

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.912 du 9 octobre 2012

A. 202.686/VIII-7857

En cause : **CAPELLE** Christel,
ayant élu domicile chez
M^e Olivier LOUIS, avocat,
rue de la Grosse Pomme 12
7000 Mons,

contre :

la province de Hainaut, représentée
par le collège provincial.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} décembre 2011 par Christel CAPELLE qui demande l'annulation de "la décision du Collège Provincial de la Province de Hainaut du 27 octobre 2011 de la démettre d'office et sans préavis de ses fonctions au sein de la Province de Hainaut à dater du 8 septembre 2011";

Vu la requête en assistance judiciaire;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 octobre 2012;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

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

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

Considérant d'office qu'en vertu de l'article 68, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif, les taxes visées à l'article 30, §§ 5 à 7, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, sont inscrites en débet par le greffier en chef; qu'il n'y a pas lieu, dès lors, de statuer sur la demande d'assistance judiciaire;

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

1. La requérante a été nommée, le 14 septembre 2000, aux fonctions d'auxiliaire professionnel à raison de 23/38^{ème} temps, au service de la province de Hainaut, à dater du 1^{er} juillet 2000.

2. Au cours de l'année 2011, elle accumule des absences de courte durée, dont une partie sont couvertes par des certificats médicaux et d'autres compensées par des jours de congé ou d'anticipation sur des heures supplémentaires à récupérer; à la date du 16 juin 2011, elle a ainsi anticipé la récupération de 22h50 d'heures supplémentaires. Elle confirme à la direction qu'elle souhaite prendre son congé annuel du 16 au 26 août suivant, malgré que le solde d'heures disponible pour ses congés ne soit que de 39h38.

3. Elle s'absente sans produire de certificat médical le 8 juillet 2011, ainsi que du 15 au 31 juillet 2011.

4. Le 29 août 2011, à l'issue de ses vacances annuelles, la requérante ne se présente pas sur son lieu de travail. Aucun certificat médical n'est envoyé au service médical provincial. Elle est considérée être en congé sans solde du 29 août 2011 au 7 septembre 2011 et en abandon de poste à partir du 8 septembre, en application des articles 17 et 61 du règlement des congés du personnel définitif et stagiaire.

5. La partie adverse dit l'avoir invitée par un courrier recommandé du 20 septembre 2011 à justifier son absence. Elle transmet, par télécopie du 26 septembre 2011, copie de deux certificats médicaux, datés des 30 août et 7 septembre 2011, émanant de médecins différents, qui la déclarent inapte à

travailler respectivement du 30 août au 2 septembre et du 5 septembre au 30 septembre. Ces certificats ne sont pas établis sur le formulaire "modèle A" qui est normalement requis. La requérante soutient avoir envoyé les originaux de ces certificats par courrier ordinaire.

6. L'inspection générale des ressources humaines de la partie adverse rédige, à l'attention du collège provincial, une proposition visant à démettre d'office la requérante, après l'avoir entendue. Cette proposition est approuvée par le collège provincial en sa séance du 29 septembre 2011. La requérante en est avisée par un courrier du même jour, qui l'invite à être entendue le 20 octobre. Au cours de cette audition, elle dépose des observations écrites dans lesquelles elle demande l'indulgence du collège, invoquant la situation familiale difficile qu'elle traverse et les conséquences graves d'une décision qui la priverait de son emploi.

7. Par un courrier recommandé du 26 octobre 2011, la partie adverse notifie à la requérante le procès-verbal de son audition, signé par le greffier provincial.

8. Le 27 octobre 2011, le collège provincial confirme la décision de démettre d'office la requérante de ses fonctions à la date du 8 septembre 2011. Cet acte, notifié à la requérante le 28 octobre 2011, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle reproche à l'acte attaqué de ne mentionner aucune disposition légale, réglementaire ou statutaire de nature à le justifier; que, dans une seconde branche, elle fait grief à la décision de ne mentionner aucun motif de fait, exact et pertinent, de nature à la justifier; qu'elle constate que l'acte ne vise qu'une décision du collège provincial du 29 septembre 2011 et un procès-verbal d'audition du 20 octobre 2011 pour conclure que "les faits reprochés à l'intéressée sont incontestablement établis"; qu'elle soutient n'avoir pas connaissance de ces deux actes, qui ne sont ni reproduits ni joints à l'acte attaqué; qu'elle fait observer qu'aucun de ces deux actes ne pouvait répondre aux observations qu'elle a formulées lors de son audition, dès lors qu'ils étaient antérieurs à celle-ci; qu'elle en conclut que la partie adverse n'a pu statuer en pleine connaissance de cause et à l'issue d'un examen approfondi du dossier; qu'elle en déduit une erreur manifeste d'appréciation et un excès de pouvoir dans le chef de l'autorité provinciale;

Considérant que la partie adverse fait valoir en réponse que la décision du 29 septembre 2011 et le procès-verbal d'audition du 20 octobre 2011 ont été transmis par envoi recommandé à la requérante, de sorte que celle-ci en avait connaissance; qu'elle estime par ailleurs que ces actes auxquels la décision fait référence fournissent des motifs suffisamment précis et adéquats pour justifier la démission d'office en évoquant l'abandon de poste pendant plus de dix jours sans en justifier les motifs formellement, malgré la demande expresse des autorités provinciales, et en faisant mention de l'article 61 du règlement applicable au personnel non enseignant provincial définitif et stagiaire; qu'enfin, selon la partie adverse, la requérante a reconnu l'entière responsabilité des faits reprochés lors de son audition;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation du principe général de bonne administration, du respect de la présomption d'innocence et de l'excès de pouvoir; que, dans une première branche, elle estime qu'au vu de la motivation de la décision attaquée, elle était déjà "jugée" avant même son audition; que, dans une seconde branche, elle considère que la partie adverse n'apporte pas la preuve qu'elle s'est indûment accordée des congés et des heures supplémentaires; qu'elle ajoute que si tel avait été le cas, la partie adverse aurait dû la sanctionner sans attendre le mois de septembre 2011, ce qui lui aurait permis de se défendre et d'examiner la réalité des reproches formulés; qu'elle allègue enfin avoir rentré deux certificats médicaux datés des 30 août et 7 septembre 2011 et reproche à la partie adverse de n'en tenir aucun compte;

Considérant que la partie adverse répond en constatant que les faits repris dans la proposition de démission sont tous avérés et reconnus par la requérante lors de son audition et dans la note qu'elle a déposée, de sorte que la référence qui a été faite à la proposition est tout à fait adéquate; qu'elle indique que les circonstances avancées par la requérante lors de son audition n'apportaient pas d'explications à son silence sur son absence pendant plus de onze jours; que, selon elle, le Conseil d'État accepte l'absence de dépôt, ou le dépôt tardif, de certificat médical dans les seuls cas où la maladie est également invoquée comme motif de son omission, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'elle observe également que la requérante n'apporte aucune justification quant au grief qui lui est fait de ne pas avoir remis de certificat "modèle A"; qu'elle confirme le fait que les absences antérieures n'ont pas fait l'objet de sanctions spécifiques mais constate que ce ne sont pas elles qui fondent la décision attaquée; qu'en ce qui concerne les certificats médicaux envoyés tardivement, elle rappelle qu'ils ne sont pas conformes aux dispositions du règlement du service médical provincial et estime, en conséquence, qu'ils ne pourraient être considérés comme des justificatifs suffisants à l'absence de la requérante, dès lors qu'ils ne reprennent aucune explication quant à son impossibilité de se rendre à son poste de travail, ni ne justifient son retard à les

déposer; que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que ces certificats ne comportent aucune justification puisqu'ils se bornent à déclarer la requérante incapable d'exercer ses activités; qu'elle souligne n'avoir reçu que les envois par fax et non les originaux prétendument envoyés par la poste, circonstance dont la requérante ne fournit pas la preuve; qu'elle considère que la télécopie envoyée le 26 septembre 2011 est tardive, la requérante ayant été invitée par un courrier du 20 septembre à justifier son absence dans les cinq jours civils; qu'elle fait valoir que ces circonstances empêchaient en tout état de cause le service médical provincial de procéder à la surveillance de l'agent malade, dès lors que le médecin contrôleur n'a pas eu connaissance de la maladie ni de sa nature dans un délai qui eût permis le contrôle de l'agent; qu'elle en conclut que les certificats tardifs et incomplets ne devaient pas être pris en considération et qu'elle n'avait pas à indiquer dans sa décision les motifs pour lesquels elle les écartait; que, selon elle, la motivation de l'acte attaqué est claire, complète, précise et adéquate comme l'exige la jurisprudence du Conseil d'État, et on ne peut attendre d'une décision administrative qu'elle réponde par avance à tout grief quelconque qui pourrait, par la suite, lui être opposé; qu'elle estime que ce grief, accessoire, n'est pas invoqué dans la requête; qu'enfin, elle rappelle les termes de l'article 61 du règlement, précité, qui prévoient une démission d'office, supposée intervenir dès l'expiration du délai de dix jours civils après la reprise attendue du service; qu'elle estime avoir valablement constaté que les conditions de la démission d'office étaient réunies en l'espèce et qu'aucun élément apporté par la suite ne permettait de soutenir le contraire;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que la démission d'office est une décision administrative constatant unilatéralement les effets juridiques qui résultent du fait qu'un agent a omis pendant plus de dix jours, et sans motif valable, d'assumer son service;

Considérant que l'article 61 du règlement applicable au personnel non enseignant provincial définitif et stagiaire de la partie adverse mentionne :

" Est démis d'office et sans préavis de ses fonctions l'agent :

(...)

7. qui, après une absence autorisée, néglige sans motif valable de reprendre son service dans un délai de 10 jours civils.

Cette mesure ne peut être appliquée qu'après avoir invité, par lettre recommandée avec accusé de réception, l'agent à justifier son absence dans un délai de 5 jours civils";

que l'article 17 du règlement des congés du personnel définitif et stagiaire est, quant à lui, rédigé comme suit :

" Le bénéfice du régime des congés de maladie ou d'infirmité implique pour l'agent l'observance stricte des instructions en la matière.

Toute inobservance de l'une ou l'autre de ces instructions peut entraîner, outre l'application éventuelle d'une des peines disciplinaires prévues par le présent règlement, la mise à la charge de l'agent du préjudice subi par l'administration, par un congé sans solde, assimilé à une période de non-activité sans rémunération substitué au congé de maladie ou d'infirmité en conservant toutefois ses titres à l'avancement de rémunération.

L'agent peut toutefois demander que le congé sans solde soit remplacé par des jours de congé annuel ou de compensation.

(...)

La Députation permanente ne peut faire application des dispositions prévues au présent article ainsi qu'à l'article 61 du statut du personnel définitif et stagiaire qu'après avoir invité l'agent à faire part par écrit de ses observations sur les faits qui lui sont reprochés";

que l'article 4 du règlement du service médical provincial indique :

" L'agent malade qui prévoit que son incapacité de travail durera plus d'un jour doit se faire examiner à ses frais dans le courant de la 1^{ère} journée d'absence par un médecin de son choix qui dresse immédiatement un certificat médical en utilisant exclusivement le «MODELE A» dont chaque agent doit toujours être muni.

L'agent prévient immédiatement son chef de service de la durée du congé.

Il lui appartient de faire renouveler en temps opportun sa réserve de certificats.

(...)"

Considérant que, pour pouvoir faire application de l'article 61 du règlement, précité, l'autorité provinciale doit donc non seulement constater la durée de l'absence de son agent, mais également se prononcer sur la question de savoir si celui-ci avait ou non un motif valable de s'absenter, après l'avoir invité, par lettre recommandée avec accusé de réception, à justifier son absence dans un délai de cinq jours civils;

Considérant qu'en l'espèce, la note au collège provincial du 29 septembre 2011 de l'inspection générale des ressources humaines de la partie adverse motive la proposition de démettre d'office la requérante de ses fonctions de la manière suivante :

" (...)

L'intéressée s'absente régulièrement sans motifs et ne répond pas aux demandes de justification lui envoyées par l'Institution. Depuis le 29 août, elle a abandonné son poste de travail. Elle n'a pas remis de certificat modèle A. L'institution l'a invitée à se justifier, ce qu'elle n'a pas fait, elle s'est limitée à envoyer par fax et sans justificatif, deux certificats médicaux datant des 30 août et 07 septembre 2011. D'autre part, l'intéressée s'octroie des congés ou des heures supplémentaires pour couvrir ses absences, elle est en déficit de 29h46 en heures supplémentaires et de 27h15 en congés annuels.

(...)"

que cette proposition vise bien l'article 61 du règlement, précité, et indique les circonstances de fait qui ont conduit la partie adverse à mettre en œuvre cette procédure, à savoir l'absence de la requérante du 29 août au 7 septembre 2011; que la requérante produit cette proposition dans les pièces qu'elle joint à sa requête, et que le courrier qui la convoquait à l'audition du 20 octobre 2011 mentionnait la possibilité de consulter son dossier; que la requérante a donc eu la possibilité d'avoir connaissance de cette proposition au plus tard en même temps que de l'acte attaqué; que dans cette mesure, le premier moyen manque en fait;

Considérant que ni la proposition du 29 septembre 2011, ni l'acte attaqué, ne précisent en revanche pour quelles raisons la partie adverse a considéré que l'absence de la requérante entre le 29 août et le 7 septembre était dépourvue de motif valable, alors même qu'elle produisait deux certificats médicaux la déclarant incapable d'exercer ses activités professionnelles du 29 août au 2 septembre ainsi que du 5 septembre au 30 septembre, les 3 et 4 septembre 2011 étant un samedi et un dimanche; que la partie adverse ne produit pas le courrier par lequel elle dit avoir invité la requérante, le 20 septembre 2011, à se justifier par écrit dans les cinq jours civils; que la requérante a transmis une copie des certificats précités par télécopie le 26 septembre 2011, et que dans son mémoire en réponse, la partie adverse a reconnu les avoir reçus par courrier, contrairement à ce qu'elle prétend dans son dernier mémoire; que, si la légèreté de la requérante quant aux obligations de justification des absences pour maladie constitue assurément un manquement aux obligations professionnelles, encore faut-il constater que la démission d'office visée par l'article 61 du règlement précité n'est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure reposant sur l'abandon de poste, donc sur le constat d'une absence injustifiée qui témoigne d'un désintérêt pour la fonction; que les motifs développés dans les écrits de procédure ne peuvent pallier les lacunes de la motivation formelle de l'acte attaqué; que la seule circonstance que les certificats produits n'aient pas été établis sur le formulaire "modèle A" et ne comportent aucune précision ne permet pas de les tenir pour inexistantes;

Considérant, par ailleurs, que la note datée du 29 septembre 2011 et contenant la proposition de démission d'office porte la mention formelle selon laquelle le collège "marque son accord sur cette proposition, après avoir auditionné l'agent"; que le préambule de l'acte attaqué vise la "décision du collège provincial du 29 septembre 2011" et que son dispositif la confirme; qu'ainsi, la décision semble bien avoir été adoptée avant l'audition de la requérante, ramenée à une pure formalité; que la motivation de l'acte attaqué ne contient pas la moindre mention témoignant que l'autorité ait examiné ni les certificats déposés par la requérante, ni les éléments qu'elle avait invoqués lors de son audition; que, dans ces conditions, le principe audi alteram partem a été violé;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que la deuxième branche du premier moyen ainsi que le second moyen sont, dans cette mesure, fondés,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande d'assistance judiciaire.

Article 2.

Est annulée la décision du collège provincial de la province du Hainaut du 27 octobre 2011 de démettre d'office et sans préavis Christel CAPELLE de ses fonctions à dater du 8 septembre 2011.

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 de la VIII^e chambre, le neuf octobre deux mille douze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M. DELANNAY	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

P. VANDERNACHT.