

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 231.178 du 11 mai 2015

A. 215.005/VIII-9610

En cause : **NUCCIO** Ignazia,
ayant élu domicile chez
M^e David JOSSAAR, avocat,
rue Large Voie 226
4040 Herstal,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Emploi, du Travail
et de la Concertation sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Gilbert DEMEZ, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 14 février 2015 par Ignazia NUCCIO tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 19 août 2014 du Comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale plaçant Madame NUCCIO en non-activité sans droit au traitement du 1^{er} mai au 19 mai 2014 inclus avec perte de droit à la promotion et à l'avancement barémique", et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 3 avril 2015, convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 8 mai 2015;

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

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e David JOSSAAR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gilbert DEMEZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, premier 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. La requérante est agent statutaire et a été nommée, en 1992, en qualité d'inspecteur adjoint de deuxième classe.

2. En 2008, elle a fait l'objet d'une sanction disciplinaire de suspension disciplinaire de trois mois pour des faits d'insuffisance de prestations et de productivité, d'absence au travail, de manque de respect envers un supérieur hiérarchique, d'agressivité verbale, de non-respect des consignes et des procédures administratives, ainsi que pour un refus de répondre aux injonctions et aux ordres donnés par la hiérarchie. Cette sanction n'a fait l'objet d'aucun recours au Conseil d'État.

3. En 2009, elle a été rétrogradée comme assistante technique. Cette sanction disciplinaire est motivée par des manquements dans sa manière de servir tels que le non-respect des délais de traitement des dossiers, la remise de rapports d'activité erronés renseignant des activités de travail non prestées, le manque de respect vis-à-vis de collègues, un problème de comportement envers les employeurs ainsi qu'envers un travailleur qu'elle a agressé verbalement, et le fait d'avoir accepté des cadeaux de la part d'employeurs. Cette sanction n'a également pas fait l'objet d'un recours au Conseil d'État.

4. Au cours des années 2010 à 2013, la requérante fait l'objet de plusieurs décisions la plaçant en disponibilité pour maladie avec un traitement d'attente égal à 60 % de son dernier traitement d'activité et le maintien de ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement. Les périodes concernées sont successivement du 28 juin au 1^{er} août 2010, du 6 septembre au 31 octobre 2010, le 13 mai 2011, du 12 octobre au 31 octobre 2011, du 9 mars au

12 août 2012, du 10 septembre au 31 octobre 2012, du 13 novembre au 31 décembre 2012, et du 1^{er} janvier au 8 octobre 2013.

5. Le 24 mars 2014, le médecin de la requérante établit un certificat médical justifiant une absence pour cause de maladie du 21 mars au 20 avril 2014. Dans sa note d'observations, la partie adverse expose que la requérante savait déjà qu'une mesure de suspension dans l'intérêt du service serait prise à son égard le lendemain.

6. Par une décision du 25 mars 2014, la requérante est suspendue dans l'intérêt du service pour la période du 1^{er} au 30 avril 2014, avec maintien en activité de service. Dans sa note d'observations, la partie adverse relève que cette mesure a été adoptée au motif que l'intéressée aurait un comportement représentant un danger tant pour elle-même que pour ses collègues.

7. Le 27 mars 2014, le certificat médical précité du 24 mars 2014 est réceptionné par le MEDEX. Dans sa note d'observations, la partie adverse expose que la requérante n'a pas informé son supérieur hiérarchique de la transmission du certificat au MEDEX.

8. Le 22 avril 2014, le médecin de la requérante établit un certificat médical justifiant une incapacité de travail pour cause de maladie à partir du lundi 21 avril 2014 pour une durée indéterminée. Ce certificat médical est réceptionné le 23 avril 2014 par le MEDEX.

9. Par un courriel du 24 avril 2014, la requérante avertit sa chef de direction de la prolongation de son congé de maladie à compter du lundi 21 avril 2014 pour une durée indéterminée. Ce courriel ne fait pas référence à un certificat médical ni a fortiori à sa transmission au MEDEX.

10. Par un courriel du lundi 28 avril 2014, la chef de direction de la requérante informe celle-ci qu'étant donné qu'elle est suspendue dans l'intérêt du service pendant tout le mois d'avril, il lui appartiendra, le cas échéant, le jour de son retour qui devrait avoir lieu le lundi 5 mai 2014 de l'informer d'une éventuelle incapacité de travail et de sa durée, information qui devrait être donnée par un SMS avant 9 heures du matin.

11. La partie adverse expose dans sa note d'observations que le 5 mai 2014, jour de la reprise du travail prévue au terme de la période de suspension dans l'intérêt du service, la requérante qui est toujours en incapacité de travail, n'informe ni sa chef de direction (directement par SMS avant 9 heures) ni le contrôle des lois

sociales – maladie. La partie adverse précise encore que dans les jours qui suivent, la requérante ne communique spontanément aucune information à sa chef de direction.

12. Par un courrier du 15 mai 2014, le MEDEX informe la requérante qu'à défaut d'indication d'une date à laquelle prend fin la période d'incapacité de travail, le certificat médical précité du 22 avril 2014 n'est pas valable et l'incapacité de travail n'est prise en compte que pour le premier jour du certificat, soit le 21 avril 2014. Ce courrier prie la requérante de "compléter le certificat de manière bien lisible, ou éventuellement, de le faire compléter par (son) médecin traitant, et de (...) le retourner (au MEDEX) dans la semaine qui suit la réception de cette lettre".

13. Le 20 mai 2014, le médecin de la requérante établit un certificat médical justifiant une incapacité de travail pour cause de maladie à partir du 21 avril jusqu'au 24 juin 2014. Ce certificat médical est réceptionné le 22 mai 2014 par le MEDEX.

14. Par un courrier recommandé du 27 mai 2014, la chef de direction rappelle à la requérante la teneur de son courriel précité du 28 avril 2014, l'informe n'avoir à ce jour reçu aucune information quant à son absence depuis le 5 mai 2014 et la durée de celle-ci, et l'invite à lui communiquer, dans les plus brefs délais et selon les procédures en vigueur, un certificat médical couvrant son absence et indiquant la durée de l'incapacité.

15. Par un courriel du 28 mai 2014, la requérante informe sa chef de direction "en réponse à (son) mail du 28 avril dernier", que son certificat médical la couvre jusqu'au 24 juin 2014 inclus. Elle n'y joint pas le certificat médical précité du 20 mai 2014 ni n'indique l'avoir transmis au MEDEX.

16. Le 24 juin 2014, le médecin de la requérante établit un certificat médical justifiant une incapacité de travail pour cause de maladie à partir du 25 juin 2014 jusqu'au 11 août 2014. Ce certificat est réceptionné, le 25 juin 2014, par le MEDEX.

17. Par une note du 9 juillet 2014, le président du comité de direction Pierre-Paul MAETER, demande à la direction générale Contrôle des lois sociales d'interroger la requérante sur l'établissement tardif (près d'un mois après le début de la période d'incapacité) du certificat médical précité du 20 mai 2014.

18. Par un courriel du 22 juillet 2014, la chef de direction prie la requérante d'expliquer et de justifier l'établissement tardif du certificat médical précité du 20 mai 2014. N'ayant reçu aucune réponse, à ce courriel, la chef de

direction adresse à la requérante un rappel, par un courrier recommandé du 28 juillet 2014, dans lequel elle précise que faute d'une réponse elle transmettra ses constatations le 4 août prochain au président du comité de direction. La requérante ne réserve aucune réponse à ces deux demandes.

19. Par une note du 4 août 2014, la chef de direction informe le président du comité de direction de l'absence de réponse de la requérante et de ce qu'elle doit donc être considérée comme ayant été en absence injustifiée du 1^{er} au 20 mai 2014.

20. Le 11 août 2014, le médecin de la requérante établit un certificat médical justifiant une incapacité de travail pour cause de maladie à partir du 11 août jusqu'au 14 octobre 2014. Ce certificat médical est réceptionné le 12 août 2014 par le MEDEX.

21. Par une décision du 19 août 2014, le président du comité de direction place la requérante en non-activité sans droit au traitement du 1^{er} au 19 mai 2014 avec perte du droit à la promotion et à l'avancement barémique.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

" Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 21 décembre 2013;

Vu l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 9 juillet 2014;

Considérant que M^{me} Ignazia NUCCIO a entravé l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur par le fait qu'elle n'ait pas averti son supérieur hiérarchique de son absence de maladie en date du 5 mai 2014 et que Medex n'a reçu qu'en date du 22 mai 2014 un certificat médical daté par le médecin le 20 mai 2014;

Vu la demande de justification du 9 juillet 2014;

Vu la réponse du 4 août 2014 du chef de service stipulant que l'intéressée n'a pas donné suite au courriel du 22 juillet 2014 et au courrier simple et recommandé du 28 juillet 2014 pour se justifier,

ARRÊTE :

Article 1^{er}.- M^{me} Ignazia NUCCIO, assistante technique, est placée en non-activité sans droit au traitement du 1^{er} mai 2014 au 19 mai 2014 inclus avec perte de droit à la promotion et à l'avancement barémique.

Art. 2.- Le présent arrêté sera notifié à l'intéressée et une copie en sera transmise à la Cour des Comptes, pour information".

Cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier de l'inspectrice sociale-chef de direction du 19 décembre 2014.

Dans sa note d'observations, la partie adverse explique ce retard dans la notification, de la manière suivante :

" Comme pour toutes les décisions/arrêtés pris par le président du Comité de direction du SPF à l'égard d'un agent travaillant dans un service externe, l'acte querellé n'est pas communiqué directement par le service du personnel à la requérante, mais celui-ci le transmet au chef de service de l'agent en vue de sa communication à ce dernier.

En l'espèce, la chef de direction a cru que la requérante allait recommencer à travailler en août après son congé de maladie, et dès lors, le service du personnel n'a pas envoyé l'acte querellé à la requérante, mais l'a simplement déposé dans son bac à courrier.

Le congé maladie a été prolongé ..., mais le service n'a plus pensé à lui transmettre l'arrêté et l'annexe par courrier.

C'est en rassemblant les effets personnels de la requérante -puisqu'elle comptait passer les reprendre le 19 décembre 2014- que la chef de direction a retrouvé l'arrêté ministériel, et la fiche de carrière l'accompagnant suite à son placement en non-activité du 1^{er} au 19 mai 2014, dans ses bacs à courrier sur le bureau qui lui était dévolu.

C'est ce qui explique le délai pris pour la notification de l'acte querellé, laquelle a finalement été faite le 19 décembre 2014".

22. Le 28 août 2014, la requérante a subi un examen médical devant la commission des pensions.

23. Par un courrier recommandé du 3 septembre 2014, le MEDEX a notifié à la requérante sa décision de mise à la pension prématurée temporaire prenant cours le 1^{er} octobre 2014 pour une période maximale de vingt-quatre mois.

24. Par une décision du président du comité de direction du 23 octobre 2014, la requérante est admise à la pension prématurée temporaire à partir du 1^{er} octobre 2014 jusqu'au 30 septembre 2016 inclus, en raison d'une inaptitude physique à toute fonction.

25. Par une décision du président du comité de direction du 12 novembre 2014, la requérante est placée en disponibilité pour maladie du 24 au 31 mars 2014 et du 20 mai au 30 septembre 2014, avec un traitement d'attente égal à 60 % de son dernier traitement d'activité et maintien de ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement;

Considérant que l'auditeur rapporteur a déposé un rapport dans le cadre de la procédure des débats succincts estimant que le moyen unique n'est pas fondé;

Considérant que le moyen unique 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 et des articles 61 à 64 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État; que dans une première branche, la requérante dénonce une erreur dans la motivation, car contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, elle a bien averti son supérieur hiérarchique de son absence à dater du 5 mai 2014; qu'elle fait valoir que la période litigieuse d'incapacité de travail (qui se décompose en une première période du 21 au 30 avril où la requérante était suspendue dans l'intérêt du service et donc de toute manière dispensée, et une seconde période courant à dater du jeudi 1^{er} mai 2014 où la reprise du travail aurait dû avoir lieu le lundi suivant) constituait une prolongation d'une précédente période d'incapacité de travail (du 21 mars au 20 avril 2014) dont la partie adverse avait été dûment avertie; qu'elle expose qu'elle "a adressé à sa hiérarchie un certificat médical du Docteur PIETTE daté du 22 avril 2014 précisant qu'elle était en incapacité de travail pour maladie (Burn-out) à partir du 21 avril 2014 et ce pour une période indéterminée», que ledit certificat a été réceptionné par le MEDEX le 23 avril 2014, que par un courrier du 15 mai 2014 le MEDEX lui a fait savoir qu'il devait être refait en indiquant une date probable de fin de l'incapacité de travail et renvoyé pour le 22 mai 2014 au plus tard, et qu'en réponse à ce courrier un nouveau certificat médical couvrant la période du 21 avril 2014 au 24 juin 2014 également rédigé par le docteur PIETTE a été envoyé au MEDEX et réceptionné par ce dernier le 22 mai 2014, soit dans le délai indiqué; que dans une deuxième branche, elle relève une erreur de fait dans la motivation en ce qu'il y est indiqué que "le MEDEX n'aurait reçu qu'en date du 22 mai 2014 un certificat médical daté par le médecin le 20 mai 2014", alors qu'un premier certificat médical avait été transmis pour la période du 21 mars au 20 avril 2014 et un deuxième pour une période indéterminée courant à partir du 21 avril 2014; que dans une troisième branche, elle soutient en substance que l'acte attaqué repose sur une interprétation erronée de l'article 61, alinéa 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, selon laquelle la mention d'une durée probable de l'incapacité de travail devrait comprendre nécessairement une date de début et une date de fin en sorte qu'un certificat établi pour une durée indéterminée n'aurait aucune valeur; que dans une quatrième branche, elle dénonce une erreur dans la motivation en ce que celle-ci indique à tort qu'elle "aurait entravé l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur", qu'en effet il n'est "nullement démontré qu'un examen médical allait être pratiqué par un médecin-contrôleur", et qu'elle a parfaitement informé sa hiérarchie et le MEDEX de ses périodes d'incapacité de travail en sorte qu'il était possible à un médecin-contrôleur de l'examiner; qu'elle ajoute que compte tenu de son état de burn-out elle a perçu les demandes inutiles et erronées de justification comme des attaques personnelles voire du harcèlement, et qu'en toute hypothèse, son absence de réponse ne pourrait être considéré comme un motif déterminant de l'acte attaqué;

Considérant sur les quatre branches réunies du moyen unique, que l'article 61 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État impose deux obligations d'information à l'agent qui, à la suite d'une maladie ou d'un accident, est empêché d'exercer normalement sa fonction; que d'une part, il doit informer immédiatement de son absence l'autorité dont il relève et que d'autre part, il doit introduire le plus rapidement possible un certificat médical auprès de l'administration de l'expertise médicale; que l'exécution correcte de ces obligations doit permettre à l'autorité dont relève l'agent ou l'administration de l'expertise médicale de demander que celui-ci soit soumis à un examen par le médecin-contrôleur, conformément à l'article 62, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté; que le certificat médical visé à l'article 61, alinéa 2, doit comporter notamment l'indication de la "durée probable" de la maladie dont souffre l'agent; que cette indication doit permettre au médecin-contrôleur de vérifier, conformément à l'article 62, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du même arrêté, si la maladie ou l'accident justifie bien l'absence pour toute la période probable indiquée sur le certificat médical; que si le médecin-contrôleur estime que la justification ne vaut que pour une "période plus courte que celle indiquée sur le certificat médical" il en fait le constat, et conformément à l'article 62, § 2, alinéa 4, la reprise du travail doit alors intervenir à la date fixée par le médecin-contrôleur; qu'il résulte enfin de l'article 61, alinéa 4, du même arrêté que "si l'agent omet d'introduire un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale conformément aux dispositions du présent article, il se trouve de plein droit en non-activité"; que selon ces dispositions, l'indication d'une durée probable suppose l'indication d'une date de début et d'une date probable de fin du congé de maladie; que les obligations imposées à l'agent par l'article 61 ne varient pas selon qu'elles portent sur une première durée d'incapacité de travail ou sur une durée subséquente causée par la prolongation de la même incapacité de travail, qu'elles poursuivent les mêmes objectifs, notamment celui de permettre le contrôle de l'agent qui doit pouvoir se faire "à partir du premier jour d'absence et pendant la totalité de la période d'absence par suite de maladie ou d'accident", conformément à l'article 62, § 1^{er}, alinéa 3, précité; que dans ces conditions, la circonstance que la requérante aurait respecté lesdites obligations pour sa période d'incapacité de travail antérieure à la période litigieuse est sans aucune incidence; que par un courriel du 28 avril 2014 que lui a adressé sa supérieure hiérarchique et auquel elle n'a répondu que par un courriel du 28 mai 2014, il était demandé à la requérante qu'elle informe sa supérieure d'une éventuelle incapacité de travail au-delà du 5 mai 2014 ainsi que le service de contrôle médical; que celle-ci a manifestement choisi d'ignorer ce message, en considérant que le courriel qu'elle avait adressé à sa supérieure hiérarchique le jeudi 24 avril 2014 pour l'informer de son absence pour une "durée indéterminée" à partir du lundi 21 avril 2014, était suffisant pour la couvrir de son

absence y compris à partir du 5 mai 2014 (soit son jour de reprise normalement prévu à l'issue de sa période de suspension préventive); que ce courriel du 28 avril 2014 était pourtant clair et tout à fait justifié; qu'outre que la requérante avait déjà tardé pendant trois jours à avertir sa supérieure hiérarchique d'une nouvelle période d'incapacité de travail à partir du 21 avril 2014, cette communication pouvait être considérée comme insuffisante puisqu'elle omettait d'indiquer la durée de cette incapacité de travail, et que de surcroît, elle ne faisait pas mention d'un certificat médical ni a fortiori de sa transmission au MEDEX; que si la requérante soutient, dans la première branche du moyen unique, mais sans le prouver, qu'elle aurait "adressé à sa hiérarchie un certificat médical du Docteur PIETTE daté du 22 avril 2014 précisant qu'elle était en incapacité de travail pour maladie (Burn-out) à partir du 21 avril 2014 et ce pour une période indéterminée", il n'en demeure pas moins que sa chef directe n'était pas informée de la durée probable de son incapacité et qu'il était tout à fait légitime pour cette dernière et dans l'intérêt de la requérante de rappeler à celle-ci, par un courriel envoyé le lundi précédant le congé du premier mai, ses obligations d'information pour le cas où elle serait en incapacité de travail le lundi 5 mai 2014, soit le jour prévu pour sa reprise à l'issue de sa période de suspension préventive; qu'une telle communication ne peut raisonnablement pas être considérée comme une forme de harcèlement; qu'en n'informant pas sa supérieure hiérarchique de son incapacité de travail à partir du 5 mai 2014 alors que cette obligation lui avait été rappelée expressément dans le courriel précité du 28 avril 2014, la requérante a failli à l'obligation prescrite à l'article 61, alinéa 1^{er}, précité; que la désinvolture dont elle a fait preuve à partir du lundi 5 mai 2014 ne peut être justifiée par son état de santé; que s'il est vrai que la requérante était en burn-out et que dans un tel état elle pouvait estimer difficile d'entrer en contact direct avec sa supérieure hiérarchique, la requérante n'explique pas comment cet état de santé l'aurait à ce point perturbée qu'il lui était impossible ou particulièrement difficile de répondre par une voie virtuelle (envoi d'un SMS ou d'un courriel) au courriel de sa supérieure hiérarchique précité du 28 avril 2014, en sorte qu'elle a attendu un mois pour y répondre; qu'en n'ayant aucune information précise sur le motif de l'absence de la requérante à partir du lundi 5 mai 2014, et ceci par la faute de cette dernière, la partie adverse n'a pas disposé de toutes les informations lui permettant de juger, le cas échéant, de l'opportunité de prendre l'initiative d'un examen médical par le médecin-contrôleur et de vérifier, par conséquent, si l'absence ou tout au moins la durée probable de celle-ci était bien justifiée; qu'enfin, le Conseil d'État ne pourrait, comme semble l'y inviter la requérante dans la quatrième branche du moyen unique, tenir compte de circonstances postérieures à la période litigieuse pour faire admettre soit qu'il n'entrait de toute manière pas dans les intentions de la partie adverse de la soumettre à un tel examen, soit que, eu égard aux périodes ultérieures d'incapacité de travail de la requérante jusqu'au mois d'octobre 2014, son incapacité de travail pour une "durée indéterminée" à partir du 21 avril 2014 et surtout à partir du 5 mai

2014 aurait de toute manière dû être tenue pour justifiée; qu'au vu de ce qui précède, le moyen en ses quatre branches réunies, n'est pas fondé; que les conclusions du rapport peuvent en conséquence être suivies;

Considérant que la partie adverse sollicite la condamnation de la requérante aux dépens en ce compris l'indemnité de procédure fixée au montant de base, à majorer de 20 % de ce montant;

Considérant qu'il y a lieu d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure de sept cents euros dès lors qu'elle ne justifie pas en quoi une majoration de 20 % de ce montant serait nécessaire,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le onze mai deux mille quinze par :

Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.