CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.959 du 27 octobre 2021

A. 230.238/VIII-11.367

En cause : **FORTHOMME** André,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUPPE, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
2. **l'État belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2020, André Forthomme demande l'annulation de « [l]a décision prise conjointement le 18 décembre 2019 par Monsieur le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et par Monsieur le Ministre de la Justice, agissant en qualité d'Autorité disciplinaire supérieure, [de lui] infliger […] la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de dix pour cent pendant deux mois ».

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 septembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2021.

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

M^e^ Jean Laurent, *loco* M^e^ Olivier Louppe, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Florence Matthis, *loco* M^e^ Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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

Les principaux faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

1. Le requérant est premier commissaire/enquêteur, membre de la direction des enquêtes individuelles de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) depuis 2000. Il dispense également des cours à l'académie de police de Namur depuis 2002 et, occasionnellement, à l'académie du Hainaut.

2. Les faits litigieux surviennent le 2 juin 2017, lors d'un cours que le requérant dispense à l'académie de police de Namur.

3. Le 27 septembre 2017, l'AIG écrit à la partie adverse, en sa qualité d'autorité disciplinaire, afin de l'informer du fait qu'une information judiciaire a été diligentée par le procureur du Roi de Namur à l'encontre du requérant.

Ce courrier précise qu'une plainte anonyme datée du 10 août 2017 a été déposée et que le requérant a reconnu avoir eu, lors du cours litigieux, « un comportement sujet à caution ».

4. Le 12 septembre 2019, l'autorité disciplinaire supérieure dépose son rapport introductif dans lequel la sanction lourde de rétrogradation dans l'échelle de traitement est envisagée à l'encontre du requérant. Deux transgressions disciplinaires lui sont imputées.

Ce rapport introductif est notifié au requérant par deux plis recommandés des 12 et 13 septembre 2019.

5. Le 11 octobre 2019, le conseil du requérant transmet un mémoire en défense accompagné de vingt-et-une pièces, pour contester la qualification disciplinaire des faits retenus à sa charge, ainsi que le caractère excessif de la sanction lourde envisagée à son encontre.

6. Le 14 octobre 2019, le requérant est entendu disciplinairement, en présence de son conseil et de son représentant syndical.

7. Le 24 octobre 2019, une proposition de sanction disciplinaire lourde de retenue de traitement de 10 % pendant deux mois est notifiée au requérant.

8. Le 29 octobre 2019, le conseil du requérant informe l'autorité disciplinaire supérieure de l'intention de son client de ne pas introduire de recours en reconsidération devant le conseil de discipline.

9. Le 18 décembre 2019, la partie adverse confirme la proposition de sanction disciplinaire lourde de retenue de traitement de 10 % pendant deux mois à l'encontre du requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le même jour, cette décision est communiquée au cabinet du conseil du requérant, à qui l'envoi est présenté le 20 décembre 2019. Le pli revient cependant à son expéditeur avec la mention « non réclamé ». Il est procédé à un nouvel envoi.

11. L'acte attaqué est par ailleurs communiqué par courriel au requérant, ainsi qu'à son conseil, le 15 janvier 2020.

Le requérant expose qu'il apprend à cette occasion l'existence des deux notifications postales précitées et indique que son conseil a déposé une plainte auprès de Bpost à ce sujet.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant expose que l'absence d'exercice préalable d'un recours en reconsidération devant le conseil de discipline sur la base de l'article 51*bis* de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' ne rend pas irrecevable son recours en annulation devant le Conseil d'État. Il souligne que, non seulement, cette disposition limite l'exercice d'un tel recours à l'égard de la seule proposition de sanction mais qu'en outre, les illégalités soulevées en l'espèce ne sont apparues que postérieurement à la notification de ladite proposition de sanction du 24 octobre 2019. Il en déduit que, dans de telles circonstances, le recours en reconsidération devant le conseil de discipline à exercer dans les dix jours de cette notification ne constitue pas un recours organisé à sa disposition. Il ajoute que le raisonnement qui consisterait à juger irrecevable le recours en annulation exercé devant le Conseil d'État sans recours en reconsidération préalable devant le conseil de discipline, même lorsque l'illégalité dénoncée n'apparaît qu'après l'expiration du délai dont le membre du personnel dispose pour introduire ce recours en reconsidération, reviendrait à apporter une restriction disproportionnée à ses droits de la défense. Il invoque, à cet égard, l'arrêt n° 245.536 du 25 septembre 2019.

La partie adverse ne soulève pas d'exception d'irrecevabilité dans son mémoire en réponse mais, dans son dernier mémoire, elle entend appuyer l'exception *omisso medio* soulevée d'office par l'auditeur rapporteur.

IV.2. Appréciation

Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, celui qui décide d'exercer un recours juridictionnel doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la préservation de ce qu'il considère comme ses droits, ce qui suppose qu'il utilise toutes les voies de recours organisées par les textes avant de saisir le Conseil d'État, sous peine d'irrecevabilité du recours en annulation. À ce propos, les dispositions pertinentes de la loi du 13 mai 1999 disposent comme suit :

« Art. 51*bis*. 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 38*sexies*, alinéa 1. Une copie est adressée à l'autorité disciplinaire supérieure par le conseil de discipline.

[…] »;

« Art. 38*sexies*. Sur la base du dossier complet et du mémoire, l'autorité disciplinaire supérieure communique sa décision par notification contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste, au membre du personnel concerné. La décision peut être soit qu'elle a décidé de ne pas prononcer de sanction disciplinaire, soit qu'elle a décidé de prononcer l'une des sanctions disciplinaires légères soit qu'elle a décidé de proposer l'une des sanctions disciplinaires lourdes. La décision est communiquée au membre du personnel concerné, au plus tard quinze jours après l'écoulement du délai de trente jours visé à l'article 38*quater* et mentionne le droit pour l'intéressé d'introduire une requête en reconsidération à l'encontre de la proposition de sanction disciplinaire lourde auprès du conseil de discipline, conformément à l'article 51*bis*.

Lorsqu'aucune requête en reconsidération n'est introduite conformément à l'article 51*bis*, l'autorité disciplinaire supérieure confirme et communique sa décision définitive, sans pouvoir s'écarter de la proposition de sanction disciplinaire lourde, par envoi recommandé à la poste ou par notification avec accusé de réception, au membre du personnel concerné.

[…] ».

Il suit de ces dispositions que l'autorité disciplinaire supérieure doit communiquer sa « décision » au plus tard dans les quinze jours suivant le délai de trente jours visé à l'article 38*quater*. Cette « décision » peut consister dans le fait de ne pas prononcer de sanction disciplinaire, de prononcer l'une des sanctions disciplinaires légères ou « de proposer l'une des sanctions disciplinaires lourdes ». Par la suite, bien que l'article 51*bis* utilise le terme de « décision », ce n'est que si le membre du personnel concerné se voit notifier une « proposition de sanction » qu'il a la possibilité d'introduire une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline. Il dispose, à cet effet, d'un délai de dix jours qui prend cours à compter de la notification visée à l'article 38*quater*, alinéa 1er, précité, de ladite proposition de sanction disciplinaire lourde. Si l'agent s'abstient d'introduire cette requête en considération, l'autorité disciplinaire supérieure confirme et communique « sa décision définitive », sans pouvoir s'écarter de la proposition de sanction.

En l'espèce, le requérant a renoncé à introduire une requête en reconsidération contre la proposition de sanction disciplinaire lourde qui lui a été notifiée le 24 octobre 2019. Dès lors, la « décision définitive » adoptée le 18 décembre 2019 et qui a fait l'objet d'une première tentative d'envoi le 20 décembre courant, a eu pour objet de confirmer cette proposition de sanction, conformément à l'article 38*sexies*, alinéa 2, précité. Cette « décision définitive »

constitue l'acte attaqué. Le moyen unique porte uniquement sur l'éventuelle tardiveté de son adoption et de sa notification, au regard des délais fixés par l'article 38*sexies* et du principe général du délai raisonnable. Par hypothèse, de telles irrégularités ne peuvent apparaître que « [l]orsqu'aucune requête en reconsidération n'est introduite conformément à l'article 51*bis* », selon l'hypothèse visée à l'article 38*sexies*, alinéa 2, précité. Le requérant ne pouvait donc pas les anticiper. Partant, il ne devait pas introduire à titre préventif une telle requête, dans la seule perspective de se réserver la possibilité de soulever ces éventuelles irrégularités qui, à les supposer fondées, ne sont apparues que lors de l'étape ultérieure de la procédure. Selon l'article 51*bis* précité, la requête en reconsidération porte seulement sur la proposition de sanction mais non sur la décision définitive. En conséquence, si, au titre de l'exception *omisso medio*, une partie requérante doit veiller à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la préservation de ce qu'il considère être ses droits, dans le cas d'espèce, le requérant ne pouvait se voir imposer d'exercer ce recours à défaut de pouvoir déceler les irrégularités non contenues dans la proposition de sanction. Enfin, la circonstance que l'acte attaqué ne fait que confirmer la proposition de sanction à laquelle le requérant a en quelque sorte acquiescé, ne peut le priver de la possibilité d'invoquer de telles irrégularités contre cet acte. Cette « décision définitive » est prévue formellement à l'article 38*sexies*, alinéa 2, précité, de sorte que le requérant qui a pu, certes, être satisfait de la proposition de sanction, n'en doit pas moins demeurer en mesure de critiquer ladite décision, bien qu'elle ne puisse s'écarter de la proposition, si son auteur a commis une irrégularité dans l'intervalle.

En conséquence, l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie et il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint d'en poursuivre l'instruction.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l’auditorat désigné par M. l’auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l’instruction de l’affaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le 27 octobre 2021, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur Luc Detroux