

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 109.135 du 10 juillet 2002

A. 118.108/VIII-2970

En cause : **FRANSEN** Jean-Louis,
 ayant élu domicile chez
 Me Jacques BOLAND, avocat,
 avenue Louise 32/21
 1050 Bruxelles,

 contre :

 la Région de Bruxelles-Capitale,
 représentée par son Gouvernement,

 ayant élu domicile chez
 Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 mars 2002 par Jean-Louis FRANSEN qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002 par lequel il est démis de ses fonctions de pompier au Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel produit ses effets le 19 juillet 2001",

Vu la demande introduite simultanément par le même requérant tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté précité;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} JOTTRAND, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 5 juin 2002 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 26 juin 2002;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BORN, loco Me BOLAND, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} JOTTRAND, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant a été nommé à titre définitif en qualité de sapeur pompier au service d'incendie de l'agglomération de Bruxelles le 1^{er} mai 1979. Il a été transféré au service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé SIAMU) et a été promu au grade de pompier qualifié à la date du 1^{er} janvier 1999. Il a suivi de nombreuses formations.

2. Le requérant déclare que "suite à des conflits professionnels répétés, des ennuis financiers et familiaux", son état médical et son humeur "se sont progressivement altérés pour engendrer finalement une inaptitude mentale temporaire à reprendre le travail au SIAMU". Pendant l'année 2000, il est absent à plusieurs reprises pour motifs de santé, pour des périodes de plus en plus longues.

3. Le 14 janvier 2001, le requérant demande une mise en disponibilité pour convenances personnelles de six mois, mais y renonce trois jours plus tard. Le 19 janvier 2001, il déclare à son administration communale son départ pour l'Espagne; le SIAMU n'en sera informé, à sa demande, que le 20 juillet 2001 par l'administration communale.

Un certificat médical du 1^{er} février 2001, rédigé en espagnol, atteste de l'incapacité de travail du requérant. Un certificat médical de prolongation de six mois est établi le 19 juillet 2001; il mentionne que les sorties sont autorisées.

4. Par deux courriers datés respectivement des 10 et 11 octobre 2001, envoyés par la voie recommandée le 12 octobre 2001, mais que le requérant déclare n'avoir reçus que le samedi du 27 octobre 2001, l'intéressé est invité à se présenter au centre médical de Bruxelles, le 31 octobre 2001, en vue d'un examen de contrôle de ses absences. Il est précisé que "cet examen est obligatoire. Ne pas donner suite à la présente convocation risque de vous exposer à des difficultés administratives sérieuses" et la mention manuscrite suivante est ajoutée : "Si la date ne vous convient pas, vous pouvez convenir d'une autre date".

Le 29 octobre 2001, l'avocat du requérant informe le centre médical de Bruxelles qu'il est impossible à son client de revenir à Bruxelles pour l'examen du 31 octobre mais qu'il séjournera en Belgique du 10 au 31 janvier suivant et demande s'il est possible de prévoir un rendez-vous pendant cette période; la cause de l'impossibilité de revenir en Belgique pour le 31 octobre n'est pas précisée.

5. Le 8 novembre 2001, le Centre médical de Bruxelles écrit ce qui suit au SIAMU à propos du requérant :

" Dans le cadre du contrôle médical exercé par mon service, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance que le membre susmentionné de votre personnel a été convoqué pour un examen de contrôle à la date du 31/10/2001.
Votre agent ne s'est pas présenté bien que le certificat médical introduit mentionnait qu'il pouvait se rendre au centre médical.

Par ce fait, l'intéressé a contrevenu au règlement du service de santé administratif.

Il vous appartient d'interroger votre agent sur les motifs de son absence à ce contrôle et de prendre les dispositions administratives en vue d'éviter des récidives.

(...)"

Une copie de cette lettre est adressée à l'avocat du requérant, avec la mention manuscrite suivante :

" Le certificat médical de M. FRANSEN se terminait le 18 janvier 2002.
Il peut naturellement se présenter n'importe quel jour ouvrable, sans rendez-vous entre 9h et 11h30 (...)"

Le 3 décembre 2001, l'avocat du requérant écrit au centre médical en rappelant son courrier du 29 octobre 2001 et en demandant de rectifier les choses à l'égard du SIAMU. Il écrit également au SIAMU pour signaler que son client n'a rien fait pour se soustraire à ses obligations, qu'il ne pouvait agir autrement puisqu'il séjournait à l'étranger et qu'il attendait la fixation d'une date pour un nouvel examen au mois de janvier.

6. Le 10 décembre 2001, le SIAMU adresse au requérant une lettre recommandée rédigée en ces termes :

" Dans le cadre d'un contrôle médical, le centre médical de Bruxelles vous a convoqué pour un examen médical le 31 octobre 2001. Vous ne vous êtes pas présenté alors que le certificat médical introduit mentionne des sorties autorisées. Vous avez donc contrevenu au règlement du service de santé administratif auquel l'ordre permanent X n° 7 se réfère. Je constate donc que vous êtes en situation irrégulière telle que définie dans l'article 112 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agent de l'Etat. Je vous invite à vous présenter à l'officier chef de service à la caserne du SIAMU (...) le 2 janvier à 10 heures".

Il existe une contestation quant à la date de réception de cette lettre. Le requérant déclare l'avoir "réceptionné" le 27 décembre 2001. La partie adverse indique que "l'avis de réception de ce courrier a été retourné aux services postaux belges le 20 décembre 2001, l'avis de réception étant revêtu de la signature du requérant".

Le 27 décembre 2001, l'avocat du requérant écrit au SIAMU en envoyant une copie de ses précédents courriers, en précisant que son client n'a jamais eu l'occasion de se soustraire à quelque contrôle que ce soit et qu'il ne pourra matériellement pas être en Belgique pour le 2 janvier suivant.

7. Le 2 janvier 2002, l'officier chef de service du SIAMU constate que le requérant ne s'est pas présenté et, par une décision du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002 l'intéressé est démis de ses fonctions avec effet au 19 juillet 2001. Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été notifié au requérant le 23 janvier 2002. Cet acte vise diverses dispositions réglementaires, dont l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 novembre 1998 fixant le statut administratif du personnel du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale; il contient notamment la motivation suivante :

" Considérant que Monsieur Jean-Louis FRANSEN est absent depuis le 19 juillet 2001;

Considérant que cette absence n'est pas couverte par un certificat médical régulier adressé au Centre médical de Bruxelles, comme le prévoient l'ordre permanent n° 7 (X Service du personnel) et le règlement du Service de santé administratif dont l'intéressé a été informé par courrier daté du 3 juillet 2001;

Considérant que M. Jean-Louis FRANSEN a été convoqué par le Service de Santé administratif du Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, en vue d'un examen de contrôle, prévu le 31 octobre 2001, de son absence pour maladie de 104 jours à partir du 19 juillet 2001;

Considérant que, par courrier du 8 novembre 2001, le Service de Santé administratif a informé le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale que l'intéressé ne s'est pas présenté à la date et à l'heure prévues alors que le certificat médical rédigé, le 19 juillet 2001, par M. C. Garcia Azcona, docteur en médecine générale et chirurgie sous le numéro 2.803 à Nueva Andalucia, Marbella (Malaga) mentionnait des sorties autorisées;

Considérant que le SIAMU a envoyé, en date du 10 décembre 2001, une convocation à l'intéressé, sous pli recommandé avec accusé de réception, l'invitant à se présenter le 2 janvier 2002 à 10 heures pour justifier son absence lors de la visite de contrôle et qu'il ne s'est à nouveau pas présenté aux date et heure prévues; que procès-verbal de cette non présentation a été dressé le 2 janvier 2002;

Considérant dès lors que M. Jean-Louis FRANSEN est absent, sans motif valable, depuis plus de 10 jours ouvrables".

8. Le 11 janvier 2002, le requérant se présente au centre médical de Bruxelles pour un examen de contrôle pour une absence pour maladie de 184 jours à partir du 19 juillet 2001. A cette occasion, cette absence est déclarée "médicalement justifiée".

9. Le 17 janvier 2002, il est délivré au requérant un nouveau certificat médical "pour dépression majeure", pour une durée de 182 jours, à partir du 17 janvier 2002.

Le 21 janvier, le médecin contrôleur déclare que cette absence est médicalement justifiée;

Considérant que les deux premiers moyens de la requête sont pris, notamment, de la violation de l'article 112, 3°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Considérant que cette disposition constitue le fondement de l'acte attaqué; que l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat n'est pas applicable comme tel aux agents du SIAMU; qu'il résulte de l'article 70 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 1998 fixant le statut administratif du personnel du SIAMU, lu à la lumière de l'article 159 de la Constitution et des articles 5, alinéa 6, et 56, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, que le statut applicable au requérant était le statut administratif des agents de l'Agglomération de Bruxelles en vigueur au moment où l'intéressé a été transféré au SIAMU; que l'article 70 de ce statut prévoit, comme l'article 112, 3°, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, que sont d'office et sans préavis démis

de leurs fonctions les agents qui, sans motif valable, abandonnent leur poste et restent absent pendant plus de dix jours; qu'eu égard à l'identité du contenu des deux textes, l'erreur dans l'indication du fondement de l'acte attaqué est sans incidence sur sa légalité et qu'il y a lieu de lire les moyens comme pris de la violation de l'article 70 du statut administratif des agents de l'agglomération de Bruxelles;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 112, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de la violation de l'article 23, 3° de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des collèges de la commission communautaire commune et de la commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, de la violation des principes de bonne administration, plus particulièrement du devoir d'audition préalable, des droits de la défense, de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient en substance que la partie adverse qui envisageait de prendre à son égard une mesure grave liée à son comportement avait l'obligation de l'entendre au préalable et de respecter, à cette occasion les règles essentielles que consacrent l'obligation d'envoyer une convocation mentionnant clairement son objet et les griefs, la possibilité de consulter le dossier et celle de disposer d'un délai utile et raisonnable pour préparer et organiser la défense; que, selon le requérant, ces exigences n'ont pas été respectées, en ce qu'il n'a disposé que d'un délai de quatre jours pour le contrôle médical et de six jours pour la comparution devant l'officier chef de service; qu'il reproche à la partie adverse de n'avoir tenu aucun compte des réponses qu'il a données par l'intermédiaire de son conseil, spécialement du certificat médical qu'il a envoyé dès le 19 juillet 2001 et qui est parvenu au Centre médical de Bruxelles, et de la circonstance que ledit Centre médical lui avait indiqué qu'il pouvait téléphoner pour convenir d'une autre date de contrôle; qu'il explique que s'il avait pu se présenter devant les services concernés, il aurait pu démontrer le caractère justifié de son absence et en veut pour démonstration le fait que dès le 11 janvier 2002, le médecin-inspecteur du Centre médical a confirmé que son absence était médicalement justifiée;

Considérant que la partie adverse met l'accent sur certaines circonstances de fait, notamment la déclaration de déménagement pour l'Espagne faite à l'administration communale le 19 janvier 2001 et l'assujettissement à la TVA comme entrepreneur jusqu'au 1^{er} février 2001, premier jour de la période visée par un certificat médical destiné à couvrir une absence jusqu'au 31 juillet; qu'elle conteste les dates auxquelles le requérant déclare avoir reçu les convocations qui lui ont été adressées par des envois recommandés des 12 octobre et 10 décembre 2001; que, selon elle, "le requérant ne craint pas le paradoxe puisqu'il soutient à la fois qu'il a interdiction de se rendre en Belgique, compte tenu de son état de santé avant le 31 janvier 2002 mais qu'il reviendra ... le 10 janvier 2002"; qu'elle précise qu'il n'a jamais été proposé au requérant d'aménager la date du 2 janvier 2002 prévue pour l'audition et estime qu'"Il ne pouvait suffire de faire écrire par son conseil, le 27 décembre 2001 que le requérant ne comparaitrait pas le 2 janvier sans même s'assurer que la personne chargée de l'audition pouvait prendre connaissance de cette lettre"; qu'elle soutient que des contrôles effectués a posteriori et dont elle n'avait pas connaissance au moment de l'acte attaqué ne permettent pas de conclure que le requérant n'aurait pas été régulièrement convoqué;

Considérant que le moyen vise essentiellement les éléments qui ont préparé l'acte attaqué; qu'il est indéniable que la démission d'office est une mesure grave et qu'elle a été prise en l'espèce parce que le requérant ne justifiait ni son absence ni la circonstance qu'il ne s'est pas présenté aux convocations, spécialement à celle de l'officier chef de service; que la partie adverse ne pouvait pas décider une telle mesure sans donner à l'intéressé l'occasion de s'expliquer au préalable - ce qui ne peut être confondu avec l'exercice des droits de la défense -; que, sous réserve de la question de la motivation de l'acte qui fait l'objet du deuxième moyen, le dossier fait apparaître que tant le Centre médical de Bruxelles que le SIAMU ont convoqué le requérant en lui laissant un délai qui devait normalement lui permettre de préparer son dossier médical et son audition par l'officier chef de service; qu'en égard aux affirmations divergentes des parties quant aux dates auxquelles le requérant a effectivement reçu les convocations, il existe un doute sur le point de savoir si le requérant a ou non disposé d'un délai suffisant pour se justifier; qu'il a au demeurant eu l'occasion de s'expliquer par écrit et que la question de savoir s'il a été tenu compte de ses explications relève

plus de l'examen du deuxième moyen; qu'il n'est pas manifeste que le requérant n'a pas eu l'occasion de justifier son absence; que le moyen ne peut pas être considéré comme manifestement fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 102, 5° et 112, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de la violation du principe de bonne administration et de l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, de l'erreur, la contradiction et l'inadéquation des motifs et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que le premier motif de l'acte attaqué - défaut de raison valable susceptible de justifier l'absence faute de certificat médical régulier - procède manifestement d'une erreur d'appréciation et qu'il est contredit par le second motif - la circonstance que le certificat médical du 19 juillet 2001 autorisait les sorties -; qu'il souligne l'imprécision du premier motif et expose de manière détaillée en quoi il est contredit par le second motif; qu'il déclare ne pas apercevoir pourquoi le bénéfice du congé prévu par l'article 102, 5°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat ne lui a pas été accordé et expose que les conditions de la démission d'office prévue par l'article 112, 3°, du même arrêté royal ne sont pas réunies puisqu'il a été absent pour des raisons de santé attestées par un certificat médical et que, s'il ne s'est pas rendu à une convocation, c'est parce que la faculté de proposer une autre date lui a été laissée;

Considérant que la partie adverse observe que, si le requérant a bien envoyé un certificat médical pour couvrir son absence à partir du 19 juillet 2001, il ne l'a pas adressé au Centre médical, en sorte que son absence n'était pas couverte par un certificat médical régulier; qu'elle expose qu'il est inacceptable de ne pas se présenter à un contrôle médical en invoquant une impossibilité de revenir en Belgique qui ne s'appuie sur aucune justification et que c'est par le fait du requérant que son état de santé n'a pas pu être vérifié avant le 2 janvier 2002; qu'elle ajoute qu'elle ne pouvait pas connaître, le 10 janvier 2002, jour de l'acte attaqué, le résultat d'un examen médical pratiqué le 11 janvier; qu'elle conteste la date à laquelle le requérant déclare avoir reçu la convocation pour le 2 janvier 2002 et relève "qu'il est tout à fait étrange que le 17 décembre 2001,

le requérant qui était couvert, selon lui, par un certificat médical jusqu'au 18 janvier 2002 se soit rendu chez son médecin, en Espagne, pour faire attester qu'il ne peut toujours pas retourner en Belgique et y reprendre le travail tout en prétendant, ce qui est manifestement contraire à la vérité, que la convocation de son service ne lui serait parvenue que le 27 décembre 2001"; qu'il a été précisé à l'audience que les services auxquels la lettre du 27 décembre 2001 a été adressée étaient fermés du 26 décembre 2001 au 1^{er} janvier 2002 et que l'auteur de cette lettre n'a pas pris la précaution de s'assurer, le 2 janvier, qu'elle avait bien atteint son destinataire;

Considérant que l'acte attaqué constate que le requérant est absent depuis le 19 juillet 2001, que son absence n'est pas couverte par un certificat médical régulier adressé au Centre médical de Bruxelles, qu'il ne s'est pas présenté à un contrôle médical alors que le certificat produit n'interdisait pas les sorties et qu'il ne s'est pas présenté à la date fixée pour s'expliquer sur son absence à la visite de contrôle;

Considérant qu'il ressort de cette motivation que la partie adverse connaissait l'existence et le contenu du certificat médical produit par le requérant, même si ce certificat n'a pas été adressé directement par l'intéressé au service de santé administratif au moyen des formulaires prévus à cet effet; que l'erreur qui a pu être commise par le requérant dans l'acheminement administratif du document n'a pas constitué un obstacle à ce que la partie adverse en prenne connaissance; que l'acte attaqué n'indique pas pourquoi, si ce n'est en raison d'une erreur - en pratique dénuée d'effets - dans l'indication du destinataire du certificat, l'état de santé du requérant n'aurait pas pu justifier son absence du service; que l'acte attaqué ne fait aucune allusion aux motifs d'empêchement invoqués par le requérant aussi bien pour la visite de contrôle du 31 octobre 2001 que pour l'audition du 2 janvier 2002; que dans sa note d'observations et à l'audience, la partie adverse a donné des indications et explications; que ces indications et explications interviennent cependant a posteriori et ne peuvent combler les lacunes de l'acte attaqué; qu'une motivation insuffisante n'est pas adéquate; qu'en tant qu'il est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs le moyen est manifestement fondé;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la demande de suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2002 par lequel Jean-Louis FRANSEN est démis d'office de ses fonctions de pompier au Service d'incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel produit ses effets le 19 juillet 2001.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix juillet deux mille deux par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.