

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

A R R Ê T

n° 248.812 du 30 octobre 2020

A. 226.546/VIII-10.984

En cause : **BERGER** Kevin,
 ayant élu domicile à
 la centrale générale des services publics,
 en abrégé C.G.S.P.,
 place Fontainas 9 - 11
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
 le ministre de la Justice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
 avenue Brugmann 451
 1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 octobre 2018, Kevin Berger demande l'annulation de « la mention “insuffisant”, devenue définitive, contenue dans le rapport d'évaluation du 31 janvier 2018 ».

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 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 Monique Detry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Diego Gutierrez, *loco* M^e Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, 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 agent de la sûreté de l'État.

2. Le 31 janvier 2018, il passe son entretien d'évaluation pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017. Un rapport d'évaluation est rédigé à cette occasion, au terme duquel la mention d'évaluation « insuffisant » lui est octroyée.

3. Le 19 mars 2018, il introduit auprès du président du comité de direction du SPF Justice, conformément à l'article 30/1 de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 « relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale », un recours contre le rapport d'évaluation et la mention « insuffisant ».

4. Le 25 juin 2018, la Commission interdépartementale des recours en matière d'évaluation émet l'avis de maintenir la mention d'évaluation « insuffisant ».

Par l'effet de cet avis, conformément à l'article 32, alinéa 2, de l'arrêté royal précité du 24 septembre 2013, la mention d'évaluation « insuffisant » devient définitive.

Il s'agit de l'acte attaqué.

5. Par un courrier daté du 19 juillet 2018, le président du comité de direction lui notifie la teneur de cet avis en l'informant des effets de celui-ci sur le

caractère définitif de la mention d'évaluation et de la possibilité d'introduire un recours au Conseil d'État. Ce courrier, adressé par recommandé avec accusé de réception, est présenté au domicile du requérant le 27 juillet 2018. En l'absence de ce dernier, le facteur laisse un avis de passage. Ce courrier recommandé est retourné à l'expéditeur le 12 août 2018 avec la mention « non réclamé ».

6. Par un courriel du 26 juillet 2018 adressé à l'adresse électronique professionnelle du requérant (*via* l'intranet de la partie adverse), l'avis de la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation et la décision finale lui sont communiqués.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant expose qu'il « n'a pu prendre connaissance de [l'avis de la commission interdépartementale des recours en matière d'évaluation du 25 juin 2018] et, partant, du caractère définitif de l'acte attaqué, que lors de son retour en service le 3 septembre 2018, lorsque l'autorité lui a communiqué le maintien de la mention "insuffisant" *via* l'intranet de service », et « qu'il s'agit d'une adresse sécurisée de la Sûreté de l'État, inaccessible depuis l'extérieur des bureaux ».

La partie adverse indique que, par un courrier daté du 19 juillet 2018 et envoyé par recommandé avec accusé de réception le 26 juillet 2018, le président du comité de direction « a informé le requérant du maintien de la mention finale "insuffisant" laquelle est donc devenue définitive », que cette notification mentionnait les voies de recours, que ce courrier a donné lieu au dépôt d'un avis de passage informant le requérant de l'arrivée dudit courrier le 27 juillet 2018, que ce dernier n'a toutefois pas retiré le pli dans le délai imparti qui courait jusqu'au 12 août 2018, et qu'en l'absence de force majeure, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, le dépôt de l'avis de passage a commencé à faire courir le délai de recours de soixante jours.

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que, durant la période du 25 juillet au 15 août 2018, il séjournait avec sa mère et ses enfants à Koksijde, dans un appartement que lui avait prêté un ami, en sorte « qu'il n'a pas pu prendre connaissance en temps utile du fait qu'un envoi recommandé avait été présenté à son domicile » à Namur (Vedrin). Il soutient que la règle contenue à l'article 4, § 2, du règlement général de procédure, selon laquelle « si le destinataire refuse le pli, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui

suit le jour du refus du pli », constitue une « présomption légale » qui n'est pas applicable au cas d'espèce, puisqu'en l'occurrence « il ne peut être considéré comme ayant refusé un pli dont il n'avait pas connaissance ». Il estime qu'« à [sa] connaissance [...], il n'existe pas, pour le destinataire d'envois enregistrés, d'obligation générale d'organiser leur réception lorsqu'il est absent » et que l'article 16 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant réglementation du service postal' n'a pas d'autre objet que l'organisation des services postaux et n'institue « aucune présomption légale de réception de l'envoi enregistré lorsque le destinataire omet de le retirer dans le délai de quinze jours dont il dispose ».

Dans son dernier mémoire, le requérant ne conteste pas que le rapport de l'auditeur rapporteur, qui conclut à l'irrecevabilité du recours, s'appuie sur une jurisprudence ferme du Conseil d'État et sur la doctrine développée par Henri De Page relative à la fiction juridique de la présence continue de tout citoyen à son domicile. Il estime cependant que la procédure particulière en vigueur devant le Conseil d'État mérite de se départir, dans une certaine mesure, de cette doctrine éminente, en ce qu'elle peut parfois amener à violer le droit de tout citoyen de se faire entendre en justice. Il fait valoir que devant les cours et tribunaux, le citoyen absent de son domicile sans prendre de précaution particulière peut, certes, s'apercevoir à son retour qu'il a été assigné et condamné par défaut, mais que, dans la majorité des cas, il aura reçu une mise en demeure préalablement à l'assignation et, qu'en outre, il pourra, dans un délai d'un mois, former opposition ou interjeter appel à l'encontre du jugement, de telle sorte que ce n'est qu'en cas d'absence de plus d'un mois sans avoir assuré un suivi quelconque de son courrier, qu'un citoyen pourrait être condamné définitivement sans avoir pu se défendre en justice. Il soutient que toute autre est la situation d'un administré auquel un acte administratif est notifié : s'il s'absente de son domicile plus de deux semaines, l'acte est retourné à l'expéditeur et à son retour, le destinataire n'a aucun moyen d'en connaître l'expéditeur. Il souligne encore que si l'agent du service public qui n'a pas reçu notification de son évaluation peut habituellement en prendre connaissance en consultant son dossier administratif, ou *via* sa messagerie intranet, dès son retour en service, lui n'a pas eu la chance de pouvoir prendre connaissance en temps utile de l'acte attaqué, puisqu'il était en congé pour maladie, n'a repris son service que le 3 septembre 2018 et que l'intranet de service de la sûreté de l'État n'est pas accessible depuis l'extérieur, par mesure de sécurité. N'ayant pas été informé de la notification du courrier daté du 19 juillet 2018, il ne pouvait, selon lui, savoir qu'un délai de recours avait commencé à courir, raison pour laquelle il n'a introduit son recours en annulation qu'à la fin du mois d'octobre, c'est-à-dire dans ce qui lui apparaissait comme le délai imparti eu égard à sa prise de connaissance de l'acte. Il rappelle le texte de l'article 4, § 2, du règlement général de procédure et le fait qu'il n'a ni reçu, ni refusé un pli dont il ignorait l'existence. Il soutient qu'aucune règle de

droit ne dispose qu'en n'allant pas retirer un recommandé dans les bureaux de la poste dans le délai imparti de quinze jours, le destinataire de ce pli est censé l'avoir refusé et qu'en l'espèce, il ne peut être présumé qu'il a refusé le pli lui notifiant l'acte attaqué, puisqu'il n'a pas pu prendre connaissance en temps utile de l'avis de passage déposé par l'agent des postes. Il fait valoir qu'une telle présomption est indirecte, puisqu'elle repose sur deux faits qui sont présumés l'un à la suite de l'autre : la première présomption veut que le destinataire ait reçu l'avis de passage (alors que cet avis peut passer inaperçu), la seconde présomption veut que le destinataire ait refusé (c'est-à-dire omis volontairement) de retirer, dans le délai imparti, l'envoi enregistré dans les bureaux de la poste. Il indique avoir déposé des pièces permettant de présumer, au contraire, qu'il n'a pas pu prendre connaissance de la notification avant que le courrier soit renvoyé à l'expéditeur. Il déduit de ces considérations que le pli lui notifiant l'acte attaqué n'a été ni reçu, ni refusé, mais que la notification a été simplement inopérante et n'a pu donc faire courir le délai d'introduction d'un recours en annulation. Il soutient que, dans un tel cas, il est raisonnable de faire courir le délai d'introduction du recours à partir de la prise de connaissance de l'acte attaqué et qu'une telle interprétation de l'article 4, § 2, du règlement général de procédure est plus souple et bienveillante, alors que celle de l'auditeur rapporteur impose une condition déraisonnable à l'accès à un tribunal garanti par l'article 13 de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

IV.2. Appréciation

L'article 4, § 2, du règlement général de procédure dispose :

« § 2. Lorsque la notification [d'un acte qui doit être notifié] est faite par recommandé avec accusé de réception, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour de la réception du pli et il est compris dans le délai.

Si le destinataire refuse le pli, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est celui qui suit le jour du refus du pli et il est compris dans le délai.

Lorsque la notification [...] est faite par recommandé simple, le premier jour du délai pour l'introduction de la requête est le troisième jour ouvrable qui suit l'envoi du pli, sauf preuve contraire du destinataire, et ce jour est compris dans le délai.

La date de la poste fait foi tant pour l'envoi que pour la réception ou pour le refus ».

Cette disposition ne prévoit pas, expressément, l'hypothèse où le destinataire n'a pas retiré auprès de la poste, dans le délai imparti à cet effet, le pli recommandé avec accusé de réception après qu'un avis l'informant de l'arrivée de ce pli ait été déposé dans sa boîte aux lettres.

Sous peine, toutefois, de rendre inutile toute distinction qui doit logiquement être opérée entre les deux types d'envoi recommandé, il y a lieu de considérer que l'expéditeur qui choisit de recourir à la formalité de l'envoi recommandé avec accusé de réception, plutôt qu'à celle de l'envoi recommandé simple, montre par là son intention de s'assurer que le destinataire, par la signature de l'accusé de réception, a bien reçu en mains propres ou par personne interposée le pli recommandé, soit lors de la présentation du pli, soit lors de son retrait auprès du bureau de poste concerné. En conséquence, et à défaut de dispositions expresses en sens contraire, il n'est que logique de considérer, compte tenu de la méthode de notification qui a été choisie, que la date à laquelle le pli recommandé avec accusé de réception a été reçu est, en règle, la date à laquelle le destinataire du pli a effectivement signé l'accusé de réception, lequel est par ailleurs retourné à l'expéditeur qui peut ainsi avec certitude déterminer la date à laquelle le pli a été « reçu ». Il est, de même, tout aussi logique de considérer que, dans l'hypothèse où le destinataire n'a pas retiré le pli recommandé dans le délai imparti à cet effet, la date à prendre en considération est, cette fois, la date à laquelle l'avis de présentation a été déposé dans la boîte aux lettres. Dans ce cas, en effet, le pli recommandé est retourné à l'expéditeur, accompagné de l'accusé de réception non signé, et l'expéditeur est dûment informé de ce que le pli recommandé a bien été présenté, sans succès, à une date précise et de ce que le pli n'a par ailleurs pas été retiré dans le délai imparti à cet effet. En conséquence, le calcul d'un éventuel délai peut, à défaut d'une disposition expresse en sens contraire, aisément s'effectuer en prenant comme point de départ l'une des deux dates suivantes : soit la date à laquelle l'accusé de réception a été dûment signé, soit la date à laquelle le pli recommandé avec accusé de réception a été présenté sans succès.

Par conséquent, lorsqu'un envoi recommandé avec accusé de réception n'a pas pu être remis à son destinataire et que celui-ci ne l'a pas retiré dans le délai imparti à cet effet, le dépôt dans la boîte aux lettres de l'intéressé d'un avis l'informant de l'arrivée de ce pli fait, sauf disposition contraire ou cas de force majeure, courir, à partir de la date du jour qui suit celui de ce dépôt, les délais de recours au Conseil d'État.

Contrairement à ce qu'indique le requérant dans son mémoire en réplique, il ne s'agit pas d'une présomption, puisque la date du dépôt dans la boîte aux lettres du destinataire de l'avis lui annonçant l'arrivée d'un envoi recommandé avec accusé de réception est une date connue et non une date présumée.

L'interprétation qu'il suggère dans son dernier mémoire et selon laquelle en l'absence de réception ou de refus d'un envoi recommandé avec accusé de

réception, seule la prise de connaissance effective de l'acte contenu dans cet envoi ferait courir le délai d'introduction du recours devant le Conseil d'État, ne peut être retenue car il suffirait alors au destinataire d'un tel envoi de s'arranger pour ne pas le réceptionner lorsqu'il lui est présenté et de ne pas le retirer dans le délai imparti au bureau de poste pour faire échec à la notification et, donc, à la course du délai, alors que l'utilité d'un envoi recommandé avec accusé de réception est précisément, dans un souci de sécurité juridique, de donner au *dies a quo* du délai de recours une date davantage objectivement déterminable que celle de la prise de connaissance de l'acte par son destinataire.

En outre, en l'espèce, le requérant, ayant introduit un recours contre son évaluation le 19 mars 2018, devait s'attendre à ce qu'un envoi recommandé lui notifiant les suites de ce recours lui soit adressé dans les quelques mois qui suivent. Il s'agissait d'une situation prévisible pour le requérant et il lui incombait de prendre toutes les mesures utiles en vue d'assurer la bonne réception du courrier à son domicile en son absence. Il aurait par exemple pu faire usage du service de réexpédition vers l'adresse de l'appartement à Koksijde où il résidait, ou vers l'adresse d'un tiers (moyennant son accord) muni d'une procuration postale lui permettant de réceptionner les envois recommandés qui lui seraient adressés durant son absence. Le courriel daté du 26 juillet 2018 et dont il dit avoir pris connaissance le 3 septembre 2018 lui indiquait également que la décision en cause lui serait envoyée par la poste, de sorte qu'il aurait pu s'enquérir alors, à un moment où le délai de recours n'était pas arrivé à échéance, à quelle date cette décision lui avait été notifiée et le délai avait commencé à courir.

En l'absence de force majeure, le recours est tardif dès lors qu'il n'a pas été introduit dans le délai de soixante jours prenant cours le 28 juillet 2018, soit le jour qui suit celui du dépôt dans la boîte aux lettres du requérant de l'avis l'informant de la notification de l'acte attaqué.

L'application ainsi faite de l'article 4, § 2, du règlement général de procédure n'a pas eu pour effet de poser une condition déraisonnable au droit du requérant d'accès à un juge, le rejet de son recours pour tardiveté résultant de ce qu'il n'a pas lui-même pris les mesures qu'il pouvait raisonnablement prendre pour assurer la sauvegarde de son droit.

L'exception est fondée.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 30 octobre 2020, par :

Luc Detroux,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux