CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 224.764 du 20 septembre 2013

A. 208.906/VIII-8631

En cause : **DEBROUX** Jean-Luc,
ayant élu domicile chez
M^e^ Olivier WERY, avocat,
avenue Brugmann 169
1190 Bruxelles,

contre :

l'Office nationale de sécurité sociale (O.N.S.S.),
ayant élu domicile chez
M^e^ Etienne PIRET, avocat,
rue Antoine Dansaert 92
1000 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 23 mai 2013 par Jean-Luc DEBROUX tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'acte à portée individuelle pris par le Comité de Gestion de l'ONSS en sa séance du 22 mars 2013 et notifié au requérant le 27 mars 2013" et, d'autre part, à l'annulation de cet acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^me^ MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 20 août 2013 convoquant les parties à comparaître le 17 septembre 2013;

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

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Maxime GASPARD, loco M^e^ Olivier WERY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Etienne PIRET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ MERTES, 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. Le requérant travaille au sein de l'ONSS depuis le 1^er^ mars 1984.

2. Depuis 2010, le requérant souffre d'un état de dépression chronique qui se matérialise par de longues incapacités de travail pour cause de maladie.

Il est ainsi notamment absent du 1^er^ décembre 2012 au 31 janvier 2013.

3. À la date du 10 octobre 2012, il accuse septante-quatre journées d'absence non justifiées. Un assistant social se présente à son domicile afin de l'informer des conséquences d'éventuels nouveaux manquements.

4. Le 28 novembre 2012, la partie adverse envoie un courrier recommandé au requérant l'invitant à se présenter le 4 janvier 2013 pour être auditionné dans le cadre d'une éventuelle procédure disciplinaire concernant "des infractions répétées aux dispositions en matière de communication de maladie et d'absences au travail".

Ce recommandé a été renvoyé à la partie adverse avec la mention "non réclamé".

5. Le 14 janvier 2013, l'assistant social se rend au domicile du requérant afin de lui parler du recommandé non réceptionné. Il expose que le requérant soutient n'avoir jamais reçu ce courrier et qu'après l'avoir informé du contenu de ce courrier recommandé, il indique que le requérant ne refuse pas d'y répondre ni d'être contacté ou interpellé notamment sur son GSM ou par courriel.

6. Le requérant est informé par un courrier recommandé du 4 février 2013 de ce qui suit :

" MEDEX nous informe que votre absence pour maladie n'est plus couverte par un certificat médical depuis le 1er décembre 2012.

Par courrier du 20 novembre 2012, la Direction des Ressources humaines de l'ONSS vous avait déjà informé d'un manquement similaire pour la période de maladie précédente, soit du 17 septembre 2012 au 31 octobre 2012.

Outre le fait que la période d'absence du 01/12/2012 au 31/01/2013 est considérée comme une absence injustifiée, avec toutes les conséquences administratives qui en découlent (perte d'ancienneté et de rémunération), je vous rappelle, une fois de plus, que pour chaque fonctionnaire qui s'absente de son poste sans raison valable plus de dix jours, qui en a été averti valablement et a été prié de clarifier sa situation, l'Administration peut proposer au Comité de gestion la démission d'office sur la base de l'article 112, § 3, 5°, de l'AR du 2 octobre 1937.

En conséquence, je vous informe que si vous ne vous mettez pas en ordre vis-à-vis du MEDEX d'ici le 15 février 2013, votre démission d'office sera proposée au prochain Comité de gestion, en vertu de l'arrêté royal précité".

7. Par un courriel du 14 février 2013, le requérant adresse au MEDEX copie de deux certificats médicaux datés des 4 décembre 2012 et 8 janvier 2013 et portant respectivement sur la période 01/12/12 - 02/01/13 et 03/01/13 - 31/01/13. Ce courriel fait également état de ce que les certificats originaux sont adressés par un courrier ordinaire.

8. Le 27 mars 2013, le courrier recommandé suivant est notifié au requérant :

" La réglementation prévoit qu'une absence pour maladie qui n'est pas couverte par un certificat médical valable envoyé au MEDEX, est convertie en absence injustifiée.

Pour la période d'absence du 17/09/2012 au 31/10/2012, la Direction RH vous a envoyé un courrier vous notifiant que, vu l'absence de certificat médical, la période en question était convertie en absence injustifiée. Dans ce courrier, nous vous rappelions également les dispositions de l'article 112 de l'AR du 02/10/1937. Après de nombreux rappels, vous vous êtes mis en ordre pour ladite période, mais depuis le 1er décembre 2012, le MEDEX n'a plus reçu aucun certificat médical valable.

Par courrier recommandé du 4 février 2013, la Direction RH vous a informé, d'une part que votre absence du 01/12/2012 au 31/01/2013 était convertie en absence injustifiée - portant le total de vos absences injustifiées à 181 - et d'autre part, que si vous ne vous mettiez pas en ordre vis-à-vis du MEDEX pour le 15 février 2013, votre démission d'office serait proposée au Comité de gestion, en vertu de l'article 112, § 3, 5° de l'AR du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État.

Dans la mesure où vous n'avez envoyé aucun certificat valable au MEDEX pour votre absence du 01/12/2012 au 31/01/2013, l'administration a constaté que vous aviez dépassé le quota de 10 jours d'absence sans justification.

En conséquence, le Comité de gestion a décidé, en sa séance du 22 mars 2013, qu'en vertu de l'article 112, § 3, 5° de l'AR du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, vous perdiez d'office et sans préavis la qualité d'agent, dès lors que, sans motif valable, vous avez abandonné votre poste et êtes resté absent

pendant plus de dix jours ouvrables, alors que vous en avez été dûment et préalablement averti et interpellé".

Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Par un courriel du 31 mai 2013, le MEDEX indique à la partie adverse ce qui suit :

" Dans un premier temps, selon la réglementation nous acceptons uniquement les attestations originales par courrier. Dans ce sens, toutes les attestations reçues par e-mail, fax ou les copies sont non-valables. Mais, lorsque nous les recevons, nous les enregistrons comme attestations non-valides et avertissons l'intéressé par courrier afin qu'il nous fasse parvenir les attestations originales. Lorsque nous recevons les originaux, nous corrigeons l'enregistrement dans Absentéisme et nous indiquons la date de réception de ces originaux dans le commentaire.

Dans le cas de Monsieur Jean-Luc DEBROUX, nous avons reçu les attestations du 01/02/2013, du 06/02 au 01/03/2013 et du 04/03 au 31/03/2013 les 4 et 5 mars en copie/fax/mail comme indiqué dans l'application. Les originaux nous sont parvenus les 28/05/2013 (et encodé le 29/05) avec les attestations du 01/02/2012 au 02/01/2013 et du 03/01 au 31/01/2013 dont c'était la première réception dans notre service";

Considérant que la partie adverse estime que l'objet principal du recours est de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif et que le Conseil d'État est donc incompétent; qu'elle souligne que le requérant demande, entre autres, au Conseil d'État de l'autoriser à réintégrer l'autorité administrative et de le rétablir dans ses droits à compter du 22 mars 2013;

Considérant que le recours a pour objet la suspension et l'annulation de la décision du comité de gestion de l'ONSS du 22 mars 2013; que, tel qu'énoncé en page 1 de la requête, le requérant ne prétend à aucun droit subjectif; qu'en outre, les moyens qu'il invoque sont fondés, notamment, sur la violation du principe du respect des droits de la défense et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et sur l'erreur manifeste d'appréciation; que la requête vise donc bien à obtenir l'anéantissement ab initio d'une décision administrative et non la reconnaissance d'un droit subjectif; que le Conseil d'État est bien compétent pour connaître du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision du comité de gestion de l'ONSS du 22 mars 2013; que le recours est toutefois irrecevable par rapport à la demande de réintégration formulée complémentairement à la suspension de l'acte attaqué en page 6 de la requête;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe du respect des droits de la défense, du principe audi alteram partem, du principe du contradictoire, du principe de bonne administration et des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'il expose que le respect des droits de la défense initialement cantonné aux seules affaires disciplinaires doit également

être étendu aux décisions portant préjudice aux administrés et qui sont prises en raison du comportement de la personne qui en est l'objet; qu'il souligne qu'il est de jurisprudence constante que les droits de la défense doivent être doublés d'un droit d'être entendu afin de permettre à l'intéressé de faire connaître son avis sur la mesure grave qu'on entend lui imposer, de la contredire utilement, et d'exposer les raisons pour lesquelles elle ne lui paraît pas indiquée et ce, même lorsque cette exigence d'audition préalable n'est pas formulée expressément dans un texte; que le requérant indique qu'il n'a jamais été invité à présenter à l'autorité administrative, fût-ce par écrit, ses explications, n'a jamais eu la possibilité de défendre oralement ses intérêts et n'a jamais été entendu avant l'adoption de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse indique que l'article 112, § 3, 5°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État ne prévoit pas que l'agent doit être invité à faire valoir ses explications; qu'elle rappelle que cet article exige uniquement qu'il doit avoir été préalablement averti et interpellé et que cette exigence a été respectée en l'espèce puisque :

- un assistant social a rendu visite au requérant le 10 octobre 2012,
- une lettre recommandée du 28 novembre 2012 a invité le requérant à être auditionné le 4 janvier 2013 en raison de ses infractions répétées aux dispositions en matière de communication de maladie et d'absences au travail et le requérant n'y a pas donné suite,
- un assistant social a rendu visite au requérant le 14 janvier 2013,
- une lettre recommandée du 4 février 2013 a notifié au requérant que sa démission d'office serait proposée à la prochaine réunion du comité de gestion s'il ne se mettait pas en ordre vis-à-vis du MEDEX;

que la partie adverse explique que, à chacune de ces étapes, le requérant a disposé de la possibilité de faire valoir ses explications;

Considérant que la démission d'office est une mesure grave à propos de laquelle l'agent doit pouvoir faire valoir son point de vue; qu'il doit en particulier être mis en mesure d'expliquer les motifs de son absence; qu'à cet effet, l'audition de l'agent n'est pas requise; que l'article 112, § 3, 5°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, prévoit qu'un agent perd cette qualité d'office et sans préavis lorsqu'il abandonne, sans motif valable, son poste et reste absent pendant plus de dix jours ouvrables alors qu'il a été dûment et préalablement averti ainsi qu'interpellé sur cette absence; que, bien que cette cessation définitive des fonctions ne soit pas une sanction disciplinaire, l'agent doit néanmoins, vu la gravité de la décision, avoir l'occasion de justifier préalablement les raisons de son absence ou de son abandon de poste;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a été informé par un courrier recommandé du 4 février 2013 de ce qui suit :

" MEDEX nous informe que votre absence pour maladie n'est plus couverte par un certificat médical depuis le 1er décembre 2012.

Par courrier du 20 novembre 2012, la Direction des Ressources humaines de l'ONSS vous avait déjà informé d'un manquement similaire pour la période de maladie précédente, soit du 17 septembre 2012 au 31 octobre 2012.

Outre le fait que la période d'absence du 01/12/2012 au 31/01/2013 est considérée comme une absence injustifiée, avec toutes les conséquences administratives qui en découlent (perte d'ancienneté et de rémunération), je vous rappelle, une fois de plus, que pour chaque fonctionnaire qui s'absente de son poste sans raison valable plus de dix jours, qui en a été averti valablement et a été prié de clarifier sa situation, l'Administration peut proposer au Comité de gestion la démission d'office sur la base de l'article 112, §3, 5°, de l'AR du 2 octobre 1937.

En conséquence, je vous informe que si vous ne vous mettez pas en ordre vis-à-vis du MEDEX d'ici le 15 février 2013, votre démission d'office sera proposée au prochain Comité de gestion, en vertu de l'arrêté royal précité";

qu'il ressort du dossier du requérant qu'il a, par un courriel du 14 février 2013, envoyé ses certificats médicaux en indiquant qu'il les envoyait également par courrier ordinaire; que l'acte attaqué, notifié au requérant le 27 mars 2013, mentionne quant à lui que :

" (…)

Dans la mesure où vous n'avez envoyé aucun certificat valable au MEDEX pour votre absence du 01/12/2012 au 31/01/2013, l'administration a constaté que vous aviez dépassé le quota de 10 jours d'absence sans justification.

En conséquence, le Comité de gestion a décidé, en sa séance du 22 mars 2013, qu'en vertu de l'article 112, § 3, 5° de l'AR du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, vous perdiez d'office et sans préavis la qualité d'agent, dès lors que, sans motif valable, vous avez abandonné votre poste et êtes resté absent pendant plus de dix jours ouvrables, alors que vous en avez été dûment et préalablement averti et interpellé";

qu'il ressort de ce qui précède que l'acte attaqué repose sur le fait que, selon la partie adverse, le requérant n'aurait pas transmis, pour le 15 février 2013, un certificat médical au MEDEX afin de justifier son absence pour cause de maladie du 1er décembre 2012 au 31 janvier 2013; que, cependant, le requérant n'a jamais pu faire valoir ses observations quant à ce motif; qu'il n'a jamais pu s'expliquer quant au fait qu'il n'aurait pas transmis ces certificats avant le 15 février 2013; que la partie adverse n'a pu légalement considérer d'emblée que d'éventuelles explications étaient inutiles dès lors qu'il ressort du dossier du requérant qu'il a envoyé un courriel au MEDEX, contenant en annexe des certificats médicaux, le 14 février 2013 et que, dans ce courriel, il indique également faire parvenir les certificats au MEDEX par courrier ordinaire; que l'enseignement des arrêts n° 215.254 du 21 septembre 2011 et n° 206.164 du 30 juin 2010, invoqués par la partie adverse, ne peut être appliqué en

l'espèce; qu'en effet, l'examen du dossier administratif ne permet pas de conclure à l'absence de collaboration du requérant avec l'autorité puisqu'il en ressort que :

- la période d'absence du 17 septembre 2012 au 31 octobre 2012 a finalement été clarifiée par le requérant, ce dernier ayant transmis un certificat médical au MEDEX,
- le requérant a expliqué à l'assistant social, lors de sa visite du 14 janvier 2013, qu'il n'avait pas reçu le courrier recommandé du 28 novembre 2012 l'invitant à une audition, dans le cadre d'une procédure disciplinaire éventuelle, le 4 janvier 2013. Informé du contenu du recommandé par l'assistant social, le requérant a indiqué qu'il ne refusait pas d'y répondre ou d'être contacté ou interpellé et qu'il autorisait la partie adverse à le contacter sur son GSM ou par courriel;

que le premier moyen est donc fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen qui, même à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du comité de gestion de l'ONSS du 22 mars 2013 selon laquelle Jean-Luc DEBROUX perd d'office et sans préavis la qualité d'agent en raison d'une absence injustifiée de plus de dix jours ouvrables.

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 de la VIII[e] chambre, le vingt septembre deux mille treize par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY. L. CAMBIER.