux notifications dans l'intervalle d'une demi-heure et de réputer communiquées les pièces contenues dans ces plis. Un délai d'un ou de deux jours constitue par contre un terme raisonnable » (*doc.*, Chambre, 2008-2009, n° 50-1173/001, pp. 16-17).

Il résulte de cette disposition lue à la lumière de ses travaux préparatoires que c'est dans l'hypothèse où les deux envois recommandés contre accusé de réception se sont révélés infructueux, c'est-à-dire dans le cas où ces envois n'ont pas permis de porter les pièces en cause à la connaissance du destinataire pour le motif que celui-ci les a refusés ou ne les a pas réclamés, que ces pièces sont réputées communiquées lorsqu'elles ont été présentées à deux reprises.

L'article 16 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant réglementation du service postal' dispose :

« En cas de présentation infructueuse à domicile des envois enregistrés, il en est laissé avis. Dans ce cas, les envois enregistrés, à l'exception des plis judiciaires dont le traitement fait l'objet de l'article 46 du Code judiciaire, peuvent être retirés à l'endroit désigné sur l'avis, pendant un délai de quinze jours, non compris le jour de la présentation, et ce, sans préjudice du droit du prestataire de services postaux de proposer d'autres modalités de retrait ».

Eu égard à cette disposition, celui qui n'est pas présent à son domicile lors de la présentation du pli recommandé dispose encore d'un délai de quinze jours pour le retirer ainsi que pour signer et dater l'accusé de réception.

Par conséquent, dès lors que le requérant a bien accusé réception des envois recommandés qui lui ont été adressés dans le délai de quinze jours qui suivent le jour de leur présentation, c'est bien le jour qui suit la réception du rapport introductif qui doit, conformément à l'article 35 de la loi disciplinaire, être pris en considération pour déterminer le délai dont disposait le requérant pour déposer un mémoire.

Les arrêts invoqués par la partie adverse visent des hypothèses différentes : il s'agissait en effet de juger les conséquences d'une absence de réception ou de preuves de réception de recommandés simples (sans accusé de réception). En outre, ces arrêts ne concernent pas l'application de l'article 57^{ter} précité. Contrairement à ce que cette même partie indique dans son dernier mémoire, les arrêts n^{os} 242.141 du 26 juillet 2018 et 237.896 du 31 mars 2017 ne constituent pas une jurisprudence isolée : l'arrêt n° 248.812 du 30 octobre 2020, notamment, va dans le même sens. S'agissant de l'arrêt n° 245.536 du 25 septembre 2019, il juge d'une espèce dans laquelle l'autorité avait, à tort, pris en considération pour le calcul d'un délai de recours la date de présentation d'un premier envoi recommandé, au lieu de la date à laquelle le requérant avait effectivement pris connaissance de ce recommandé, cette prise de connaissance étant intervenue avant la date de la présentation d'un second envoi recommandé. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'enseignement de cet arrêt n'est donc pas en ce sens que lorsque l'autorité envoie un second recommandé avec accusé de réception, la date de présentation de ce second recommandé devrait prévaloir sur la date de réception du premier recommandé lorsque celle-ci est postérieure.

L'interprétation ici faite des dispositions en cause garantit tout à la fois la sécurité juridique et les droits de la défense. En effet, le délai pour déposer un mémoire étant de trente jours, et compte tenu du délai de quinze jours prévu par l'arrêté royal du 24 avril 2014, l'autorité disciplinaire dispose – en toute hypothèse sauf défaut du service postal – dans les trente jours qui suivent l'envoi de son premier envoi recommandé, de l'information selon laquelle le requérant a pris connaissance de l'envoi recommandé avec accusé de réception, auquel cas le point de départ du délai de trente jours est la date de cette prise de connaissance, ou de l'information selon laquelle il n'en a pas pris connaissance, auquel cas la date de prise de cours est la date de présentation d'un second envoi recommandé, pour autant bien entendu que l'autorité ait bien pris soin d'adresser un tel second envoi dans le jour ou dans les quelques jours qui ont suivi l'envoi du premier recommandé.

Les droits de la défense sont ainsi respectés puisque le membre du personnel dispose bien, pour autant qu'il ait pris connaissance de l'envoi recommandé dans les quinze jours dont il dispose pour retirer son recommandé, d'un délai de trente jours pour déposer son mémoire à compter du jour qui suit cette prise de connaissance. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, le membre du personnel qui n'est pas présent à son domicile lors de la distribution de l'envoi recommandé et qui va retirer celui-ci dans les quinze jours qui suivent ne dispose

pas d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense puisqu'il peut difficilement préparer celle-ci tant qu'il n'a pas reçu le rapport introductif. Pour le même motif, s'agissant d'un rapport introductif, qui constitue le premier acte d'une procédure disciplinaire, le requérant ne peut *a priori* être suspecté d'avoir délibérément retardé la prise de connaissance de ce recommandé pour reporter l'échéance des délais de procédure puisqu'il n'était pas raisonnablement censé supposer que le recommandé qui lui avait été envoyé par l'autorité concernait une procédure disciplinaire.

En prononçant la sanction disciplinaire à la date du 5 août 2019, c'est-à-dire à un moment où elle savait que le requérant avait pris connaissance du rapport introductif à la date du 10 juillet 2019, et avant l'échéance du délai de trente jours qui prenait cours à cette date et dont disposait le requérant pour déposer un mémoire, la partie adverse a méconnu les droits de la défense de ce dernier.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, incluant « les frais de procédure », qu'il évalue à 367 euros, et un « dédommagement moral ».

Selon l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité de procédure constitue « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». Le requérant n'ayant pas recouru aux services d'un avocat, il ne peut être fait droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du chef de corps de la zone de police de Haut de Senne du 5 août 2019 infligeant la sanction disciplinaire de l'avertissement à Laurent Joly est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 21 septembre 2021, par :

Luc Detroux,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux