

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

A R R Ê T

n° 252.721 du 20 janvier 2022

A. 234.442/VIII-11.771

En cause : **AMONA NGANFOULA** Ronald,
ayant élu domicile chez
M^e Aurore DEWULF, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

contre :

la société anonyme de droit public HR RAIL,
ayant élu domicile chez
M^{es} Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} septembre 2021, Ronald Amona Nganfoula demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise le 1^{er} juillet 2021 par la partie adverse, constatant la cessation de ses fonctions par mise à la retraite prématurée pour motif d'invalidité » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 1^{er} décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Aurore Dewulf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Vincent Vuylsteke, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, 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, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, agent statutaire de la partie adverse depuis huit ans.

2. Le 30 avril 2021, le conseiller en prévention-médecin du travail le déclare définitivement inapte à sa fonction d'agent de triage.

Le formulaire d'évaluation de santé qui en fait état est communiqué le même jour au requérant, lequel ne conteste pas cette décision.

3. Par un courrier daté du 20 mai 2021 et recommandé à la poste le 26 mai suivant, la partie adverse informe le requérant qu'il doit choisir entre l'acceptation d'un reclassement dans un autre poste compatible avec son état de santé ou le refus de ce reclassement et sa mise à la retraite prématurée, le requérant devant renvoyer sa réponse dans les cinq jours ouvrables.

4. Selon la partie adverse, ce courrier est présenté au domicile du requérant le 27 mai 2021, lequel indique cependant ne pas l'avoir réceptionné. Ce pli est retourné à la partie adverse le 12 juin 2021 avec la mention « non réclamé ».

5. La partie adverse indique que, les 23 et 24 juin 2021, « le système Skype for Business est utilisé pour tenter de joindre le requérant sur son GSM » et que « ce système est connecté à la boîte mail, et génère des courriels automatiques reprenant les appels passés ». Elle précise également que le requérant ne répond à aucun de ces appels.

6. Le 1^{er} juillet 2021, elle met le requérant à la retraite prématurée. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

« Le 30/04/2021, vous avez été déclaré définitivement inapte à exercer vos fonctions normales. En date du 20/05/2021, un courrier dont vous trouverez copie ci-joint vous a été adressé vous proposant la remise au travail suite à cette déclaration d'inaptitude. Vous disposiez de cinq jours ouvrables pour accepter ou refuser la remise au travail. L'absence de réponse est considérée comme un refus conformément au paragraphe 20 du RGPS fascicule 575. Nous n'avons pas eu de réponse à notre courrier recommandé du 20/05/2021 précité. En application du paragraphe 34 du même règlement, vous avez été placé en section d'attente en date du 19/06/2021.

En conséquence, eu égard à l'article 2, lettre c du chapitre XV du Statut du Personnel, la cessation de vos fonctions par la mise à la retraite prématurée pour motif d'invalidité, conformément à l'art. 13 du chapitre XVI du Statut du Personnel, prend cours le 01/07/2021 ».

7. Le 9 juillet 2021, le conseil du requérant envoie un courriel à la partie adverse dans lequel elle indique que son client lui a signalé « avoir été mis à la pension pour inaptitude physique mais qu'il n'aurait reçu aucun courrier matérialisant cette décision, ni aucun autre courrier l'avertissant de cette future mise à la pension », et lui demande de lui communiquer le dossier y relatif.

8. Le 19 juillet 2021, la partie adverse fait suite au courriel du conseil du requérant. Elle précise, entre autres, que « durant le mois de juin 2021, en l'absence de réponse de votre client, nous essayons de le contacter de manière directe (appel sur son gsm). Malheureusement sans succès ».

9. Le 4 août 2021, le conseil du requérant demande à la partie adverse de revoir sa décision. Elle y précise entre autres ce qui suit :

« Vous me signalez avoir essayé de joindre M. AMONA NGANFOULA sur son gsm (ce qui, à ce stade, reste une affirmation unilatérale non démontrée). M. AMONA NGANFOULA me signale en outre qu'il a essayé de modifier son numéro de gsm dans le portail de la SNCB, ce qui semble impossible ».

10. Le 16 août 2021, la partie adverse refuse de faire droit à la demande du conseil du requérant. Concernant les appels téléphoniques, elle relève notamment que :

« À cet égard, nous vous confirmons que le dossier de votre client a été traité avec la diligence et la minutie requises (les appels évoqués dans notre précédent mail ont évidemment bien été effectués, nous disposons de relevés téléphoniques en ce sens). L'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat que vous citez, qui préconise l'utilisation de la voie recommandée, a également été totalement respecté en l'espèce ».

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision

administrative suppose deux conditions, à savoir l'existence d'une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. *Moyen unique*

V.1. *Thèse du requérant*

Un moyen unique est pris « de l'application fausse, inexacte et abusive du fascicule 575-RGPS, plus particulièrement du § 20, de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de minutie, de diligence et du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la motivation fausse inexacte et abusive, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'excès de pouvoir, de la confiance légitime et de la sécurité juridique ».

Le requérant rappelle la portée des règles et principes généraux visés à l'appui de son moyen unique. Il expose qu'en l'espèce, l'acte attaqué lui a rappelé qu'un courrier recommandé daté du 20 mai 2021 lui proposait une remise au travail à la suite du constat d'incapacité à ses fonctions, soulignant qu'il disposait d'un délai de cinq jours ouvrables pour accepter ou refuser la remise au travail, l'absence de réponse étant considérée comme un refus conformément au § 20 du RGPS 575, et que la partie adverse s'est fondée sur son absence de réponse à ce courrier recommandé pour le mettre à la pension prématurée pour incapacité physique. Il soutient que, si cette conséquence est effectivement prévue par le RGPS 575, § 20, elle ne pouvait lui être appliquée sans violer les principes visés au moyen, « au vu des circonstances particulières le concernant ». Il fait valoir qu'il a déjà été jugé, dans un arrêt n° 216.161 du 4 novembre 2011, que lorsqu'une conséquence lourde et définitive s'attache à un défaut de réponse à un courrier, la partie adverse doit agir avec diligence et éviter toute insécurité juridique, qu'est notamment visé un courrier déterminant un délai de réponse dont le non-respect modifie la situation juridique du requérant comme en l'espèce, et que n'ayant aucune certitude quant à la réception du courrier et quant à la connaissance du délai endéans lequel le requérant devait répondre, la partie adverse n'avait pas agi avec la diligence requise, comme en l'espèce dès lors qu'il n'a pas réceptionné l'avis de passage du recommandé litigieux, qu'il arrive que son courrier soit déposé dans la boîte aux lettres de ses voisins, que la partie adverse savait qu'il n'avait pu prendre connaissance du contenu du recommandé puisqu'il lui est revenu avec la mention « non réclamé », et qu'au vu de la gravité des conséquences de l'absence de réponse audit courrier, elle

aurait dû s'assurer de trouver un mode de communication permettant de recueillir sa réponse. Il en déduit qu'en ne recueillant pas sa réponse alors qu'elle savait qu'il n'avait pas été atteint par le recommandé, elle a violé les principes visés au moyen. Il ajoute que le respect de la confiance légitime peut s'imposer quand l'administration a commis une erreur, si une attente légitime a été suscitée, et ce en l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance. Il soutient qu'en ne s'assurant pas qu'il avait eu connaissance du contenu du recommandé et en décidant, dans ces circonstances, de procéder à son licenciement, la partie adverse a commis une erreur manifeste. Il affirme que son attente légitime est d'être avisé par son employeur pour lequel il travaille depuis plus de sept ans qu'un licenciement est susceptible d'intervenir. Il ajoute qu'il n'existe aucun motif grave qui empêchait la partie adverse de revenir sur sa décision et de lui octroyer un reclassement. Il fait encore valoir que l'acte attaqué présente un défaut de motivation lorsqu'il évoque une absence de réponse au courrier du 20 mai 2021 au motif qu'il ne peut être question de répondre à un courrier qu'à condition d'avoir pu en prendre connaissance de sorte que c'est de manière inadéquate et abusive que l'acte attaqué utilise les termes « absence de réponse » pour justifier l'application du § 20 du RGPS 575. Il en conclut que les conditions d'application du § 20 du RGPS 575 ne sont pas rencontrées. Il ajoute que son conseil a attiré l'attention de la partie adverse sur le fait qu'il n'avait pu prendre connaissance du recommandé et, par conséquent, y répondre et lui a été demandé de revoir sa position et de lui octroyer un reclassement, ce à quoi la partie adverse a opposé une simple fin de non-recevoir. Elle en déduit que la position de la partie adverse constitue un abus de pouvoir manifeste.

V.2. Appréciation

Les paragraphes 20 et 34 du règlement général relatif aux agents inaptes pour raison de santé de la partie adverse – fascicule 575 – disposent comme suit :

- « 20. En ce qui concerne l'agent totalement et définitivement inapte, l'objectif final de la réutilisation est de pouvoir reclasser l'agent. Celui-ci dispose de 5 jours ouvrables pour accepter ou refuser la remise au travail. Il n'est pas admis à revenir sur sa décision ou à conditionner celle-ci. L'absence de réponse est considérée comme un refus »;
- « 34. L'agent totalement et définitivement inapte qui renonce à la remise au travail en vertu du paragraphe 21 ou qui refuse d'être reclassé, sans préjudice des dispositions prévues au paragraphe 33 :
 - s'il est régularisé, est placé en section d'attente le lendemain de la date de son refus pour être pensionné le premier jour du mois suivant (Statut du personnel – chapitre XVI – art.13);
 - [...] ».

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 15 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. ».

Sauf cas de force majeure, la notification d'une décision au moyen d'un envoi recommandé par la poste a lieu au moment de la remise ou de la présentation de l'envoi avec avis laissé à l'adresse de l'intéressé. Pareille notification s'opère valablement 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. Dans ce 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. À l'instar de tout administré qui sait qu'une décision doit être prise et peut intervenir à bref délai, un agent public impliqué dans une procédure administrative, disciplinaire ou autre, doit s'attendre à recevoir de l'administration des nouvelles exigeant une réaction immédiate de sa part et, dès lors, s'organiser pour pouvoir réagir à temps en désignant le cas échéant un mandataire chargé, pendant son absence, de réceptionner les envois postaux.

En l'espèce, le courrier daté du 20 mai 2021 par lequel la partie adverse a demandé au requérant de manifester son accord ou son refus sur un reclassement lui a été adressé par pli recommandé à la poste. L'enveloppe contenant ce courrier porte la date du 26 mai 2021 (cachet de Bpost) et la mention : « Avis déposé le 27.05.21 - Retour le 12.06.21 ». Cette même enveloppe indique que cet envoi est « non réclamé ». Le requérant fait valoir qu'il n'a pas réceptionné cet avis de passage et qu'« il arrive que [son courrier] soit déposé dans la boîte-aux-lettres de ses voisins ». Il n'avance, toutefois, aucun élément de nature à étayer cette thèse suivant laquelle l'agent des postes aurait effectivement déposé l'avis chez un voisin. Il n'a, au demeurant, entrepris aucune démarche en ce sens auprès des services de Bpost visant à déterminer si une difficulté concernant la remise de cette lettre serait survenue. Il ne prétend pas davantage que les documents susmentionnés constitueraient un faux. Enfin, il échoue à souligner qu'il devait s'attendre à recevoir pareil courrier, dans la mesure où, en date du 30 avril 2021, le conseiller en prévention-médecin du travail l'avait déclaré définitivement inapte à sa fonction d'agent de triage, que le formulaire d'évaluation de santé qui en faisait état lui a bien

été communiqué et qu'il n'a nullement contesté cette décision. Partant, il n'invoque, ni *a fortiori* ne démontre, l'existence d'un cas de force majeure susceptible de remettre en cause la validité de la notification du courrier du 20 mai 2021. Cette situation ne peut être comparée avec celle qui prévalait dans l'arrêt n° 216.461 du 4 novembre 2011 où le Conseil d'État a précisément reproché à l'autorité concernée d'avoir utilisé un mode d'envoi aléatoire tel que le courrier ordinaire malgré l'importance du courrier en cause. Tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que le requérant ne peut reprocher à la partie adverse d'avoir méconnu les dispositions visées au moyen, en tirant les conséquences statutairement prévues de l'envoi recommandé daté du 20 mai 2021 et de l'absence de suite y réservée par le requérant.

La partie adverse indique, au surplus, qu'elle a tenté d'atteindre le requérant par téléphone à trois reprises mais sans succès. Elle produit, en ce sens, des documents faisant état de « *outgoing calls* » à l'initiative de L. L. datés des 23 juin (9h49 et 16h53) et 24 juin 2021 (8h05), le requérant soutenant certes que ce n'était pas son numéro et que des problèmes ont été rencontrés avec le « système Skype for Business ». Lors de ses échanges de courriels avec le service juridique de la partie adverse, son conseil a pourtant été avisée de l'existence de ces appels, et ce à deux reprises par les courriels des 19 juillet et 16 août 2021, et si elle a émis une réserve dans son courriel du 4 août 2021 à cet égard, elle n'y a plus fait égard dans le présent recours, pas plus qu'elle n'a dès lors cherché à démontrer que les affirmations de la partie adverse se seraient révélées inexactes, par la production de pièces convaincantes à cet effet.

Quant aux arguments suivant lesquels, d'une part, « il n'existe aucun motif grave qui empêchait la partie adverse de revenir sur sa décision » et, d'autre part, le refus « de revenir sur cette décision » constituerait un abus de pouvoir, ils sont sans pertinence dès lors que le recours vise la décision du 1^{er} juillet 2021 sans viser la décision de refus du 16 août suivant.

Il s'ensuit que, dans la mesure où le requérant n'établit ni une force majeure ni une faute de la partie adverse, celle-ci a pu valablement considérer qu'à la suite de l'envoi par recommandé et de l'avis de passage, le requérant a été mis en état de répondre et que l'absence de prise de connaissance du courrier susvisé lui était imputable de sorte qu'elle a pu valablement constater une absence de réponse de sa part dans le délai fixé, conformément au paragraphe 20 susvisé. Le requérant ne démontre, donc, pas que les conditions d'application de cette disposition ne sont pas rencontrées ou que la partie adverse en a fait une application erronée ou illégale.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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 est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé le 20 janvier 2022 par la VIII^e chambre siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born