

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.655 du 18 octobre 2023

A. 234.753/VIII-11.809

En cause : **CORNET** François-Xavier,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUPPE, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 octobre 2021, François-Xavier Cornet demande l'annulation des « actes administratifs suivants :

- La note de fonctionnement provisoire établie le 26 mai 2021 par le Premier Commissaire de Police [J.-M. D.], Directeur opérationnel DGA/DAB *a.i.*
- La note de fonctionnement finale établie le 17 juin 2021 par le Premier Commissaire de Police [J.-M. D.], Directeur opérationnel DGA/DAB *a.i.* [...] ».

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 5 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 octobre 2023.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Olivier Louppe, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme Aurélie Geelhand de la Bistrate, conseillère juriste, 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 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. En 2000, le requérant entre à la police communale d'Anderlecht en tant qu'inspecteur.

2. En 2012, il passe le concours d'inspecteur principal et entre au service de la zone de police de Bruxelles-Ouest.

3. Il est commissaire de police depuis le 1^{er} avril 2020 et travaille, selon les écrits de procédure, en tant que chef de service de la réserve opérationnelle de la direction de la sécurisation (ci-après « DAB »), dépendant de la direction générale de la police administrative de la police fédérale (ci-après « DGA »).

4. Le 13 avril 2021, le directeur et le directeur opérationnel *a.i.* de la DAB s'entretiennent avec le requérant au sujet des « valeurs de respect et d'impartialité », du « *management* participatif », de la « valeur d'équité », de la « gestion des heures » et de l'« utilisation des véhicules de service banalisés ».

5. À l'occasion d'un entretien du 7 mai 2021, le requérant est avisé de la rédaction d'une « note de fonctionnement (en cas de problème de fonctionnement) ».

6. Le 19 mai 2021, le conseiller en prévention-médecin du travail recommande qu'il « doit travailler à un poste opérationnel autre que la DAB pour raisons médicales ».

7. Le 26 mai 2021, le directeur opérationnel *a.i.* émet ladite note de fonctionnement qui, selon les écrits de procédure, est portée à la connaissance du requérant le jour même et l'invite à faire part de ses observations pour le 3 juin suivant.

Il s'agit du premier acte attaqué.

8. Le 2 juin 2021, le requérant communique ses « observations écrites pour donner suite à la note de fonctionnement [du] 26 mai 2021 ».

9. Le 17 juin 2021, le directeur opérationnel *a.i.* décide de maintenir la note de fonctionnement du 26 mai 2021 « après analyse [des] observations » du requérant.

Il s'agit du second acte attaqué.

Selon le mémoire en réponse, un rendez-vous est fixé avec le requérant le même jour afin de le lui remettre.

10. Il ressort du dossier du requérant qu'il est en incapacité de travail pour *burn out* du 5 au 29 juillet 2021 inclus et que, par un courriel du 8 juillet 2021, il demande l'autorisation de se rendre à l'étranger dans la mesure où « à la base, [il] étai[t] en congé du 12 au 21 juillet et à l'étranger (Espagne) pendant cette période ». Il précise qu'il « est également possible [qu'il] prolonge [son] séjour jusqu'à la fin de [son] incapacité ».

Le même jour, il reçoit l'autorisation du docteur O. M., du « *Psychological Medical Service* » de la police fédérale.

11. Par un courrier recommandé avec accusé de réception daté du 13 juillet 2021, le directeur opérationnel informe le requérant qu'en raison de l'annulation, à la suite de son absence pour maladie, du rendez-vous du 17 juin 2021 à l'occasion duquel il devait lui remettre le second acte attaqué, il lui « fai[t] parvenir sous pli ladite note de fonctionnement [...] définitive à compléter et signer ».

12. Un avis de passage est déposé dans la boîte aux lettres du requérant le 14 juillet 2021 mais l'envoi revient à l'expéditeur le 30 juillet suivant, à défaut d'avoir été réceptionné au bureau de poste dans les quinze jours.

13. Un second envoi recommandé est adressé le 6 août 2021 et réceptionné le 25 août suivant.

14. Selon le mémoire en réponse, le requérant est, depuis le 16 septembre 2021 jusqu'au 15 mars 2022, détaché au sein de la direction des Opérations de la direction de la Sécurité publique, dépendant également de la DGA.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant estime avoir introduit son recours dans les soixante jours de sa prise de connaissance « de la décision finale attaquée ». Il expose qu'il est le destinataire des actes attaqués qui l'affectent défavorablement dès lors qu'ils sont classés dans son dossier personnel d'évaluation et, selon lui, « diffusé[s] irrégulièrement auprès d'autres services de la police fédérale avec l'objectif de [le] dénigrer et de porter atteinte à sa réputation ». Il ajoute qu'il n'est pas exclu qu'ils puissent servir de fondement à une évaluation négative.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que le premier acte attaqué n'est pas susceptible de recours parce qu'il constitue un acte préparatoire, dès lors qu'il laissait le directeur opérationnel « libre, après avoir pris connaissance des éventuelles observations du requérant, de [le] maintenir, de l'adapter ou d'y renoncer ».

Elle ajoute que le recours introduit à l'égard des deux décisions attaquées est irrecevable *ratione temporis*. Elle expose que le premier acte attaqué, notifié au requérant le 26 mai 2021, devait être attaqué avant le 26 juillet suivant, alors que la requête est datée du 11 octobre 2021. Quant au second acte attaqué, elle fait valoir qu'il « a été notifié par un envoi recommandé avec accusé de réception du 13 juillet 2021, présenté le 14 juillet 2021 au domicile du requérant, et revenu à l'expéditeur le 30 juillet 2021 car le requérant ne l'a pas réclamé dans le délai imparti ». Elle en conclut qu'il « a donc été notifié[é] le 14 juillet 2021, soit le jour de

la présentation du premier recommandé au domicile du requérant » et soutient, par référence à des arrêts n^{os} 202.457 et 202.458 du 29 mars 2021 et n° 221.475 du 22 novembre 2012, que cette première notification régulière « entraîne [...] des effets immédiats même lorsque son destinataire ne réceptionne pas lui-même la communication ou n'en confirme pas la réception ». Elle se réfère encore à des arrêts n° 243.864 du 1^{er} mars 2019 et n° 250.127 du 16 mars 2021 qu'elle cite. Selon elle, « vu que le deuxième acte attaqué a été notifié le 14 juillet 2021, le requérant avait jusqu'au 13 septembre 2021 pour le critiquer auprès [du Conseil d'État] », de sorte que le recours est également tardif en ce qui le concerne.

Elle fait encore valoir que les deux actes attaqués sont de simples mesures d'ordre intérieur prises par l'autorité en vue d'organiser son bon fonctionnement et ne sont donc pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation dans la mesure où elles sont, d'après elle, sans incidence sur la situation juridique du requérant. Elle conteste toute sanction disciplinaire déguisée et précise que bien que les actes attaqués « découlent du comportement du requérant, [ils] n'engendrent pas de modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions et ne portent pas atteinte à ses droits statutaires ». En effet, ces notes s'appréhendent, tant dans leur libellé que quant à leurs effets, comme des notes de fonctionnement qui, comme leur nom l'indique, concernent le fonctionnement du requérant. Elle précise qu'en vertu de l'article 140 « de la LPI », la note de fonctionnement est une évaluation ou une communication écrite relative à la manière d'exercer ses missions qui s'intègre dans la procédure d'évaluation, qu'elle est notifiée à la personne concernée qui peut faire valoir ses observations qui seront classées avec la note de fonctionnement dans la sous-farde V/A de la farde V du dossier personnel de l'intéressé intitulé « Les dossiers d'évaluation visés à l'article VII.1.28 PJPOL », et non pas dans son dossier disciplinaire, et que les autorités qui peuvent décider de rédiger une note de fonctionnement sont l'évaluateur, le responsable final et le supérieur fonctionnel de l'agent. Elle fait valoir que, contrairement à ce que soutient le requérant, les notes de fonctionnement et leurs observations sont classées dans le dossier personnel jusqu'à la prochaine évaluation et ne sont aucunement diffusées auprès d'autres services de la police fédérale dès lors qu'elles font l'objet d'une diffusion restreinte, et elle conteste l'enseignement en l'espèce de l'arrêt n° 227.461 du 20 mai 2014. Enfin, elle dément toute modification substantielle du statut administratif ou pécuniaire ainsi que toute atteinte à ses prérogatives normales de commissaire de police. Elle explique que les actes attaqués « ne font que mettre en avant certains problèmes de fonctionnement dans le chef du requérant sans nullement faire obstacle à ce que ce dernier exerce ses fonctions de commissaire de police, chef de service, comme avant leur adoption. Il n'existe donc aucune modification dans l'exercice de ses fonctions à la suite de ces notes, dès lors

qu'aucune modification de statut ni même de sa fonction de commissaire de police, chef de service, n'est à relever. Le requérant exerce toujours ses fonctions de commissaire de police au sein de la DGA, mais dans une autre direction depuis son détachement le 16 septembre 2021, soit la direction de la sécurité publique, et plus particulièrement dans la direction des opérations ». Elle ajoute que son statut pécuniaire ne subit aucun changement.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant conteste que le premier acte attaqué constituerait un simple acte préparatoire voire une proposition qui ne lierait pas l'autorité et ne lui ferait pas grief ou ne modifierait pas l'ordonnancement juridique. Il relève une contradiction entre l'exposé des faits et l'exception d'irrecevabilité, cite le premier acte attaqué et constate qu'il contient de nombreuses critiques à son égard. Il observe qu'il stipule qu'après réception de ses éventuelles observations, « la présente note de fonctionnement » sera maintenue, adaptée ou il y sera renoncé, ce qui, selon lui, laisse « persister les effets immédiats produits par cette note dès son émission, dont il est en plus prévu qu'elle soit versée dans la farde "évaluation" [de son] dossier personnel [...], ce qui ne serait pas le cas s'il s'agissait d'un simple acte préparatoire ». Il en conclut que le premier acte attaqué emporte des effets définitifs quelles que soient les observations écrites à présenter, qu'il lui cause directement grief et qu'il le lèse de manière définitive.

À propos de l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis*, il réplique que le premier acte attaqué n'indiquait pas les voies de recours, en violation de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et que le recours a été introduit moins de quatre mois et soixante jours après le 26 mai 2021. En ce qui concerne le second acte attaqué, il réplique que l'avis de passage de l'envoi recommandé du 13 juillet 2021 dont la partie adverse fait état est censé avoir été déposé dans sa boîte aux lettres le 14 juillet 2021, « soit à un moment où il était en incapacité de travail avec autorisation expresse de se rendre à l'étranger ». Il explique qu'il a pris un vol vers Alicante le 12 juillet 2021, qu'il n'a été de retour en Belgique que le 5 septembre 2021, veille de sa reprise de travail, et « que son épouse [...] qui devait le rejoindre plus tard était chargée de relever le courrier du ménage, mais elle n'a vu aucun avis de passage de la poste pour un envoi recommandé qui aurait été déposé le 14 juillet 2021 ». Il ajoute qu'à son retour le 5 septembre 2021, il n'a pas davantage vu un tel avis de passage dans le courrier relevé par son épouse en son absence. Il expose que lorsque celle-ci l'a rejoint en Espagne, c'est sa sœur qui habite à proximité de son domicile qui était chargée de relever son courrier, « comme on peut le vérifier avec la signature apposée sur

l'accusé de réception du second envoi recommandé repris au dossier administratif ». Selon lui, son absence « légitime et justifiée par des raisons médicales inhérentes aux conditions d'exercice de son activité professionnelle connues de la partie adverse combinée avec l'absence de réception effective d'un avis de passage de la poste le 14 juillet 2021 l'ont empêché de prendre connaissance de cet envoi recommandé avant son retour automatique à l'expéditeur le 30 juillet 2021, sans aucune possibilité pour [lui] de connaître par la suite l'identité de cet expéditeur puisqu'il n'est jamais mentionné sur l'avis de passage laissé dans la boîte aux lettres, à supposer qu'un tel avis de passage ait bien été déposé dans sa boîte aux lettres le 14 juillet 2021, ce qui n'est pas démontré avec la certitude requise ». Il observe que la seconde notification du mois d'août ne fait aucunement état d'une première notification infructueuse en juillet 2021, le courrier daté du 13 juillet 2021 n'étant d'ailleurs même pas joint à ce second envoi recommandé, le « maintenant ainsi volontairement et sciemment [...] dans l'ignorance totale de cette première tentative de notification, ce qui n'est pas admissible au regard du respect des principes de bonne administration ». Il estime avoir prouvé qu'il était dans l'impossibilité de retirer le pli recommandé en temps opportun, ce qui doit, selon lui, être considéré comme étant constitutif d'un cas de force majeure. Il fait encore valoir qu'il doit être tenu compte de l'article 89 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la Section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement général de procédure) qu'il cite et il expose qu'il « est demeuré (au sens de résider, séjourner ou loger par exemple dans un hôtel ou une seconde résidence selon la définition du dictionnaire *Larousse*) en Espagne (pays non limitrophe de la Belgique) en état d'incapacité de travail du 12 juillet au 5 septembre 2021 et cela suffit à justifier qu'il puisse bénéficier d'un délai de recours allongé à 90 jours ».

En ce qui concerne la nature des actes attaqués, il observe que la partie adverse elle-même a précisé que l'indication des voies de recours visait la possibilité d'une saisine du Conseil d'État en ce qui concerne le second acte attaqué. Il ajoute que le contexte dans lequel les actes attaqués ont été pris, et qui est rappelé dans la requête, ne peut être ignoré. Selon lui, ils « sont pris en raison [de son] comportement [...] qui lui est disciplinairement reproché, ils engendrent des modifications importantes ou significatives dans l'exercice de [s]es fonctions qui lui font grief et ils constituent une sanction disciplinaire déguisée ». Il expose qu'il lui est d'abord reproché de parler à ses collègues avec une certaine agressivité avec la conséquence qu'il sera privé de l'exercice de ses fonctions de commandement le temps de suivre une formation qui pourrait être adéquate afin de travailler concrètement sur cet aspect, qu'il est ensuite privé de la possibilité de confier une mission de chauffeur et d'opérateur radio à trois membres du personnel ayant sa

confiance, qu'il est « aussi restreint dans la possibilité de dispenser des formations au sein de l'ANPA alors qu'il n'est pas démontré que l'organisation du service serait mise à mal par l'exercice de cette activité pourtant reconnue comme bénéfique au développement de la DAB », que son utilisation d'un véhicule de service, y compris pour un retour à domicile lorsque les prestations se terminent tard en soirée afin de limiter les heures supplémentaires, est également remise en cause, qu'il est en outre privé de l'utilisation d'un bureau personnel sur place, et que la partie adverse considère que les reproches formulés « constituent un manquement à [ses] obligations professionnelles et/ou aux principes déontologies, et aux dispositions légales ou réglementaires suivantes : (...) » et que « si la problématique persiste, [elle sera] contraint[e] de prendre d'autres mesures, voire d'en informer [son] autorité disciplinaire au moyen d'un rapport d'information ».

Il en conclut que les actes attaqués ne sont pas exempts de toute connotation répressive ou disciplinaire et qu'ils dépassent ainsi le cadre d'une simple mesure d'ordre intérieur et sont susceptibles de recours. Il ajoute qu'ils « entraînent d'ailleurs une atteinte non négligeable à [sa] réputation [...] vis-à-vis des autres membres du personnel dont il a la responsabilité » et renvoie à un arrêt n° 247.234 du 5 mars 2020.

IV.1.4. Le dernier mémoire du requérant

Il estime que ce n'est pas à lui de faire la preuve du fait négatif que constitue l'absence de remise d'un avis de passage dans sa boîte aux lettres le 14 juillet 2021, mais plutôt à la partie adverse de faire la preuve du fait positif que constitue la remise d'un tel avis de passage, et que le dossier administratif n'établit pas la réalité d'un passage effectif d'un agent de la poste le 14 juillet 2021 à l'adresse renseignée sur l'enveloppe et le dépôt par celui-ci d'un avis de passage à son attention. Il relève que l'étiquette autocollante placée sur l'enveloppe produite au dossier administratif renseigne : « Sonner, noter l'heure de passage et attendre » mais que l'heure de passage n'est pas indiquée, pas plus que l'identité de l'agent de la poste qui aurait sonné et laissé un avis de passage, qu'une copie de ce dernier n'est pas davantage produite, et il en conclut que « la réalité d'un dépôt effectif d'un avis de passage n'est donc pas établie à suffisance de droit ».

Il estime qu'il ne peut pas lui être imposé de faire « état d'une quelconque réclamation à ce sujet qui aurait été adressée à BPOST » comme l'indique l'auditeur rapporteur. Il fait valoir que la partie adverse ne l'a pas placé en situation de savoir que l'envoi postal du 6 août 2021 constituait un deuxième envoi du même document puisqu'il ne révélait pas l'existence d'un premier envoi infructueux en date du 13 juillet 2021, de sorte que, selon lui, elle « n'a de ce fait

pas agi comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité, objectif assigné par le respect des principes généraux de bonne administration qui recouvrent une série d'impératifs qui s'imposent à toute autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions et actes, parmi lesquels notamment le principe du raisonnable, le principe de légitime confiance, le principe de prudence, le principe de précaution, le principe de minutie et le principe de *fair-play* qui devaient conduire lors de la deuxième notification la partie adverse à [l'] informer [...] de l'existence de ce premier envoi postal ». Il en déduit qu'il ne pouvait pas adresser une réclamation à bpost par rapport à un fait qu'il ignorait et qu'il n'a appris qu'après le dépôt de son recours, lorsque le mémoire en réponse de la partie adverse lui a été notifié le 28 décembre 2021. Il explique que, cinq mois et demi s'étant alors écoulé depuis le 14 juillet 2021, « il était devenu sans espoir de réelle plus-value d'adresser une réclamation à bpost. Il en va d'autant plus ainsi qu'il est classique pour l'agent postal concerné d'invoquer une absence de souvenir comme [son] avocat [...] a déjà pu en faire l'expérience dans le cadre d'un autre dossier d'un membre des services de police ». Il conteste que cette absence de réclamation permette de conclure, comme l'indique encore l'auditeur rapporteur, que « lui-même ne paraît pas convaincu de ce dysfonctionnement » ou que la justification dont il se prévaut n'aurait pas de « corps ».

Il conteste encore que sa présence en Espagne du 12 juillet au 5 septembre 2021 était une villégiature, et l'inapplication subséquente de l'article 89 du règlement de procédure. Il estime que la jurisprudence citée « ajoute au texte une disposition qu'il ne prévoit pas en décidant que la demeure "suppose un séjour permanent, stable, dans le pays tiers" ou une résidence à l'étranger "de manière permanente et stable", alors qu'il suffit de demeurer dans un pays d'Europe, sans condition supplémentaire ». Il ajoute que la notion de « séjour permanent, stable » est d'ailleurs imprécise, laissant la porte ouverte « à la subjectivité et à l'insécurité juridique, d'autres arrêts employant d'autres formulations ». Il rappelle que, selon la doctrine et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « ce qui importe en matière d'accès à un tribunal, c'est non seulement que les règles concernant, entre autres, les possibilités des voies de recours et les délais soient posées avec clarté, mais qu'elles soient aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci puissent en faire usage conformément à la loi », et que « les limitations appliquées ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même ». Il rappelle encore les principes de l'accès à un tribunal au départ de citations d'arrêts du Conseil d'État. Il mentionne également la jurisprudence en matière d'intérêt à agir et estime que si ce dernier ne

doit pas être interprété de manière excessivement restrictive ou formaliste, il appartient aussi au Conseil d'État de ne pas apprécier la notion de « requérant demeurant dans un pays d'Europe » de manière excessivement restrictive ou formaliste, d'autant qu'il ne peut être entravé dans sa liberté non seulement d'établissement mais aussi de circulation au sein de l'Union européenne. Il fait valoir qu'il justifie séjourner en Espagne pour une certaine durée et donc demeurer dans un autre pays de l'Union européenne lorsque le second acte attaqué lui a été notifié, et que « cette notion ne peut être interprétée de façon à atteindre le droit d'accès au Conseil d'État dans sa substance même, conséquence à laquelle conduirait le rapport de l'Auditorat s'il devait être suivi, *quod non* ». Selon lui, « pour être considéré comme demeurant dans un pays d'Europe, il suffit en effet d'y rester, de s'y arrêter pour y habiter, y loger ou y résider, sans condition d'une durée minimale de séjour. Telle est bien [sa] situation ». Il précise qu'il « n'était d'ailleurs pas en séjour de villégiature, mais subissait une incapacité de travail pour laquelle il avait spécialement demandé à l'autorité et obtenu d'elle l'autorisation de séjourner en Espagne, plus précisément à Alicante où il est propriétaire avec son épouse [...] d'un bien immobilier acquis en janvier 2019 ».

Il explique qu'il « s'est agi au surplus d'un séjour prolongé et en ce sens permanent et stable durant les 8 semaines qu'il a vécu de façon permanente à Alicante, du 12 juillet au 5 septembre 2021. Ces 8 semaines représentent l'équivalent du délai de 60 jours accordé à un requérant demeurant en Belgique pour introduire un recours en annulation devant [le] Conseil d'État et entament donc complètement celui-ci, ce qui justifie d'autant plus que ledit délai soit augmenté de 30 jours dans [son] cas [...] afin de lui permettre d'exercer utilement un tel recours malgré son séjour à l'étranger. Raisonner autrement reviendrait à favoriser une discrimination injustifiée en traitant de manière identique (délai de recours limité à 60 jours), sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de justiciables se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes, en l'occurrence un requérant séjournant en Belgique et un requérant séjournant en dehors de la Belgique dans un pays d'Europe dont le séjour ou la “demeure” ne serai[en]t pas considéré[s] comme suffisamment permanent[s] ou stable[s] sans d'ailleurs que ces caractéristiques soient objectivement explicitées par la loi. Or l'augmentation du délai de 60 jours par un délai complémentaire de 30 jours a précisément pour objectif de faciliter l'exercice d'un recours en annulation par les personnes éloignées de Belgique ». Selon lui, la notion de « demeure » ne peut être plus contraignante que celle de « domicile » correspondant à une inscription aux registres de la population qui elle-même ne requiert pas une occupation permanente du logement dans la mesure où l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 « relative aux registres de la population » prévoit

l'inscription des personnes « au lieu où ils ont établi leur résidence principale, qu'ils y soient présents ou qu'ils en soient temporairement absents ». Il donne la définition de la résidence principale et en déduit qu'une habitude est « donc suffisante, un citoyen belge étant admis à séjourner ou demeurer à l'étranger durant une période déterminée. Un séjour de 8 semaines dans une résidence secondaire à l'étranger doit être admis comme caractérisant une “demeure” au sens de l'article 89 du règlement général de procédure ».

Il fait valoir qu'il « a bien demeuré (au sens de résider, séjourner ou loger par exemple dans un hôtel ou une seconde résidence selon la définition du dictionnaire *Larousse*) en Espagne (pays non limitrophe de la Belgique) en état d'incapacité de travail du 12 juillet au 5 septembre 2021 et cela suffit à justifier qu'il puisse bénéficier d'un délai de recours allongé à 90 jours ». Le recours en son deuxième objet est donc recevable selon lui et il conviendra de poursuivre la procédure par l'examen du moyen d'annulation soulevé par le requérant, en ses différentes branches.

IV.2. Appréciation

Il ressort des termes du premier acte attaqué que celui-ci a été formulé dans l'attente des « éventuelles observations écrites du requérant » et qu'après « analyse de [celles-ci] », celui-ci sera informé « des suites réservées à la présente note de fonctionnement : soit maintien, soit adaptation, soit renonciation ». Le premier acte attaqué revêt donc un caractère provisoire jusqu'à ce que l'autorité, après l'examen des observations écrites que le requérant a formulées le 2 juin 2021, prenne sa décision définitive en adoptant le second acte attaqué et en précisant au requérant : « après analyse de vos observations, je vous informe des suites réservées à la présente note de fonctionnement, soit le maintien de celle-ci ».

Le recours est, partant, irrecevable en son premier objet.

En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours en son second objet, l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure dispose que les recours en annulation « sont prescrits soixante jours après que les actes [...] ont été [...] notifiés », les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prescrivant que les délais de prescription pour ces recours « ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte

ou la décision à portée individuelle ». L'article 4, § 2, du règlement général de procédure, précise par ailleurs :

« § 2. Lorsque la notification visée au paragraphe 1^{er} 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 visée au paragraphe 1^{er} 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 ».

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, req. n° 5475/06, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, précité, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, § 88).

L'article 4, § 2, précité, 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 a 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.

En l'espèce, le dossier administratif atteste que le second acte attaqué, qui indique expressément les voies de recours, a été envoyé au requérant par un courrier recommandé avec accusé de réception portant le cachet de la poste avec la date du 13 juillet 2021 et la mention suivante sur l'enveloppe y afférente, que le requérant passe notoirement sous silence dans son dernier mémoire comme le relève la partie adverse :

« Bureau de poste
La Louvière
Avis de déposé le 14.07.21
Retour le 30.07.21 ».

Le dossier administratif établit ainsi clairement que l'avis informant le requérant de la tentative infructueuse de lui livrer un courrier recommandé a été déposé dans sa boîte aux lettres le 14 juillet 2021. Contrairement à ce que critique le requérant, un tel avis est laissé par le facteur au domicile du destinataire de l'acte attaqué et ne peut donc pas figurer au dossier administratif dès lors que, par essence, il n'a jamais été en possession de l'administration. Conformément aux dispositions et à la jurisprudence précitées, le délai réglementaire de soixante jours a commencé à courir le 15 juillet 2021 pour se terminer le 12 septembre 2021. L'article 89 du

règlement général de procédure, selon lequel « les délais visés au présent arrêté sont augmentés de trente jours en faveur des personnes demeurant dans un pays d'Europe qui n'est pas limitrophe de la Belgique et de nonante jours en faveur de celles qui demeurent hors d'Europe », vise, selon une jurisprudence tout aussi constante au sens des arrêts susvisés de la Cour européenne des droits de l'homme, un séjour prolongé et stable pour une installation de longue durée et non pas, comme en l'espèce, des vacances d'été initialement prévues du 12 au 21 juillet 2021 que le requérant a, comme cela ressort de son courriel du 8 juillet 2021, fait coïncider avec son incapacité de travail couvrant la période du 5 au 29 juillet 2021, prolongée jusqu'au 5 septembre 2021.

Enfin, en tant que le requérant invoque l'impossibilité de retirer le pli recommandé en temps opportun et, partant, se prévaut d'un cas de force majeure, il convient de rappeler qu'un événement ne constitue un cas de force majeure que s'il présente le triple caractère d'irrésistibilité, d'imprévisibilité et d'extériorité.

En l'espèce, il suffit de relever que le requérant ne peut revendiquer la condition de l'extériorité requise puisqu'il a lui-même décidé de s'expatrier en Espagne durant ses vacances. Or il devait se douter de l'envoi du second acte attaqué pendant cette période. Avant même son départ, il était en effet avisé du premier acte attaqué, soit la version provisoire de la note de fonctionnement qui lui était destinée, puisque, le 2 juin 2021, il a communiqué ses observations écrites pour donner suite à cette note. Il ne pouvait dès lors ignorer qu'à bref délai, la version définitive de ladite note lui serait communiquée. En outre, il ne conteste pas que le 17 juin 2021, un rendez-vous a été fixé avec lui, afin de lui remettre ce second acte attaqué. Le rendez-vous a été annulé, à la suite de son absence pour maladie. Il n'en demeure pas moins qu'il ne pouvait perdre de vue l'envoi de ce document, fût-il absent de son domicile, et il aurait dès lors dû prendre ses dispositions pour en assurer le suivi.

La requête, introduite le 8 octobre 2021, est irrecevable *ratione temporis*. L'exception est fondée.

**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 à Bruxelles le 18 octobre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux