

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 110.412 du 18 septembre 2002

A.122.883/VIII-3153

En cause : **MOUTON** Patrick,

ayant élu domicile au siège de la C.G.S.P.
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice.

-

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

Vu la demande introduite le 24 juin 2002 par Patrick MOUTON, tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté ministériel du 30 janvier 2002 par lequel il perd d'office et sans préavis la qualité d'agent de l'Etat à partir du 1^{er} novembre 2001;

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même arrêté;

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

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 août 2002 fixant l'affaire à l'audience du 9 septembre 2002 à 10.00 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en ses observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, premier 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 de suspension sont les suivants :

1. Le requérant est entré en service, le 3 novembre 1998, en qualité d'agent pénitentiaire à la prison d'Andenne.

2. Il a été absent à plusieurs reprises pour raison de maladie, dans le courant des années 1999, 2000 et 2001, ses absences étant couvertes par des certificats médicaux. Ayant épuisé son quota de jours de maladie, il a été mis en disponibilité depuis le 11 février 2001.

3. Les 6 septembre 2001 et 10 octobre 2001, le médecin-contrôleur a examiné le requérant et admis que ses absences étaient médicalement justifiées.

4. D'après la partie adverse, le dernier certificat introduit par le requérant couvre la période du 17 octobre 2001 au 31 octobre 2001. A l'expiration de cette période, il n'a pas repris le travail.

5. D'après les pièces jointes à la requête, des certificats médicaux ont été établis pour les périodes suivantes :

- à une date inconnue, pour une période de 30 jours à partir du 1^{er} novembre 2001, en raison de “troubles dépressifs graves”;
- le 9 décembre 2001, pour une période de 30 jours à partir du 4 décembre 2001, en raison d’une “affection médicale”;
- le 2 janvier 2002, pour une période de 21 jours à partir du 3 janvier 2002, en raison d’une “affection médicale”;
- à une date partiellement illisible située dans le courant du mois de janvier 2002, pour une période de 30 jours à partir du 24 janvier 2002, en raison de “troubles dépressifs”;
- le 25 février 2002, pour une période de 30 jours à partir du 23 février 2002, en raison d’un “épisode dépressif”;
- le 20 mars 2002, pour une période de 30 jours à partir du 25 mars 2002, en raison d’un “état dépressif”.

Le requérant affirme être persuadé que ces certificats ont été régulièrement transmis à l'autorité compétente.

Il apparaît également que le requérant a été hospitalisé du 4 décembre 2001 au 4 janvier 2002 et du 24 janvier 2002 au 31 mars 2002.

6. Dès le 5 novembre 2001, le directeur du Personnel de la prison d'Andenne écrit au requérant, par envoi recommandé avec accusé de réception, ce qui suit :

“ Monsieur,

Depuis le 1^{er} novembre dernier, vous êtes en absence injustifiée.

Cette absence sans motifs valables peut entraîner la perte d'office et sans préavis de la qualité d'agent de l'Etat, en vertu de l'article 112, 3° de l'AR du 2/10/1397, après dix jours d'absence.

Vous avez le droit d’être entendu dans vos explications à la prison d’Andenne le mardi 13 novembre prochain à 15h par M. de Thier, directeur du Personnel [l’auteur de la lettre]. Vous avez le droit de vous faire assister par une personne de votre choix.

[...]”

Le requérant signe l'accusé de réception de cette lettre le 6 novembre 2001, mais ne répond pas à la convocation.

7. Le 13 novembre 2001, le directeur du Personnel de la prison d’Andenne écrit au ministre de la Justice ce qui suit :

“ Monsieur le Ministre,

En application de l’article 112 de l’AR du 02/10/37, je sollicite la perte d’office et sans préavis de la qualité d’agent de l’Etat de MOUTON, Patrick.

Celui-ci est en absence irrégulière depuis le 1^{er} novembre dernier.

Il a été averti par lettre recommandée avec accusé de réception le 5 novembre.

Il ne daigne par répondre”.

La lettre du 5 novembre 2001 précitée et l’accusé de réception du 6 novembre 2001 sont joints à cette note.

8. Le 11 décembre 2001, la prison d’Andenne se renseigne, à la demande du ministère de la Justice, auprès du centre médical de Namur afin de s’assurer que celui-ci n’a pas reçu de certificat médical couvrant une période d’absence du requérant pour raison de maladie depuis le 1^{er} novembre 2001. Le jour même, le centre médical de Namur répond par la négative et cette réponse est transmise, le lendemain, au ministère de la Justice.

9. Le 30 janvier 2002, le ministre de la Justice prend l’arrêté suivant, qui constitue l’acte attaqué :

“ LE MINISTRE DE LA JUSTICE

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Vu l'arrêté royal du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des ministères;

Considérant que M. MOUTON, Patrick, agent pénitentiaire à la prison d'Andenne, est couvert par certificat médical jusqu'au 31 octobre 2001;

Considérant que cet agent n'a pas repris le service après cette date et n'a fait parvenir aucun certificat médical prolongeant son absence pour maladie;

Vu la lettre recommandée avec accusé de réception du 5 novembre 2001 de la direction de la prison d'Andenne invitant l'intéressé à justifier son absence depuis le 1^{er} novembre 2001;

Considérant que l'intéressé a accusé réception de cet envoi le 6 novembre 2001, mais n'y a donné aucune suite;

Considérant qu'à ce jour, aucun certificat n'est arrivé au service de santé administratif pour régulariser les absences irrégulières;

ARRETE :

Article unique : M. MOUTON Patrick, né le 4 mars 1958, agent pénitentiaire à la prison d'Andenne, perd d'office et sans préavis la qualité d'agent de l'Etat, à partir du 1^{er} novembre 2001”.

Cet arrêté a été notifié au requérant le 29 avril 2002 par une lettre du 25 avril 2002.

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, “la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable”;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 112 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat,

de la motivation fausse, inexacte et abusive, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir, en substance, qu'il n'a pas été absent pendant plus de dix jours sans motif valable, étant donné que son absence était justifiée par son état de santé, dont la déficience est attestée par de nombreux médecins;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 112 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, de la violation des principes généraux de droit administratif et d'équitable procédure, de la violation du principe du respect des droits de la défense et du droit d'être entendu, et de l'abus de pouvoir; qu'il considère que la partie adverse a fait une application stricte, immédiate et sans discernement des dispositions de l'article 112 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, alors qu'il est de jurisprudence constante que lorsqu'une autorité administrative est confrontée à l'absence d'un agent pendant plus de dix jours, et particulièrement si elle sait que l'agent connaît des problèmes de santé, elle ne peut prononcer la perte de sa qualité d'agent qu'après avoir tout mis en oeuvre afin de vérifier s'il n'existe pas une raison valable à cette absence, notamment en entendant l'agent; qu'il fait valoir qu'une maladie peut parfaitement être à l'origine du défaut de justification de l'absence de l'agent et que l'inexistence de certificats médicaux n'exclut pas nécessairement qu'il puisse y avoir un motif valable à caractère médical à cette absence; qu'il expose les éléments propres à son cas d'espèce, comme suit :

“ [...] le requérant était en congé de maladie depuis de nombreuses semaines.

La partie adverse connaissait parfaitement l'état de santé du requérant puisqu'au mois de septembre et d'octobre elle a demandé au médecin compétent d'en contrôler la réalité.

Sans tenter de s'informer davantage sur les raisons de l'absence du requérant qu'en l'avertissant par courrier du 5 novembre 2001 que son absence risquait de déboucher sur une démission d'office, la partie adverse a pris la décision de démettre le requérant le 30 janvier 2002.

Or, à cette date, le requérant était hospitalisé et l'avait été tout le mois de décembre précédent.

Si la partie adverse s'était correctement informée, elle aurait pris connaissance des circonstances de la cause et n'aurait raisonnablement pu conclure que le requérant n'avait pas de motif valable à son absence et prendre l'acte attaqué.

En tout cas, le requérant souligne qu'à aucun moment, il n'a pas [sic] été mis en mesure de s'expliquer sur sa situation devant l'autorité compétente pour prononcer son licenciement, il n'a pas été entendu par sa hiérarchie.

En l'espèce, le requérant a démontré dans son exposé des faits, pièces à l'appui, que son absence à dater du 1^{er} novembre 2001, est justifiée médicalement; une audition correcte lui aurait permis de produire copie des certificats médicaux qu'il joint en annexe au présent recours et que la partie adverse dit ne pas avoir reçus.

Considérant que la partie adverse n'a pris aucune initiative visant à vérifier s'il n'y avait pas un motif valable à l'absence du requérant et a pris sa décision sans l'entendre, elle n'a pas respecté les droits de la défense auxquels il pouvait prétendre.

Le requérant soutient que la partie adverse a pris une décision sans être complètement et correctement informée de la situation, en appliquant des dispositions réglementaires sans discernement et de manière inappropriée”;

Considérant que la partie adverse ne répond pas à ces moyens, se contentant de produire un exposé des faits dans sa note d'observations;

Considérant, sur les deux moyens réunis, qu'aux termes de l'article 112, alinéa 1, 3°, alinéa 1, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, tel qu'il était en vigueur au moment où l'acte attaqué a été pris, “perd d'office et sans préavis la qualité d'agent de l'Etat [...] l'agent qui, sans motif valable, abandonne son poste et reste absent pendant plus de dix jours ouvrables et qui a été dûment et préalablement averti et interpellé”; qu'il résulte de l'agencement des termes de cette disposition que l'administration doit avertir l'agent concerné lorsque, confrontée à l'absence de celui-ci pendant plus de dix jours ouvrables, elle envisage de prendre la mesure de démission d'office; que l'avertissement doit être préalable à la mesure de démission d'office, et non à l'absence injustifiée de l'agent; qu'en outre, cette disposition ne dispense pas l'autorité de vérifier, en l'absence de certificat médical, si l'absence de l'agent concerné est ou non justifiée par un motif valable; qu'en l'espèce, l'acte attaqué est motivé, notamment, par le fait que le requérant, “couvert par certificat médical jusqu'au 31 octobre 2001”, “n'a pas repris le service après cette date et n'a fait parvenir aucun certificat médical prolongeant son absence pour maladie”; que le premier jour ouvrable après l'absence justifiée du requérant jusqu'au 31 octobre 2001 - pour s'en tenir à la version de la partie adverse qui déclare n'avoir pas reçu les certificats médicaux

couvrant les périodes suivantes -; c'est-à-dire le lundi 5 novembre 2001, la partie adverse a adressé au requérant une lettre recommandée lui communiquant qu'il était "en absence injustifiée" depuis le 1^{er} novembre 2001, jour férié, et le convoquant à une audition le mardi 13 novembre 2001; qu'à cette date, l'administration pénitentiaire, constatant que le requérant n'avait donné aucune suite à cette convocation, a proposé au ministre de la Justice de prendre l'acte attaqué, alors que le requérant n'avait été absent, par hypothèse, sans motif valable, que pendant sept jours ouvrables; que, par ailleurs, la partie adverse s'est bornée à adresser au requérant une lettre recommandée pour l'avertir qu'il se mettait dans une situation irrégulière et le convoquer à une audition, et à se renseigner, quelques semaines plus tard, auprès du centre médical de Namur pour s'assurer qu'il n'avait pas reçu de certificat médical depuis le 1^{er} novembre 2001, sans s'informer plus amplement sur les circonstances qui entouraient l'absence, réelle ou supposée, de production de certificat médical par le requérant alors qu'elle connaissait, notamment pour l'avoir fait contrôler récemment, l'état de santé du requérant; que la circonstance que le requérant a signé l'accusé de réception de la lettre du 5 novembre 2001 ne démontre pas que le requérant était en état de réagir à la convocation; que dans ces conditions, il apparaît, au stade actuel de la procédure, que la partie adverse n'a pu raisonnablement estimer, sans s'informer plus amplement, que l'état de santé du requérant ne constituait ni une raison valable à son absence, ni un motif légitime du défaut de se justifier;

Considérant que le requérant décrit comme suit le risque de préjudice grave difficilement réparable que pourrait entraîner l'acte attaqué :

“ Le requérant a 44 ans, est marié et a deux enfants âgés respectivement de 12 et 14 ans.

Le requérant connaît une période de maladie particulièrement difficile à vivre sur le plan familial.

L'acte attaqué, par les conséquences psychologiques et sociales qu'il implique ne peut que renforcer ces difficultés.

Par ailleurs, sur le plan personnel, le requérant qui est déjà largement fragilisé par sa maladie, va voir sa guérison et sa réintégration sociale rendues très difficiles, dès lors qu'il va se trouver à devoir chercher un nouvel emploi.

L'acte attaqué a donc des conséquences psychologiques, personnelles et sociales très importantes, qui ne pourrait être réparées par un arrêt survenant dans plusieurs années.

Enfin, sur le plan pécuniaire, la situation familiale va se trouver très problématique.

En effet, le requérant, en tant qu'agent pénitentiaire percevait une rémunération nette d'environ 1000 euros par mois, sans compter les primes que ce genre de métier emportent.

Sa rémunération ajoutée au salaire d'infirmière de son épouse, le ménage pouvait raisonnablement subvenir à ses besoins et aux frais d'éducation de leurs deux enfants.

La perte de la rémunération du requérant emporte de grosses difficultés financières à la famille, d'autant plus que l'état de santé du requérant, dans lequel l'acte attaqué le maintient, engendre des frais médicaux très coûteux.

L'acte attaqué cause donc au requérant un préjudice grave et difficilement réparable.

Seule une suspension des effets de l'acte peut empêcher ce préjudice grave”;

Considérant qu'en l'absence de contradiction apportée par la partie adverse, le risque de préjudice grave difficilement réparable, tel qu'il est présenté par le requérant, est plausible et doit être considéré comme établi;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté ministériel du 30 janvier 2002 par lequel Patrick MOUTON perd d'office et sans préavis la qualité d'agent de l'Etat à partir du 1^{er} novembre 2001.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit septembre deux mille deux par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Th. BLANJEAN.

S. GEHLEN.