

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.946 du 14 novembre 2018

A. 222.481/VIII-10.535

En cause : **COULON** Mickaël,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 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 15 mai 2017, Mickaël COULON demande l'annulation de "l'arrêté du Président du Comité de direction du 02/03/2017 - non activité et notifié à l'établissement le 16/03/2017".

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 23 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Catherine COOLS, *loco* M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gautier MELCHIOR, *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 assistant de surveillance pénitentiaire à la prison de Leuze.

2. Du 24 au 28 octobre 2016, il est absent pour cause de maladie. Cette absence est couverte par un certificat médical, selon un courrier du requérant du 4 novembre 2016.

3. Par un courriel du 25 octobre 2016, son employeur demande au MEDEX de le faire convoquer pour un contrôle.

4. Par un courrier ordinaire daté du même jour, le MEDEX l'invite à se présenter au centre médical de Charleroi le 27 octobre 2016 à huit heures trente, en vue de s'y soumettre à "un examen médical destiné à vérifier le bien-fondé de [son] absence prenant cours le 24/10/2016 et se terminant le 28/10/2016 inclus".

Ce courrier précise que s'il n'est pas en mesure de se présenter à la date proposée, il doit en informer immédiatement le secrétariat. À cet effet, plusieurs modes de communication sont indiqués, à savoir un numéro de téléphone, un numéro de fax, et une adresse électronique.

5. Le 27 octobre 2016, le MEDEX informe la direction générale des Établissements pénitentiaires que le requérant "ne s'est pas présenté bien que le certificat médical introduit mentionnât qu'il pouvait se rendre au Centre médical", et qu'il "ne nous a pas contactés".

6. Le 31 octobre 2016, la directrice de la prison de Leuze informe le requérant de l'irrégularité de son absence du 24 au 28 octobre 2016, étant donné qu'il ne s'est pas présenté au centre médical de Charleroi le 27 octobre 2016 et ne l'a pas contacté, et l'invite en conséquence à fournir un motif légitime dans les dix jours calendrier, à défaut de quoi ladite absence sera considérée comme injustifiée.

7. Le 4 novembre 2016, le requérant répond qu'il n'a pu se présenter au centre médical à la date proposée "pour la simple raison que le courrier de convocation [lui] est parvenu le jour-même du rendez-vous, c'est-à-dire le 27/10/2016", qu'il a alors "tenté de contacter le centre par téléphone, sans succès", qu'il faut encore "également considérer que le centre se situe à plus d'une heure de route de [son] domicile et que [son] état de santé [lui] aurait difficilement permis un déplacement aussi long", qu'il était en revanche "disponible à [son] domicile pour [se] soumettre à un contrôle éventuel", et que "la période de maladie est quant à elle couverte par un certificat médical".

8. Par une note du 7 novembre 2016, la directrice de la prison demande au service P&O de la direction générale des établissements pénitentiaires de rédiger un arrêté de mise en non-activité de plein droit pour la période du 24 au 28 octobre 2016 (cinq jours ouvrables).

9. Le 2 mars 2017, le président du comité de direction place le requérant en non-activité pour la période du 24 au 28 octobre 2016 (cinq jours ouvrables), et réduit son traitement à due concurrence.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse expose que la requête ne contient pas de moyen de droit dès lors qu'aucune règle n'est invoquée et que le requérant ne décrit *a fortiori* pas la règle que l'acte attaqué aurait méconnue. Elle précise qu'"en examinant de manière extrêmement bienveillante cette requête rédigée par un avocat, [elle] peut, tout au plus, y déceler un moyen qui critique l'appréciation en l'espèce de la notion

de force majeure", que la seule invocation de la force majeure ne suffit pas à identifier la disposition qui serait violée, et que ce n'est qu'à titre infiniment subsidiaire qu'elle formule ses observations sur ce point.

Le requérant réplique que la partie adverse a bien compris la règle de droit visée en l'espèce dès lors qu'elle développe une argumentation de sept pages dans son mémoire en réponse. Il ajoute qu'il résulte du libellé du moyen qu'il considère que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les faits n'étaient pas constitutifs d'un cas de force majeure, et qu'il "invoque manifestement la violation de l'article 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 ainsi que le point 1.2 de la circulaire n° 568 du 13 février 2007" et un défaut de motivation.

Dans son dernier mémoire, il se réfère à la jurisprudence selon laquelle il ne faut pas faire preuve d'un trop grand formalisme et dont il déduit qu'une exception *obscuri libelli* n'est admissible que si la partie adverse n'a pas été en mesure de se défendre et s'il est impossible au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé des griefs. Il répète que la partie adverse développe une argumentation sur six pages à propos de la notion de force majeure et que la jurisprudence se montre souple dans une telle hypothèse. Il cite ensuite le moyen tel qu'il figure dans sa requête et conclut qu'il "est bien évident qu'(il) conteste l'appréciation de l'État belge en ce qu'il décide, dans l'acte attaqué, que (son) état de santé lui permettait, *quod non*, de se déplacer et qu'il n'apporterait pas la preuve qu'(il) a tenté de contacter le centre par téléphone". Il cite enfin un arrêt n° 222.449 du 13 février 2013 qu'il estime "en tout point similaire".

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient "l'objet de la demande ou du recours et un exposé des faits et des moyens".

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*, requête n° 5475/06, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie

(CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, § 43) abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, § 88).

Selon la jurisprudence du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui suppose qu'à peine d'irrecevabilité, il comporte à tout le moins l'indication des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées ainsi que l'indication de la manière dont elles auraient été méconnues.

Cette définition du moyen d'annulation résultant d'une jurisprudence constante et abondante, ces formalités liées à sa recevabilité sont claires et prévisibles (en ce sens: CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, § 46; CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, §§ 88 et 110), et obéissent aux exigences de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice au regard de la spécificité du rôle joué par le Conseil d'État, dont le contrôle est limité au respect de la légalité (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou et autres c. Grèce*, requête n° 36998/02, § 30). Elles poursuivent par ailleurs un but légitime parce qu'en imposant à la partie requérante d'ainsi formuler ses moyens d'annulation de manière telle que le Conseil d'État puisse en apprécier la portée (CEDH, 17 février 2011, *Petrovic c. Luxembourg*, requête n° 32956/08, § 31), elles ont clairement pour objectif de permettre à la haute juridiction administrative d'exercer son contrôle en droit (CEDH, 24 juillet 2008, *Kemp et autres c. Luxembourg*, requête n° 17140/05, § 53; CEDH, 30 juillet 2009, *Dattel c. Luxembourg*, requête n° 18522/06, § 38; CEDH, 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, requête n° 33094/07, § 31; CEDH, 22 juillet 2010, *Ewert c. Luxembourg*, requête n° 49375/07, § 84; CEDH, 17 février 2011, *Petrovic c. Luxembourg*, requête n° 32956/08, § 26), et à la partie adverse de défendre sa décision en connaissance de cause dans le respect de ses droits de la défense.

En l'espèce, la requête, signée par le précédent conseil du requérant, indique exclusivement ce qui suit sous le titre "exposé des moyens de l'affaire" :

- " 1. Le Président du Comité de direction a justifié sa décision, dans l'arrêté dont question, en invoquant les motifs suivants :
- Monsieur COULON n'apporte pas la preuve qu'il a tenté de contacter le centre par téléphone. Le MEDEX affirmant - quant à lui - ne pas avoir reçu d'appel du requérant;
 - L'état de santé de Monsieur COULON lui permettait de se déplacer;
- L'arrêté conclut que le requérant a rendu impossible l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur et est placé de plein droit en non-activité.

Le traitement du mois est réduit proportionnellement à la durée de son absence injustifiée.

2. Le requérant conteste l'arrêté attaqué en invoquant la force majeure dans la mesure où il n'aurait pu se rendre au jour et heure de la convocation au sein des locaux du MEDEX sis à CHARLEROI en recevant le courrier de convocation par pli simple le jour-même (Annexe 2)".

Dans sa requête, le requérant résume donc les motifs de l'acte attaqué et expose qu'il "conteste l'arrêté attaqué en invoquant la force majeure dans la mesure où il n'aurait pu se rendre au jour et heure de la convocation au sein des locaux du MEDEX sis à Charleroi en recevant le courrier de convocation par pli simple le jour-même". Contrairement à ce qu'il suggère dans son mémoire en réplique, en se limitant à indiquer dans sa requête introductive d'instance qu'il "conteste l'acte attaqué en invoquant la force majeure", il n'a nullement allégué la violation de l'article 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État ni celle de la circulaire n° 568 du 13 février 2007 relative aux modifications réglementaires dans le cadre des absences pour maladie, pas plus qu'il n'a invoqué l'absence de motivation ou l'erreur manifeste d'appréciation. La seule évocation de la "force majeure", au demeurant non étayée ni démontrée dans la requête au regard des données de l'espèce, ne constitue pas un moyen de droit. Les développements figurant dans le mémoire en réplique, et en particulier le moyen qui y est développé et qui n'est pas pris de la violation de règles d'ordre public, ne peuvent pallier cette lacune de l'acte introductif.

Les circonstances de l'espèce ne sont donc pas comparables à l'hypothèse d'une requête qui n'indiquerait pas suffisamment les éléments factuels qui la fondent mais qui peuvent être déduits de l'acte attaqué (CEDH, 24 février 2009, *Erablière c. Belgique*, requête n° 49203/07).

À défaut de toute indication, dans la requête, de la norme qui aurait été violée par l'acte attaqué et de la mesure dans laquelle celui-ci l'aurait méconnue, le Conseil d'État est dans l'impossibilité de déterminer la base juridique au regard de laquelle il doit opérer son contrôle objectif de la légalité (CEDH, 29 mars 2011, *R.T.B.F. c. Belgique*, requête n° 50084/06, § 73). Il ne peut être exigé d'une juridiction suprême qu'elle formule elle-même les moyens en annulation qu'elle devrait par la suite examiner (CEDH, 27 juillet 2006, *Efstathiou et autres c. Grèce*, requête n° 36998/02, § 30), et, au regard des droits de la défense de la partie adverse et du caractère écrit de la procédure devant le Conseil d'État, il ne peut davantage être exigé de celle-ci qu'elle identifie elle-même, d'une part, la norme que, selon la partie requérante, elle aurait violée en adoptant cet acte et, d'autre part la mesure dans laquelle elle l'aurait méconnue. Ce constat s'impose d'autant plus en l'espèce

qu'exiger du requérant, assisté d'un avocat, qu'il explicite le principe de droit qu'il estime violé, "n'aurait requis aucun effort particulier ultérieur de [sa] part" (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, § 42) puisqu'il en fait état dans son mémoire en réplique. Il s'ensuit qu'il n'est pas excessif de juger que si des développements en droit peuvent être pris en considération lorsqu'ils complètent un moyen qui se suffit en lui-même, ils ne peuvent en revanche remplacer un moyen qui ne respecte pas les exigences prévues en amont et sous peine d'irrecevabilité (CEDH, 27 juin 2017, *Sturm c. Luxembourg*, requête n° 55291/15, §39). Enfin, les droits procéduraux et les obligations procédurales vont normalement de pair et une partie doit assumer les erreurs procédurales qui lui sont objectivement imputables (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, §§ 90, 93, 114 et 121), en particulier lorsqu'elle est assistée d'un conseil qualifié censé connaître les conditions énoncées par une disposition et la jurisprudence y relative (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, requête n° 40160/12, §§ 111 et 116-117; CEDH, 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, requête n° 17814/10, § 22).

Il résulte de ce qui précède que le moyen unique est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents 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.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le quatorze novembre deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Frédéric GOSSELIN