

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.830 du 20 décembre 2016

A. 214.264/VIII-9497

En cause : **OUCHEM** Younisse,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 novembre 2014 par Younisse OUCHEM qui demande l'annulation de "l'arrêté adopté le 18 septembre 2014 par le Directeur général délégué par le Président du Comité de Direction de la partie adverse, qui le met en non-activité pour la période du 18 juin au 31 août 2013 et réduit son traitement proportionnellement à la durée de son absence injustifiée";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, 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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 15 mars 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 29 avril 2016;

Vu la lettre du 15 avril 2016 remettant l'affaire sine die;

Vu l'ordonnance du 25 octobre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 16 décembre 2016;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe SCHAFFNER, 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. Le requérant est assistant de surveillance pénitentiaire statutaire à la prison de Lantin.
2. Le 3 mai 2013, il est victime d'un accident du travail provoquant une incapacité de travail liée à un trouble post-traumatique.
3. Après une brève reprise de son travail, il se retrouve à nouveau en incapacité de travail à partir du 18 juin 2013 à la suite d'une rechute.
4. Sur les conseils de son psychiatre, le requérant décide de louer une résidence de vacances dans le Sud de la France pour la période du 6 au 14 juillet 2013. Il expose dans sa requête en annulation qu'avant de partir en vacances, il a téléphoné aux services de l'Administration de l'expertise médicale (en abrégé le MEDEX) pour demander une autorisation de séjourner à l'étranger, et qu'il lui a été répondu qu'étant couvert par un accident du travail il n'était pas soumis au contrôle médical ni ne devait demander d'autorisation de séjour à l'étranger.
5. Le Moniteur belge du 1^{er} juillet 2013 publie l'arrêté royal du 18 juin 2013 modifiant certaines dispositions relatives aux absences dans la fonction publique.
6. Le 10 juillet 2013, la teneur des modifications apportées par cet arrêté royal est portée à la connaissance du personnel de la prison de Lantin par la voie d'un affichage interne.

7. Le 11 juillet 2013, l'arrêté royal du 18 juin 2013 précité entre en vigueur.

Le même jour, le requérant est invité à se présenter chez un médecin désigné par le MEDEX pour y être soumis à un examen médical.

8. Par un courrier du 15 juillet 2013, le service P&O de la prison de Lantin informe le requérant qu'il a été constaté que son absence du 18 juin au 31 août 2013 n'était pas justifiée, pour les raisons suivantes :

- "Vous avez empêché le médecin contrôleur d'effectuer le contrôle médical en date du 11 juillet 2013 et vous n'avez pas invoqué de cas de force majeure. (par ex. Non communication du changement d'adresse, ... ");
- "L'examen de contrôle du 11/07/2013 a révélé que vous ne vous êtes pas présent(é) chez le médecin contrôleur et que vous n'avez pas invoqué de cas de force majeure".

Ce même courrier l'invite à faire valoir ses justifications éventuelles dans un délai de dix jours.

9. Vraisemblablement en date du 16 juillet 2013, le requérant introduit une plainte auprès de l'Administration de l'expertise médicale, qui lui répond le 19 juillet 2013 dans les termes suivants :

" Monsieur,

Vous avez déposé une plainte, qui a été enregistré sous le n° 2-275921534.

Voici la réponse que nous pouvons vous apporter :

Nous ne pouvons pas vous confirmer noir sur blanc que la réponse que vous citez dans votre mail vous a réellement été donnée. En effet, nous n'enregistrons pas les appels de notre Contact Center.

Aucun de nos opérateurs ne se rappelle de l'entretien téléphonique qu'il a eu avec vous. Ceci est compréhensible vu que ces derniers reçoivent énormément d'appels par jour et qu'il y a un délai de deux semaines ou même plus entre l'appel téléphonique et votre question écrite.

Néanmoins, nous pouvons vous confirmer que c'est plausible que vous avez reçu la réponse que vous citez. Suite à une enquête chez nos opérateurs, nous avons constaté qu'ils n'informaient pas nos clients d'une manière uniforme. Et effet, certains entre eux étaient convaincus qu'on ne devait pas demander l'autorisation du centre médical compétent pour partir à l'étranger. Ceci parce que dans le cadre d'un accident de travail il n'y avait pas de contrôle médical.

Le Contact Center a reçu très tard l'information que dans le cadre des accidents de travail, une procédure de contrôle serait implémentée à partir du 11 juillet 2013. Nos opérateurs ont seulement reçu cette information dans le courant de la journée du 2 juillet.

Vu que nous croyons que vous avez effectivement reçu une information erronée

de notre part, nous vous prions de bien vouloir nous excuser pour le désagrément que ceci a pu vous occasionner.

[...]"

10. Le 23 juillet 2013, le requérant expose à la partie adverse qu'il a été informé par un membre du personnel du MEDEX qu'il n'y avait aucun contrôle dans le cadre d'un accident du travail en sorte qu'il pouvait partir à l'étranger, qu'il s'est donc absenté du 8 au 13 juillet 2013, qu'à son retour il a trouvé un avis de passage d'un médecin désigné par l'Administration de l'expertise médicale, qu'il a immédiatement retéléphoné au MEDEX afin d'obtenir une explication, et qu'un membre du call-center du MEDEX lui a alors expliqué qu'il était probable qu'il ait reçu une information erronée étant donné "qu'eux-mêmes n'ont pas tous reçu la nouvelle réglementation au moment de [son] appel".

Il joint à ce courrier les "preuves de [ses] démarches et la justification du MEDEX".

11. Par une note du 6 août 2013, le directeur de la prison de Lantin invite le service P&O de la partie adverse à rédiger un arrêté de non-activité pour la période du 18 juin 2013 au 31 août 2013 au motif que "l'examen de contrôle du 11/07/2013 a révélé que l'agent ne s'est pas présenté chez le médecin contrôleur et qu'il n'a pas été en mesure d'invoquer un cas de force majeure".

12. Le 18 septembre 2014, le président du comité de direction de la partie adverse prend la décision suivante :

" LE PRÉSIDENT DU COMITÉ DE DIRECTION,

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, tel que modifié par des arrêtés ultérieurs;

Vu l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale;

Vu les articles 3, 4, 61 et 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1995 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, tel que modifié par des arrêtés ultérieurs;

Vu l'arrêté du Président du Comité de Direction du 5 juin 2013 modifiant l'arrêté du Président du Comité de Direction du 29 février 2012 accordant délégation de pouvoir de signature en matière de personnel pour les services centraux, l'INCC, la Sûreté de l'État, les services extérieurs de la direction générale Établissements pénitentiaires et les services extérieurs de la direction générale des Maisons de justice aux chefs de service des services du personnel et à certains directeurs généraux et directeurs d'encadrement du Service Public Fédéral Justice;

Vu la circulaire nr. 568 du 13 février 2007 relative aux modifications réglementaires dans le cadre des absences pour maladie;

Vu la circulaire nr. 578 du 4 décembre 2007 relative aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État;

Considérant que, Monsieur OUCHEM Younissse, assistant de surveillance pénitentiaire à l'EP de Lantin ne s'est pas présenté chez le médecin contrôleur le 11/07/2013 et n'a pas invoqué de cas de force majeure auprès de son chef de service;

Étant donné que Monsieur OUCHEM Younissse, précité, a été avisé par lettre recommandée du 15/07/2013;

ARRÊTE:

Article 1^{er} : Le traitement du mois de Monsieur OUCHEM Younissse [...], préqualifié, est réduit proportionnellement à la durée de son absence injustifiée du 18/06/2013 au 31/08/2013 inclus (49 jours ouvrables).

Art 2 : L'intéressé se trouve en non activité pendant toute la période d'absence injustifiée.

[...]".

Cette décision, notifiée au requérant le 30 septembre 2014, constitue l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la "violation de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'État, en particulier de son article 62 - Excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que c'est en raison d'un cas de force majeure qu'il n'a pas pu se présenter chez le médecin contrôleur; qu'il soutient que même si l'article 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, ne prévoit expressément la possibilité d'invoquer un cas de force majeure qu'en cas d'incapacité de se déplacer, inexistante en l'espèce, cette possibilité doit être admise dans les autres cas puisque "la force majeure libère tout débiteur d'une obligation et tout agent d'un devoir qu'il n'aurait pu accomplir"; qu'il expose qu'il se trouvait à l'étranger lors du passage du médecin contrôleur, et que l'impossibilité qui en est résulté de répondre à la convocation de celui-ci résulte d'une erreur invincible engendrée par les renseignements erronés que lui a donnés le MEDEX selon lesquels une autorisation de se rendre à l'étranger n'était pas requise en cas d'accident du travail; qu'il fait encore valoir qu'en "demandant aux services de contrôle médical de procéder à un contrôle le 11 juillet 2013, alors que des difficultés de mise en œuvre de la nouvelle réglementation étaient hautement vraisemblables, notamment en raison de la période des vacances, l'autorité a surpris les agents en incapacité de travail et ainsi usé de la nouvelle réglementation d'une manière déraisonnable";

Considérant que la partie adverse répond en substance que la règle prescrite aux articles 61, 62 et 64 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité est

en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, que l'arrêté royal du 18 juin 2013 précité n'y a rien changé, et que l'article 8 de l'arrêté royal du 18 juin 2013 a seulement pour objet de soumettre désormais ces mêmes agents au contrôle du MEDEX; qu'elle indique que le requérant se contente d'affirmer, sans le démontrer, que le MEDEX lui aurait dit qu'une autorisation préalable n'était pas requise pour son séjour à l'étranger, et qu'une telle erreur du MEDEX ne constitue pas un cas de force majeure à l'instar de la méconnaissance, par le MEDEX et par le requérant, d'une règle en vigueur depuis 2007; qu'elle indique que les nouvelles règles introduites par l'arrêté royal du 18 juin 2013 précité concernant le contrôle des absences par le MEDEX et aucunement l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour un séjour à l'étranger; qu'elle considère que le requérant ne démontre pas avec le minimum de certitude suffisante qu'il a été victime d'une erreur de la part du MEDEX, en produisant par exemple une réponse écrite à sa question, et qu'en tout état de cause, elle n'est elle-même pas responsable de l'erreur alléguée; qu'elle conteste que le fait de procéder à un contrôle médical sur la base d'une réglementation applicable – fût-ce le premier jour de son entrée en vigueur – puisse être considéré comme déraisonnable, et fait encore observer à ce propos que la violation du principe du raisonnable n'est pas soulevée à l'appui du moyen;

que dans son dernier mémoire, elle rappelle qu'elle fonde l'acte attaqué en particulier sur l'article 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité selon lequel "l'agent qui refuse ou rend impossible l'exécution de l'examen médical par le médecin contrôleur est placé de plein droit en non-activité", et que dans le cadre de celle-ci, elle examine déjà les cas de force majeure susceptibles d'être invoqués mais qu'en l'espèce, elle ne pouvait retenir celui invoqué par le requérant; qu'elle indique que "cette position est justifiée par le fait [qu'elle] estime que l'article 8 de l'arrêté royal du 18 juin 2013 [...] insérant un nouvel article 68bis dans l'arrêté royal du 19 novembre 1998, se limite à instaurer un contrôle des absences par suite d'accidents de travail, d'accidents survenus sur le chemin du travail ou de maladies professionnelles", mais "n'instaure pas de nouvelle obligation dans le chef des agents concernés portant sur une demande d'autorisation préalable du MEDEX en cas de séjour à l'étranger"; qu'elle relève que l'article 64, qui impose une autorisation préalable, était déjà applicable depuis 2007 à l'ensemble des agents absents par suite d'accident, et que cette dernière notion n'est pas définie par l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité qui ne précise pas qu'elle doit exclusivement s'entendre d'un accident domestique; qu'elle expose qu'à défaut de précisions dans le rapport au Roi, elle a interprété le dernier alinéa de l'article 68bis comme rappelant que l'article 64 était d'application et non pas comme ajoutant une nouvelle obligation dans le chef des agents absents pour cause d'accident de travail; qu'elle se réfère à une note de service du 10 juillet 2013 pour considérer que le contrôle est dorénavant possible, ce qui implique de soumettre désormais les agents absents par suite

d'accidents du travail au contrôle du MEDEX, tandis qu'à défaut d'une telle précision pour l'autorisation préalable en cas de séjour à l'étranger, elle a pu raisonnablement considérer que le fait de ne pas avoir reçu le médecin contrôleur parce que le requérant était à l'étranger, ne constitue pas un cas de force majeure puisque s'il avait demandé cette autorisation dans le respect de l'article 64 précité, le médecin contrôleur ne se serait pas présenté à son domicile le 11 juillet 2013;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des principes généraux du droit administratif, de bonne administration et d'équitable procédure, en particulier du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la motivation fautive inexacte et abusive, et de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir en substance que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, il a bien invoqué un cas de force majeure, étant l'erreur invincible dans laquelle l'avait induit le renseignement erroné du MEDEX;

Considérant que la partie adverse répond que sa décision repose sur une motivation adéquate, c'est-à-dire exacte, pertinente et admissible, qu'elle n'est nullement entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et qu'elle n'a pas à indiquer les motifs de ses motifs; qu'elle répète que l'exigence d'autorisation préalable à un séjour à l'étranger pour les agents absents pour cause d'accident du travail était applicable depuis 2007 en sorte qu'en faisant confiance à un renseignement erroné prétendument donné par le MEDEX, le requérant a agi avec légèreté.

qu'elle n'ajoute rien de nouveau dans son dernier mémoire;

Considérant, quant aux deux moyens réunis, que l'article 8 de l'arrêté royal du 18 juin 2013 précité a inséré un nouveau chapitre dans l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, rédigé comme suit :

" Chapitre IXter - Contrôle des absences par suite d'un accident du travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail et d'une maladie professionnelle

Art. 68bis. L'Administration de l'expertise médicale est chargée du contrôle des absences par suite d'un accident du travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail et d'une maladie professionnelle.

Le contrôle s'effectue selon les modalités fixées à l'article 62, § 1^{er} et § 2, alinéas 1^{er} à 3.

L'article 64 est d'application";

que cette disposition, entrée en vigueur le 11 juillet 2013, a pour objet de soumettre depuis cette date les agents absents par suite d'accidents du travail, d'accidents survenus sur le chemin du travail ou de maladies professionnelles, d'une part au contrôle médical du MEDEX et, d'autre part à l'obligation, prescrite par l'article 64,

de solliciter une autorisation préalable en cas de séjour à l'étranger; que si les agents absents par suite de tels accidents pouvaient être soumis à un examen médical par un médecin contrôleur du MEDEX dès le 11 juillet 2013, il y a lieu de constater qu'un agent qui, comme le requérant, avait pris le départ pour l'étranger et y séjournait toujours au moment de l'entrée en vigueur de cette nouvelle règle, se trouvait dans l'impossibilité de s'y soumettre en raison de l'éloignement de son domicile et de son lieu de travail; qu'en reprochant au requérant de ne pas s'être rendu chez le médecin contrôleur, le 11 juillet 2013, alors qu'il n'est pas contesté qu'il se trouvait à cette date dans le Sud de la France depuis plusieurs jours, l'acte attaqué viole les dispositions reprises aux moyens; que les deux moyens sont fondés;

Considérant que la partie requérante sollicite qu'une indemnité de procédure de cent quarante euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du directeur général délégué par le président du comité de direction de la partie adverse du 18 septembre 2014 plaçant Younissse OUCHEM en non-activité pour la période du 18 juin au 31 août 2013 et réduisant son traitement proportionnellement à la durée de son absence.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt décembre deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.