

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.536 du 25 septembre 2019

A. 226.080/VIII-10.936

En cause : **BRANDERS** Marianne,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la zone de police «Entre Sambre et Meuse» (ZP 5606),
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUPPE, avocat,
CEW & Partners
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 septembre 2018, Marianne BRANDERS demande l'annulation de « la décision du 6 juillet 2018 du collège de police de la Zone de Police 5306 “Entre Sambre et Meuse” de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office ».

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 requérante a déposé un dernier mémoire.

VIII - 10.936 - 1/9

Par une ordonnance du 9 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2019.

M. Luc DETROUX, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Lise DE CONINCK, *loco* M^{es} René WALGRAFFE et Philippe HERMAN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Olivier LOUPPE, 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 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. La requérante est agent de police.

2. Le 20 octobre 2016, la partie adverse est informée que la requérante a été inculpée par un juge d'instruction à Charleroi, du chef d'avoir participé à la préparation et à la réalisation de toute activité d'une organisation criminelle et de blanchiment d'argent et qu'une information a été ouverte pour consultation illégitime de base de données policières ou administratives.

3. Un rapport d'enquête préalable est établi par l'inspecteur principal R., un rapport introductif est dressé le 20 février 2018 et la requérante adresse un mémoire en défense le 12 mars 2018.

4. Le collège de police émet, le 4 avril 2018, la proposition de sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

5. Cette décision est notifiée par un premier envoi recommandé, posté le 5 avril 2018 et par un second, posté le 6 avril 2018.

Les deux courriers, identiques, rappellent la possibilité d'un recours en reconsidération devant le conseil de discipline, à introduire par lettre recommandée dans les dix jours suivant la notification de la proposition de sanction disciplinaire.

La première notification est présentée à la requérante le 6 avril 2018 et retirée le lendemain, 7 avril.

La seconde notification est remise à la requérante le 9 avril 2018.

6. Par une requête datée du 16 avril 2018 et postée le 17 avril 2018, elle saisit le conseil de discipline d'une requête en reconsidération.

7. Dans son rapport d'expertise, l'Inspecteur général G. soulève une exception d'irrecevabilité du recours pour tardiveté, estimant que le point de départ du délai de 10 jours était le lendemain de l'envoi du premier courrier recommandé, soit le 6 avril 2018.

8. La requérante conteste cet argument dans un mémoire et lors de son audition du 19 juin 2018.

9. Par une décision du 27 juin 2018, le conseil de discipline juge irrecevable la requête en reconsidération, en motivant comme suit :

« L'Autorité disciplinaire supérieure a décidé de proposer à la requérante de lui infliger une sanction lourde, celle de la démission d'office, en date du 4 avril 2018 [...], ce dont l'intéressée a eu connaissance le 7 avril 2018 [...], mais dont elle est réputée avoir eu connaissance [*note : cfr Arrêt n° 202.458 du 29 mars 2010 en cause B.*] le 6 avril 2018 en application de la jurisprudence du Conseil d'État [...].

En prenant pour référence cette dernière date, il apparaît que l'article 51*bis* de la loi disciplinaire, relatif au délai et aux modalités d'introduction d'une requête en reconsidération, n'a pas été respecté par la requérante, sa requête datée du 16 avril 2018 ayant été expédiée par la poste le 17 avril 2018 [...], de sorte que sa demande est irrecevable ».

10. Par une décision du 6 juillet 2018, le collège de police inflige à la requérante la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Selon la partie adverse le recours est irrecevable.

Elle relève que selon les articles 38*sexies* et 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’, un recours en reconsidération auprès du conseil de discipline est organisé, recours à exercer dans les dix jours de la notification de la proposition de sanction. La requérante a introduit ce recours par courrier recommandé du 17 avril 2018 alors que, selon la partie adverse, le délai pour ce faire avait expiré le 16 avril 2018. Cette dernière en déduit que la requérante n'a pas valablement utilisé le recours organisé qui était à sa disposition de sorte que son recours en annulation devant le Conseil d'État est par conséquent irrecevable.

Selon la requérante, l'exception *omisso medio* soulevée par la partie adverse est liée au fond, puisqu'elle soutient dans son moyen unique que c'est à tort que son recours en reconsidération a été jugé irrecevable *ratione temporis*.

IV.2. Appréciation

L'exception est liée au fond.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation du principe de confiance légitime et de la violation des articles 38*sexies*, 51*bis*, 52 et 57*ter* de la loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’.

La requérante rappelle que les articles 38*sexies* et 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 prévoient la possibilité d'introduire un recours en reconsidération devant le conseil de discipline à l'encontre de la proposition de sanction disciplinaire lourde, adressée au conseil de discipline, dans les dix jours suivant sa notification. Elle ajoute que l'article 52 de la même loi prévoit que l'avis du conseil doit comporter une série de mentions qu'il énumère. Enfin, elle souligne que suivant l'article 57*ter* de la même loi, toutes les pièces adressées à un membre du personnel

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. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 37 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' que cette procédure a été voulue en réaction à certains comportements d'agents poursuivis qui organisaient leur absence afin d'empêcher la poursuite de la procédure disciplinaire. La requérante fait valoir qu'en mentionnant, de manière identique, dans les envois des 5 et 6 avril 2018, que la requête en reconsidération devait être introduite dans les dix jours suivant la notification de la proposition de sanction disciplinaire, la partie adverse l'a induite en erreur sur le point de départ du délai de 10 jours, ayant pu légitimement croire, au regard de la mention figurant dans l'envoi du vendredi 6 avril 2017 que le délai prenait cours à la présentation de celui-ci, le lundi 9 avril 2018. D'autre part, l'avis du conseil de discipline qui ne répond pas au mémoire déposé par la requérante sur la question de la tardiveté du recours n'est pas motivé et viole le prescrit de l'article 52 de la loi du 13 mai 1999. Cet avis viole encore le prescrit de l'article 52 de la loi du 13 mai 1999 en ce qu'il ne comprend pas les mentions qu'il impose.

Dans son mémoire en réponse la partie adverse soutient qu'elle n'a pas induit la requérante en erreur sur le point de départ du délai de dix jours qui lui était imparti pour introduire une requête en reconsidération devant le conseil de discipline. Elle relève que la décision de proposition de sanction disciplinaire lourde datée du 4 avril 2018 soumise à la recommandation postale les 5 avril 2018 (avec présentation au domicile de la requérante le 6 avril 2018) et 6 avril 2018 (avec présentation au domicile de la requérante le 9 avril 2018) mentionne en son point 7 l'existence d'un droit de recours en reconsidération auprès du conseil de discipline qui doit être introduit dans les dix jours suivant la notification de la proposition de sanction disciplinaire. Selon elle, le point 8, Notification, attire simplement l'attention du destinataire sur l'article 57*ter* de la loi, qui prévoit qu'en matière disciplinaire, les pièces qui sont notifiées contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste sont réputées communiquées, même s'il n'en est pas accusé réception, dès lors qu'elles ont été présentées à deux reprises. Elle allègue que l'article 57*ter* précité n'accorde pas au membre du personnel un droit à la double notification, il crée simplement une présomption au bénéfice de l'autorité disciplinaire (arrêt n° 233.822 du 15 février 2016) pour contrecarrer toute velléité de combat retardataire dans le chef du membre du personnel. Selon elle, cette présomption a des effets immédiats même lorsque le membre du personnel n'a pas pris personnellement la communication ou ne confirme pas sa réception (arrêts n°

202.457 et n° 202.458 du 29 mars 2010). Par ailleurs, la partie adverse allègue que le conseil de discipline n'a pas violé l'article 52 de la loi disciplinaire et que son avis du 27 juin 2018 est adéquatement motivé puisqu'il expose que le recours a été introduit tardivement. Elle relève que la requérante n'expose pas dans son recours en annulation en quoi il n'aurait pas été répondu de façon motivée au mémoire déposé par la requérante sur la question de la tardiveté du recours, ce qui rend le moyen d'annulation irrecevable. Elle observe que les décisions de jurisprudence auxquelles la requérante se réfère dans sa note en défense transmise au conseil de discipline le 7 juin 2018 ne comportent pas d'enseignement transposable au cas d'espèce, si ce n'est que l'arrêt n° 226.017 du 10 janvier 2014, énonce que « la violation du principe de légitime confiance suppose trois conditions, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitime suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance », toutes conditions qui font précisément défaut dans le cas présent, la partie adverse n'ayant commis aucune erreur qui aurait pu susciter une attente légitime de la requérante. Elle affirme qu'il n'y a pas de violation de l'article 52 de la loi disciplinaire parce que l'avis du conseil de discipline ne doit comporter toutes les mentions énoncées par cet article que dans l'hypothèse où ce conseil est valablement saisi d'un recours en reconsidération, *quod non in casu*, puisque le conseil de discipline « dit la requête en reconsidération irrecevable » en ayant préalablement exposé de manière légalement justifiée et régulièrement motivée que « le conseil de discipline ne peut donc, sans excéder les pouvoirs et responsabilités qui lui sont confiés par la loi disciplinaire, émettre aucune autre considération sur le fond de la présente cause. » Ayant décidé que le recours en reconsidération est irrecevable *ratione temporis* et qu'il n'en est donc pas valablement saisi, le conseil de discipline n'avait dès lors, selon la partie adverse, plus à se prononcer dans son avis sur « la réponse à la question de savoir si les faits constituent une transgression disciplinaire au sens de l'article 3, s'ils sont considérés comme établis », ni sur « la proposition de renoncer à appliquer une sanction, la proposition d'infliger une sanction lourde ou la proposition d'infliger une sanction légère ».

V.2. Appréciation

L'article 51bis de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' dispose :

« Le membre du personnel auquel une sanction disciplinaire lourde est proposée peut introduire une requête en reconsidération de cette décision, par lettre recommandée adressée au conseil de discipline, dans les dix jours suivant la notification visée à l'article 38sexies, alinéa 1. Une copie est adressée à l'autorité disciplinaire supérieure par le conseil de discipline.

Lorsque le dernier jour du délai visé à l'alinéa 1^{er} est un samedi, un dimanche ou un jour férié, ce délai est prolongé jusqu'au premier jour ouvrable qui suit ».

L'article 57^{ter} 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 dernière disposition lue à la lumière de son exposé des motifs que la double notification qu'elle prévoit a pour but de réputer communiquées à l'agent les pièces lorsque celles-ci lui ont été notifiées à deux reprises même s'il n'en a pas pris connaissance. Le texte interprété comme signifiant qu'un délai aussi court que celui de dix jours prévu pour l'introduction d'un recours participant à l'exercice des droits de la défense prend cours le jour qui suit celui de 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 (voir, à cet égard, la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : arrêts 170/2003 du 17 décembre 2003, 166/2005 du 16 novembre 2005, 34/2006 du 1^{er} mars 2006, 43/2006 du 15 mars 2006, 85/2007 du 7 juin 2007, 123/2007 du 26 septembre 2007, 162/2007 du 19 décembre 2007, 66/2010 du 2 juin 2010). Par conséquent le délai de dix jours dans

lequel l'agent doit introduire sa requête en reconsidération devant le conseil de discipline ne peut commencer à courir qu'à partir du jour qui suit celui 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.

En l'espèce, la requérante a pris le 7 avril 2018 connaissance du premier envoi recommandé qui a été remis à la poste le 5 avril 2018 et présenté à son domicile en son absence le 6 avril 2018. Le second envoi recommandé a été remis à la poste le 6 avril 2018 et présenté à son domicile le 9 avril 2018. C'est donc le lendemain du 7 avril 2018 que prend cours le délai de dix jours dont disposait la requérante pour introduire son recours en reconsidération devant le conseil de discipline. En retenant la date du 6 avril 2018, au lieu de celle du 7 avril 2018, pour le calcul du délai de 10 jours prévu à l'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999, le conseil de discipline a interprété la loi d'une manière qui constitue une restriction disproportionnée aux droits de la défense, et qui n'est compatible ni avec le principe d'interprétation selon lequel une disposition doit avoir un effet utile, ni avec la volonté exprimée par le législateur dans les travaux préparatoires.

Le conseil de discipline s'est référé dans son avis à l'arrêt n° 202.458 du 29 mars 2010. Le délai dont il est question dans cet arrêt, ainsi que dans les autres arrêts auxquels ce dernier arrêt se réfère concerne toutefois le délai dans lequel l'autorité doit communiquer sa décision de prononcer une sanction disciplinaire légère ou de proposer une sanction disciplinaire lourde. Dans une telle hypothèse, la disposition de l'article 57*ter* ne crée pas, comme l'indique l'arrêt n° 202.458, un droit à la double notification, de telle sorte que l'autorité respecte bien le délai qui lui est légalement imposé lorsqu'elle apporte la preuve que sa décision a bien été, dans le délai prescrit, notifiée à l'intéressé, c'est-à-dire, dans l'hypothèse où cette notification a eu lieu par envoi recommandé, lorsque cet envoi a été présenté au domicile de l'intéressé, que celui-ci en ait ou non pris connaissance. Dans cet arrêt, il n'est en revanche pas question de la prise de cours du délai dont dispose l'agent pour introduire sa requête en reconsidération. Pour ce dernier, l'article 57*ter* ne crée pas non plus un droit à la double notification, mais cette disposition doit être interprétée d'une manière qui la rende compatible avec les règles d'interprétation qui viennent d'être rappelées, de telle sorte que le délai de recours dont dispose l'agent pour introduire une requête en reconsidération ne peut commencer à courir dès le lendemain du jour où le premier envoi recommandé a été présenté sans succès au domicile de l'agent.

Le moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure

La requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 6 juillet 2018 du collège de police de la Zone de Police 5306 “Entre Sambre et Meuse” d’infliger à Martine Branders la sanction disciplinaire de la démission d'office est annulée.

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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-cinq septembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Luc DETROUX