

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.707 du 10 octobre 2022

A. 233.999/VIII-11.712

En cause : **LARDINOIS** Jean-Yves,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Louis LEUCKX, avocat
rue Jules Destrée 72
6001 Marcinelle,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2021, Jean-Yves Lardinois demande l'annulation de « la sanction disciplinaire de démission d'office datée du 26 avril 2021 réceptionnée le 28 avril 2021 ».

II. Procédure

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur 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 31 août 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 octobre 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jean-Louis Leuckx, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Eric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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 statutaire (A12) au SPF Finances. Revêtu du grade d'attaché, il exerce ses fonctions au centre PME Charleroi – Team Contrôle 3 de l'administration générale de la Fiscalité (ci-après AGFisc).

2. Le 13 août 2020, est dressé un rapport de la cellule d'Inspection interne de l'AGFisc, à la suite de faits problématiques relevés dans le chef du requérant au regard du Code de déontologie et de la réglementation en matière de cumuls.

La cellule avait été saisie par un courriel du 4 juin 2020 de F. L., conseiller général - chef de la division Contrôle et Expertise du centre Particuliers de Charleroi d'AGFisc.

Après obtention des divers renseignements demandés et instruction du dossier, le rapport conclut à la violation, par le requérant, de articles 7 et 9 du Statut des agents de l'État et du Code de déontologie.

3. Par une lettre recommandée du 10 septembre 2020, T. D., conseiller général *a.i.* au centre PME de Charleroi, convoque le requérant, sur le fondement de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', à une audition le 1^{er} octobre 2020 dans le cadre d'une procédure disciplinaire ouverte à son encontre et sur la base des faits suivants :

« Représentation d'un contribuable, [M. G.] dans ses relations avec le SPF Finances (situation de conflits d'intérêts);
Mention de son grade dans le cadre de cette représentation (contact téléphonique du 12 mai 2020);
Consultation d'informations au moyen des applications professionnelles, hors du cadre de sa fonction (dossier de M. G.);

Exercice d'une activité complémentaire hors du cadre de l'autorisation de cumul reçue ».

4. Par un courriel du 25 septembre 2020, le requérant sollicite la tenue de l'audition via l'application *Microsoft Teams*, ce qui lui est accordé par un courriel du lendemain.

5. L'audition se tient le 1^{er} octobre 2020, comme prévu, et procès-verbal en est dressé ; celui-ci est transmis dès le lendemain au requérant qui y répond le 5 octobre 2020, sans encore émettre ses observations.

6. Par un courriel du 8 octobre 2020, la consultation du dossier disciplinaire ainsi qu'une audition complémentaire sont proposées au requérant.

7. Par un courriel du 9 octobre 2020, ce dernier accepte la suggestion d'audition complémentaire, en demandant « eu égard à la charge de travail du mois d'octobre [...] de la planifier au plus tard possible ».

8. Par un courriel du 12 octobre 2020, il accuse réception du dossier disciplinaire.

9. La nouvelle audition disciplinaire, à laquelle l'autorité convoque le requérant par une lettre recommandée et par un courriel du 13 octobre 2020, est fixée au 29 octobre 2020.

10. Par un courriel du même jour, le requérant retourne, après l'avoir signé, le procès-verbal du 2 octobre 2020, assorti d'une note de commentaires datée du 12 octobre 2020.

11. Le 13 octobre 2020, l'audition se déroule via *Microsoft Teams*, comme demandé par le requérant, et procès-verbal en est dressé.

12. Par un courriel du 30 octobre 2020, celui-ci est transmis au requérant pour remarques éventuelles. Celui-ci y réserve suite par un courriel du 12 novembre 2020.

13. Le 17 novembre 2020, T. G. établit un « Rapport procédure à l'encontre de M. Jean-Yves Lardinois », qui reprend notamment les reproches formulés, les étapes de la procédure et des « informations complémentaires relatives au dossier ».

14. Dans un courrier daté 5 février 2021, la secrétaire du comité de gestion Fiscalité indique au requérant que ce comité a été saisi le 17 novembre 2020 d'un dossier disciplinaire ouvert à sa charge et le convoque pour une audition disciplinaire qui doit se tenir le 25 février 2021. Le courrier indique également que le dossier est mis à sa disposition jusqu'au 24 février 2021.

15. Le 25 février 2021, il est procédé à l'audition du requérant par le comité de gestion via *Microsoft Teams*.

16. Par courrier recommandé avec accusé de réception, un bulletin d'information n° 533, contenant la proposition du comité de gestion de peine disciplinaire de démission d'office, est adressé au requérant. Une copie d'un extrait du procès-verbal de la séance dudit comité du 25 février 2021 est jointe. Le bulletin indique que le requérant peut solliciter d'être entendu par la chambre de recours pour autant qu'il manifeste son désir dans les 20 jours calendrier après la notification.

17. N'ayant pas introduit de recours contre cette proposition, le requérant se voit infliger la peine disciplinaire de la démission d'office par arrêté royal du 21 avril 2021.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié au requérant par lettre recommandée du 26 avril 2021.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

IV.1.1 Le mémoire en réponse

La partie adverse indique que l'acte attaqué a été notifié par une lettre recommandée du 26 avril 2021, avec accusé de réception du 28 avril 2021, cette dernière date étant confirmée par les termes de la requête. Elle ajoute que la lettre de notification de la peine disciplinaire infligée fait bien mention du recours ouvert contre l'acte notifié, de sorte que le délai de forclusion de 60 jours a bien commencé à courir le 29 avril 2021 pour venir à échéance le dimanche 27 juin 2021, réglementairement reporté au lundi 28 juin 2021. Elle constate que la requête, signée manuellement par le requérant supposément le 27 juin 2021, l'a également été électroniquement le lendemain à 23h01 mais n'a été déposée sur la plateforme du

Conseil d'État que le 29 juin 2021. Dans ces conditions, il estime que la requête est tardive et, donc, non recevable.

Par ailleurs la partie adverse rappelle qu'il est de jurisprudence constante que l'épuisement des recours préalables constitue une condition de recevabilité du recours en annulation devant le Conseil d'État. Or, elle observe que le requérant s'est abstenu d'introduire, contre la peine de démission d'office proposée par le Comité de gestion de l'AGFisc, le recours dont il disposait et qui lui avait été renseigné dans le cadre de la notification du bulletin n° 533 par lettre recommandée du 10 mars 2021.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant indique qu'il a respecté le délai de recours au Conseil d'État.

S'agissant de l'exception *omisso medio* de la partie adverse, il soutient que l'autorité doit veiller à informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre et lui laisser la possibilité de faire valoir utilement ses observations sur celle-ci avant son adoption. Il souligne que cette formalité est destinée à assurer que l'autorité adopte la décision en toute connaissance de cause conformément à l'article 6.3 de la CEDH. Or, il considère que tel n'a pas été le cas.

IV.1.3. Derniers mémoires

Dans leurs derniers mémoires, les parties n'évoquent pas l'exception tirée de la tardiveté du recours au Conseil d'État. L'exception *omisso medio* est examinée conjointement au premier moyen.

IV.2. Appréciation

La consultation de la plateforme électronique démontre que la requête y a été déposée le 26 juin 2021. Celle-ci étant incomplète, le greffe a invité le requérant à la régulariser, ce qu'il a fait le 28 juin 2021. Conformément à l'article 3*bis*, alinéa 3, du règlement général de procédure, la partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l'invitation est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi, soit en l'espèce à la date du 26 juin 2022.

Le présent recours introduit le 26 juin 2021 contre une décision réceptionnée le 28 avril 2021 est donc bien recevable *ratione temporis*.

Par ailleurs, le recours prescrit à l'article 79, § 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', constitue un recours préalable organisé qui doit obligatoirement être exercé avant le recours au Conseil d'État contre la sanction finale. Pour pouvoir déterminer si le requérant a été mis en mesure d'exercer ce recours préalable, il convient d'examiner la régularité de la notification de la proposition de sanction. Cet examen est lié à celui du premier moyen qui dénonce l'irrégularité de cette notification.

D'autre part, l'omission de la saisine par le requérant de la chambre de recours ne rend pas le recours irrecevable devant le Conseil d'État si les moyens qu'il soulève dans la procédure en annulation n'auraient pu être pris en considération devant la chambre de recours. Tel est bien le cas du premier moyen. Dans son second moyen, le requérant critique le temps mis par la procédure. Dans la mesure où sa critique ne porte toutefois pas sur le temps mis par la partie adverse pour prendre sa décision après l'échéance du délai pour saisir la chambre de recours, il aurait pu faire valoir la critique qu'il formule dans le second moyen devant la chambre de recours.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1 Requête

Le requérant expose que le bulletin n°533 daté du 10 mars 2021 a été envoyé par le SPF en recommandé, que le facteur n'a pas sonné et qu'il n'a pas reçu d'avis de passage, ce qui l'a privé du droit de saisir la chambre des recours dans le délai légal de 20 jours. Il souligne que la partie adverse n'a pas, lors du retour du recommandé, jugé opportun de le contacter par courriel, alors même que les dispositions Covid faisaient qu'outre le télétravail obligatoire, toutes les procédures et auditions se faisaient par l'application informatique *Teams*. Se référant aux arrêts n° 171.786 du 4 juin 2007 et n° 176.613 du 12 novembre 2007, il estime que, dans un État de droit, le citoyen doit avoir la possibilité de contester devant une juridiction les décisions de l'autorité administrative et que celle-ci doit tout mettre en œuvre pour que l'administré puisse effectivement exercer le recours qui lui est ouvert.

V.1.2. Mémoire en réplique

Le requérant rappelle qu'il était en mi-temps médical et estime que puisque l'heure de passage du facteur n'est pas connue, il est présomptueux de statuer sur son activité de service et sa présence à son domicile. Il constate aussi que la partie adverse ne communique pas comme pièce jointe le *tracking Bpost* de ce recommandé, ce qui ne lui permet même pas d'être sûr de la date (de tentative) de remise. Il note également que la page d'accompagnement ne comporte aucun numéro de recommandé, alors qu'il est de bonne pratique administrative d'y apposer l'étiquette prévue à cet effet sur le bordereau Bpost (surtout lorsqu'il s'agit d'un envoi de cette importance), comme le montre leurs pièces 19 et 23 (dont la remise en main propre par le facteur n'a jamais été contestée). Par contre, il est, selon lui, mensonger de prétendre que les pièces 3 et 11 ont été envoyées par recommandé puisque tous les documents de la procédure initiale ont été échangés par courriel. Il soutient donc que durant la période « Covid » le choix préféré de communication (et le plus efficace) était le courriel.

V.1.3. Dernier mémoire

Le requérant maintient qu'il n'a pas reçu l'avis de passage prétendument laissé dans sa boîte aux lettres. S'il confirme qu'il n'a pas introduit de plainte auprès de Bpost, il estime que l'on peut raisonnablement douter de l'intérêt et de la pertinence de l'introduction d'une telle plainte et rappelle que le prétendu dépôt de l'avis de passage a lieu pendant la crise sanitaire lors de laquelle la distribution du courrier a été perturbée à l'instar de nombreux autres services ou prestations. Il s'étonne qu'alors que pendant toute la procédure, il a répondu à l'ensemble des correspondances, la partie adverse ait poursuivi la procédure malgré qu'elle avait réceptionné l'accusé indiquant qu'il n'avait pas réclamé le courrier. Il fait valoir également que, compte tenu de la crise sanitaire, l'ensemble de la procédure s'était déroulée de manière électronique, la proposition de sanction, pourtant signée électroniquement, lui est adressée uniquement par courrier recommandé avec accusé de réception. Il ajoute que la partie adverse a, deux semaines après avoir réceptionné l'accusé indiquant qu'il n'avait pas réclamé le courrier contenant la proposition de sanction, effectué « comme si de rien n'était », son entretien de fonction et la planification de son travail pour le reste de l'année. Enfin, il argue aussi de ce que la partie adverse mentionne, dans le courrier de notification de l'acte attaqué le recours en annulation auprès du Conseil d'État, et soulève pourtant dans le cadre de la présente procédure l'exception *omisso medio*.

V.2. Appréciation

L'article 79, §§ 3 et 4, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' dispose :

« § 3. Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire et notifie sa proposition à l'agent dans les quinze jours.

À défaut de cette notification dans le délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent.

§ 4. Dans les vingt jours qui suivent la notification de la proposition de peine disciplinaire, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition auprès de la chambre de recours compétente ».

Il résulte de cette disposition que la sanction disciplinaire ne peut être prononcée qu'après qu'une proposition de sanction lui ait été notifiée et que cette notification fait courir un délai de 20 jours dans lequel l'agent peut introduire un recours auprès de la chambre de recours.

La réglementation ne prévoit pas selon quelle modalité doit avoir lieu la notification mais dès lors que celle-ci fait courir un délai à peine de déchéance pour l'agent poursuivi, il convient que l'autorité utilise une modalité qui donne une date certaine à cette notification.

Lorsque, à cette fin, la notification est faite par une lettre recommandée avec accusé de réception, il incombe, en cas de contestation, à la partie adverse d'apporter la preuve de cette notification.

Même si, comme l'indique le requérant, le code barre de ce recommandé n'est pas apposé sur la copie du courrier du 10 mars 2021 figurant en pièce n° 21 du dossier administratif, à la différence des courriers envoyés également par recommandé contre accusé de réception le 5 février 2021 et le 26 avril 2021, il convient cependant de constater que ce code barre figure bien sur la copie du courrier du 10 mars 2021 figurant en pièce n° 25 (page 263) du dossier administratif.

Par ailleurs, les pages 264 à 266 de la pièce n° 25 font état d'un document Track and Trace de Bpost reprenant la chronologie du courrier recommandé du 10 mars 2021. Il ressort de ce document que le courrier a été présenté au domicile du requérant le 11 mars 2021, qu'un avis a été laissé à cette date dans la boîte aux lettres et qu'à la date du 27 mars 2021, le courrier n'avait pas été réclamé par ce dernier.

À la page 267 de la pièce n° 25 du dossier administratif figure également une copie du recto de l'enveloppe d'envoi du courrier recommandé du 10 mars 2021

sur lequel a été collée une étiquette comportant la mention « non réclamé » et faisant état du retour de ce courrier le 27 mars 2021 à son expéditeur.

Le requérant expose qu'il n'a pas trouvé d'avis de passage dans sa boîte aux lettres. Il n'indique cependant pas qu'il aurait introduit une réclamation à cet égard auprès de services postaux. Dans son dernier mémoire, il doute de l'utilité d'une telle plainte. Toutefois, à défaut de plainte, il n'y a en tout état de cause pas de raison de douter qu'un tel avis de passage a bien été déposé dans la boîte aux lettres du requérant comme l'indique le service postal à la date du 11 mars. C'est donc bien à cette date que le destinataire du courrier a pu en avoir connaissance et que le courrier doit être considéré comme lui ayant été notifié (Voir en ce sens, C. const., 17 décembre 2003, 170/2003 B.6. et B.9.). Au surplus et contrairement à ce qu'avance le requérant dans son dernier mémoire, on n'aperçoit en quoi la crise sanitaire, si elle a pu perturber certains services, auraient pu avoir pour conséquence qu'un agent du service postal aurait faussement indiqué avoir déposé un avis de passage.

Le requérant soutient encore que la partie adverse aurait dû lui faire parvenir la proposition de sanction également par courriel. Ce procédé n'offre toutefois pas la garantie de donner une date certaine à la notification.

Dès lors, sachant que le requérant était, en mars 2021, en absence pour mi-temps médical et que, en raison de la crise sanitaire, la présence sur le lieu de travail était limitée, la partie adverse a utilisé un moyen de notification adéquat en recourant au pli recommandé contre accusé de réception. Elle démontre d'ailleurs, par les documents versés au dossier administratif, qu'en mars 2021, le requérant n'est pas venu un seul jour sur son lieu de travail. Par conséquent, il ne peut être fait grief à la partie adverse de ne pas avoir tenté de remettre la proposition de sanction en mains propres.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que la partie adverse a procédé de manière adéquate à la notification de la proposition de sanction par courrier recommandé.

Enfin, contrairement à ce que soutient le requérant dans son dernier mémoire, le fait d'avoir indiqué la voie de recours ouverte contre son acte n'a pas pour effet de priver l'autorité d'invoquer l'irrecevabilité d'un tel recours.

L'exception *omisso medio* étant liée à l'examen du premier moyen et ce dernier n'étant pas fondé, le recours est, par conséquent, irrecevable.

**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 et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 10 octobre 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux