

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 201.143 du 22 février 2010

A.159.805/VIII-4897

En cause : **DAMSIN** Alfred,  
ayant élu domicile chez  
Me André COLLIGNON, avocat,  
rue du Châlet 18  
4920 Aywaille,

contre :

**l'Intercommunal d'Incendie de Liège  
et Environs S.C.R.L. (SRI),**

ayant élu domicile chez  
Me Gérard HORNE, avocat,  
rue Joseph Wettinck 6/21  
4101 Jemeppe.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 7 février 2005 par Alfred DAMSIN qui demande l'annulation "de la décision prise le 29 novembre 2004 selon laquelle le Bureau Exécutif de la SCRL Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs «a décidé de refuser (le) certificat médical d'une durée de 28 jours à dater du 1<sup>er</sup> octobre 2004, parvenu à l'Intercommunale le 12 octobre 2004 et comportant un cachet postal en date du 11 octobre 2004»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 13 janvier 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 février 2010;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Alfred DAMSIN exerce la fonction de sapeur-pompier, au grade de caporal, auprès de l'Intercommunale d'Incendie de Liège et environs.

2. Le 6 janvier 2002, il est victime d'un accident de la circulation à bord d'un véhicule d'intervention, entraînant, notamment, une fracture de la clavicule.

En conséquence de cet accident, Alfred DAMSIN se retrouve en incapacité de travail ininterrompue pendant toute l'année 2002 et en janvier 2003. Il remet régulièrement à son employeur des formulaires d'absence justifiant l'incapacité de travail, dûment complétés par son médecin traitant.

Il reprend par la suite son travail mais subit encore une période d'incapacité de travail entre le 28 mai et le 4 juin 2003, attestée par son médecin traitant comme étant une "rechute" suite à l'accident du 6 janvier 2002.

3. Le 2 avril 2004, la partie adverse soumet à Alfred DAMSIN une proposition de règlement par le paiement d'une rente annuelle par ETHIAS ASSURANCES tenant compte d'un taux d'invalidité permanente de 4 % et d'une date de consolidation proposée au 20 janvier 2003.

Cette proposition est refusée par l'intéressé le 25 avril 2004.

4. À partir du 8 juillet 2004, Alfred DAMSIN se retrouve à nouveau en incapacité de travail. Cette nouvelle période d'incapacité de travail est régulièrement justifiée par un certificat médical de prolongation établi par le médecin traitant et chaque fois transmis à la partie adverse avant la fin de la période couverte par le certificat précédent.

5. Par un courrier du 3 septembre 2004, la partie adverse informe Alfred DAMSIN du fait qu'ETHIAS ASSURANCES considère que l'incapacité de travail débutant le 6 août 2004 n'est pas imputable à l'accident du 6 janvier 2002, en sorte que la nouvelle période d'incapacité de travail doit être considérée comme une période de maladie.

6. Par une communication téléphonique du 1<sup>er</sup> octobre 2004, Alfred DAMSIN informe la partie adverse de la prolongation de son incapacité pour la période du 1<sup>er</sup> au 28 octobre 2004. Toutefois, il ne transmet le certificat médical rédigé le 1<sup>er</sup> octobre 2004 par son médecin traitant pour cette même période que par un courrier du 11 octobre 2004, réceptionné par la partie adverse le lendemain.

Ce même 11 octobre 2004, Alfred DAMSIN est examiné par le médecin contrôleur du centre de contrôle médical de Jemeppe-sur-Meuse, délégué par la partie adverse aux fins de vérifier la réalité de l'incapacité de travail attestée par le médecin traitant pour la période courant du 8 juillet au 30 septembre 2004. Dans son rapport, le dit médecin déclare que cette période d'incapacité attestée par le médecin traitant est justifiée pour cause d'accident du travail, tout en précisant sur ce dernier point qu'un litige est en cours.

7. Par un courrier du 13 octobre 2004, signé par sa Directrice d'Administration, la partie adverse rappelle à Alfred DAMSIN "qu'un certificat médical de prolongation doit (...) parvenir au plus tard le dernier jour couvert par le précédent certificat (Article 10 du nouveau règlement sur les absences pour raisons de santé)", et l'invite à communiquer dans les plus brefs délais, et par écrit, les raisons justifiant le retard constaté dans la transmission du dernier certificat.

8. Le 29 novembre 2004, le bureau exécutif de la partie adverse décide de refuser le congé couvert par la prolongation de 28 jours à dater du 1<sup>er</sup> octobre 2004 et d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre d'Alfred DAMSIN.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée comme suit :

" LE BUREAU EXÉCUTIF

1/ - PERSONNEL

B) ABSENCES POUR MALADIE

3) Infraction au règlement sur les absences pour raison médicale

CONSTATE que M. Alfred DAMSIN matr. 22.321 caporal affecté à l'opérationnel, a adressé un certificat médical de prolongation parvenu le 11.10.2004 au SRI, l'exemptant 28 jours à dater du 1er octobre 2004; invité à se justifier par courrier du 13.10.2004, l'intéressé n'a pas fourni de justification et est exempt d'antécédent en la matière.

DÉCIDE, compte tenu de l'infraction aux dispositions de l'article 10 du règlement sur les absences pour raison de santé, de refuser le congé précité et d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de M. DAMSIN préqualifié".

Cette décision est notifiée à Alfred DAMSIN par un courrier de la partie adverse du 9 décembre 2004. Cette notification comporte le passage suivant:

" En date du 29 novembre 2004, le Bureau Exécutif a examiné votre situation et a décidé de refuser votre certificat médical d'une durée de 28 jours à dater du 1er octobre 2004, parvenu à l'Intercommunale le 12 octobre 2004 et comportant un cachet postal en date du 11 octobre 2004, et d'ouvrir un dossier disciplinaire à votre encontre.

Vous n'avez pas respecté le règlement relatif aux absences pour raisons de santé qui stipule dans son article 10 qu'un certificat de prolongation doit parvenir au SRI au plus tard le dernier jour couvert par le précédent certificat.

Invité à vous justifier par lettre du 13 octobre dernier, vous n'avez pas répondu.

Dès lors, les informations relatives à l'application de ces décisions vous seront communiquées ultérieurement par nos services Traitement et Juridique. (...)"

9. Ce même 29 novembre 2004, le bureau exécutif de la partie adverse prend acte d'un nouveau rapport d'expertise médical daté du 15 octobre 2004 relatif à l'accident de travail d'Alfred DAMSIN, selon lequel le taux d'invalidité permanente est estimé à 6 % à la date de consolidation du 20 janvier 2003.

10. Par un courrier du 17 décembre 2004, la partie adverse invite Alfred DAMSIN à être entendu dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte à son encontre.

11. Par un courrier du 23 décembre 2004, la partie adverse informe Alfred DAMSIN que "les 28 jours de maladie qui (lui) ont été refusés par le bureau Exécutif du 29 novembre 2004 seront déduits de (son) traitement de décembre 2004".

12. Par un courrier du 14 janvier 2005, la partie adverse transmet à Alfred DAMSIN une nouvelle proposition de règlement de l'accident du travail par ETHIAS ASSURANCES (avec taux d'invalidité permanente fixé à 6% à la date du 20 janvier 2003). Cette proposition de règlement définitif sera acceptée par Alfred DAMSIN le 22 janvier 2005 et finalisée par une décision prise conjointement par la partie adverse et ETHIAS ASSURANCES le 24 mars 2005.

13. Le 18 avril 2005, le bureau exécutif de la partie adverse décide d'infliger à Alfred DAMSIN "la peine disciplinaire de l'avertissement selon les dispositions de l'article 3 du régime disciplinaire arrêté par le Conseil d'administration du 12 février 1993" en raison du fait qu'il a omis de respecter les dispositions du règlement sur les absences du personnel pour raison médicale, en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail arrêté par le Conseil d'administration du 19 juin 2000, en particulier pour n'avoir pas transmis dans le délai requis le certificat médical justifiant la prolongation de son incapacité de travail pour une nouvelle période de 28 jours à dater du 1<sup>er</sup> octobre 2004, et s'être abstenu de justifier ce manquement;

Considérant que le deuxième moyen de la requête est pris, à titre subsidiaire, de la "violation de l'article 15 du Règlement sur les absences du personnel pour raison médicale en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail arrêté par des décisions du Conseil d'Administration de la partie adverse du 19 juin 2000 et du 22 décembre 2003, des principes généraux de bonne administration et de proportionnalité, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; que, dans une première branche, le requérant soutient que "le prétendu manquement, accompagné de la demande de justification, (lui) a été notifié (...) par la Directrice de l'administration de la partie adverse" alors que "en vertu de l'article 15 dudit règlement, tout manquement de l'agent est notifié par le Secrétaire Général de la partie adverse"; que, dans une deuxième branche, il soutient que "l'acte attaqué décide de refuser le certificat médical", alors que l'article 15 du règlement permet seulement de refuser le congé mais pas le certificat médical; que, selon lui, l'absence du 1<sup>er</sup> au 28 octobre 2004 consistait en une prolongation d'une incapacité de travail ayant débuté le 8 juillet 2004 dont la partie adverse était parfaitement informée; qu'il rappelle qu'il a, par une communication téléphonique du 1<sup>er</sup> octobre 2004, averti la partie adverse de la prolongation de son absence et que le retard de dix jours mis pour transmettre le certificat n'a donc provoqué aucune perturbation de son service; qu'il en déduit que la partie adverse a usé de son pouvoir d'appréciation d'une manière manifestement déraisonnable;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche du moyen, que le requérant n'a subi aucun préjudice du fait que la notification du manquement avec la demande de justification lui a été adressée par la Directrice au lieu du Secrétaire général; que, quant à la deuxième branche, elle soutient en substance qu'aucun reproche d'appréciation déraisonnable ne peut être retenu contre elle puisqu'invité à se justifier, le requérant s'est abstenu de le faire;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, sur la première branche, le requérant soutient que comme la notification du manquement était irrégulière, il ne peut lui être reproché de n'avoir pas répondu à la demande de justification, et en outre, que cette irrégularité a eu pour effet de vicier toute la procédure qui a conduit à l'acte attaqué; que, sur la deuxième branche, il fait valoir que l'article 15 du règlement sur les absences du personnel pour raison médicale, en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail, donne à la partie adverse le pouvoir de décider d'un refus éventuel du congé, ce qui implique que la sanction n'est pas automatique mais suppose l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, et que la motivation formelle de l'acte attaqué ne comporte aucune indication sur la manière dont ce pouvoir d'appréciation aurait été exercé; qu'il reproche également à la motivation en droit de l'acte attaqué de ne viser que l'article 10 de ce règlement alors que seul l'article 15 pourrait fonder le refus de congé;

Considérant que l'article 15 du règlement sur les absences du personnel pour raison médicale en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail est rédigé comme suit :

" Le bénéfice du régime des congés de maladie ou d'infirmité implique pour l'agent la stricte observation des dispositions contenues dans le présent chapitre.

Tout manquement sera notifié à l'agent par le Secrétaire général. L'agent devra y répondre par une lettre de justification.

Le manquement ainsi constaté sera porté à la connaissance du Bureau Exécutif qui se prononcera sur le refus éventuel du congé et de la perte de salaire y afférent, sans préjudice des sanctions disciplinaires";

Considérant qu'il revient en principe au secrétaire général de notifier les manquements constatés à l'agent concerné mais qu'il appartient au bureau exécutif de se prononcer sur les conséquences qui peuvent être liées à ces manquements; qu'il ne ressort cependant pas de l'article 15 précité que cette formalité de notification soit substantielle; que cette première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que l'article 10, § 1<sup>er</sup>, du règlement sur les absences du personnel pour raison médicale en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail, prévoit qu'en cas de prolongation du congé de maladie, le nouveau certificat médical doit parvenir au service du personnel au plus tard le jour où le congé initial prend fin; qu'il se comprend de la lecture de la motivation formelle de l'acte attaqué que la partie adverse a décidé de refuser le congé litigieux en raison du défaut pour la partie requérante de se justifier, comme le prévoit l'article 15 précité; que, si cette motivation paraît suffire à expliquer le refus de congé pour la période litigieuse précédant la

réception du certificat, soit du 1<sup>er</sup> au 11 octobre 2004, elle ne permet pas de comprendre pourquoi le refus de congé est étendu à la période du 12 au 28 octobre 2004; que, dans cette mesure, la deuxième branche du moyen est fondée;

Considérant que le troisième moyen est pris, à titre encore plus subsidiaire, "de la violation des articles 4, 10, et 15 du règlement sur les absences du personnel pour raison médicale en ce compris les accidents du travail et sur le chemin du travail arrêté par les décisions du Conseil d'Administration de la partie adverse du 19 juin 2000 et du 22 décembre 2003, des articles 2 à 16 du régime disciplinaire arrêté par le Conseil d'Administration de la partie adverse le 12 février 1993, du principe non bis in idem, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; que le requérant fait valoir que l'acte attaqué refuse le certificat médical d'une durée de 28 jours à dater du 1<sup>er</sup> octobre 2004 alors que, conformément à l'article 15 du règlement visé au moyen, le refus que peut prononcer le bureau exécutif ne peut porter que sur le congé et non sur le certificat médical; qu'il en déduit que comme le certificat médical a été adressé à la partie adverse le 11 octobre 2004, le bureau exécutif ne pouvait pas le refuser et devait limiter son refus de congé à la période du 1<sup>er</sup> au 10 octobre 2004; qu'il ajoute que le refus portant sur la période postérieure à la transmission du certificat s'apparente à une sanction disciplinaire qui viole les articles 2 à 16 du régime disciplinaire visé au moyen ainsi que le principe non bis in idem;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué vise uniquement l'écartement du certificat médical en raison du fait qu'il n'a pas été transmis conformément aux règles de procédure prescrites et ne peut donc servir à placer l'agent en position d'absence pour cause de maladie et que cette mesure est distincte de la sanction disciplinaire qui vise à sanctionner le non respect du règlement;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant constate que la partie adverse confond le refus du certificat médical avec le refus du congé, et que l'article 15 du Règlement susvisé ne détermine pas quelle période de congé peut être refusée en sorte qu'on peut légitimement supposer que c'est uniquement celle qui s'est écoulée avant que le certificat ne soit transmis;

Considérant que l'extrait du procès-verbal de la séance du bureau exécutif du 29 novembre 2004, au cours de laquelle l'acte attaqué a été pris, indique que le bureau a décidé de refuser le "congé" pour toute la période couverte par le certificat,

alors que le courrier de notification, signé par le secrétaire général de la partie adverse, fait état de ce que le bureau exécutif a décidé de refuser "le certificat médical"; que, même si, formellement, l'acte attaqué refuse "le congé" et non "le certificat médical", il doit être considéré qu'en refusant le "congé" de maladie également pour la période postérieure à la transmission du certificat médical, le bureau exécutif de la partie adverse, non seulement refuse la justification de la période écoulée, mais en outre refuse de reconnaître toute valeur au certificat pour le restant de la période qu'il couvre; que suivre un tel raisonnement impliquerait que lorsque, par exemple, un agent de la partie adverse tarde, pendant deux jours, à lui transmettre un certificat médical de maladie pour 28 jours, l'article 15 du règlement, qui lui donne le pouvoir de refuser éventuellement un congé de maladie, lui permettrait de refuser tout le congé de maladie de son agent, c'est-à-dire non seulement les deux jours pour lesquels le certificat a été rentré tardivement, mais également les 26 jours restant, ce qui aurait pour effet de contraindre l'agent (théoriquement) à venir prester pendant cette période restante; qu'une telle interprétation de l'article 15 qui, comme le soutient le requérant, revient à assimiler refus de congé et refus de certificat, est manifestement déraisonnable; que le troisième moyen est fondé,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision prise le 29 novembre 2004 par le bureau exécutif de la SCRL Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs refusant un congé médical d'une durée de 28 jours à dater du 1<sup>er</sup> octobre 2004 à Alfred DAMSIN.

### **Article 2.**

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 vingt-deux février  
deux mille dix par :

M. GEUS, président de chambre,  
M<sup>me</sup> VANDERNACHT, conseiller d'État,  
M<sup>me</sup> DÉOM, conseiller d'État,  
M<sup>me</sup> HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.