

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 236.884 du 22 décembre 2016

A. 215.689/VIII-9680

En cause : **BROODCOORENS Eddy**,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
quai de Rome 2
4000 Liège,

contre :

la ville de Charleroi,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 27 avril 2015 par Eddy BROODCOORENS qui demande l'annulation de "la décision de M. le Directeur général faisant fonction de la partie adverse du 23 février 2015 de placer le requérant en non activité sans traitement pour la durée du certificat médical couvrant une absence pour maladie du 13 janvier 2015 au 12 mars 2015";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, 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 18 octobre 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 21 décembre 2016;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Julie D'HAUTCOURT, loco M^e Laurence RASE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien KAISERGRUBER, loco M^e Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

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. Lors de la rentrée scolaire 2014-2015, le requérant, surveillant général dans l'enseignement secondaire communal de la ville de Charleroi depuis 1998, apprend qu'il est mis fin aux missions de médiation scolaire et de coaching qu'il assume, depuis quatre ans, au Centre Educatif Communal Secondaire (CESC) de La Garenne et qu'il doit reprendre des activités de surveillant à concurrence d'un mi-temps au CESC de Couillet-Marcinelle et d'un mi-temps au CECS de La Garenne.

Dans sa requête, il explique avoir vécu cette annonce comme un choc ayant engendré une dépression grave et sévère.

2. Un premier certificat médical couvre son absence du 4 septembre au 10 octobre 2014.

3. Par un courriel du 7 octobre 2014, le requérant informe l'échevin de l'instruction publique et sa direction du fait qu'un médecin contrôleur s'est présenté à son domicile le jeudi 2 octobre 2014 à 17h10 alors qu'il était absent et qu'il n'a trouvé l'avis de passage le convoquant le lendemain que lorsqu'il a relevé son courrier le vendredi soir. Dans ce courriel, il explique que lorsqu'il a appelé le secrétariat de ce médecin, le lundi, pour fixer une nouvelle date de rendez-vous, il lui a été répondu qu'il était trop tard.

4. Le 10 octobre 2014, le requérant prévient l'école de La Garenne de la prolongation de son absence pour une durée d'un mois. Il néglige par contre de porter cette information à la connaissance de la direction de l'école de Couillet-Marcinelle.

À 8h45, le directeur de cette école lui adresse le courriel suivant :

" Monsieur BROODCOORENS,
Qu'en est-il de votre certificat ?
Je m'étonne de votre absence."

À 11h45, ayant appris l'absence du requérant, la directrice adjointe f.f. de la division de la Gestion juridico-administrative de l'enseignement adresse au requérant un courriel l'informant qu'à défaut d'explication quant à son "absence de ce jour", un signalement en bonne et due forme sera adressé au service GRH.

Par un courriel envoyé à 13h48, le requérant répond au directeur de l'école de Couillet-Marcinelle dans les termes suivants :

" Afin de m'épargner du temps et de l'énergie, je vous adresse pour information en annexe, copie du CM que j'ai fait remettre ce matin au CECS La Garenne dont je dépends."

5. Un mois plus tard, soit le 10 novembre 2014, le directeur général f.f., Christophe ERNOTTE, et le requérant ont un entretien. En fin de matinée, le directeur général f.f. résume leur entrevue dans un courriel dans lequel il confirme au requérant qu'il informe le service des ressources humaines que son absence du 10 octobre 2014 est bien couverte par un certificat médical et qu'il a effectué une copie du volet 2 du certificat médical du 9 octobre 2014. Il lui indique également que contact sera pris avec les écoles de La Garenne et de Couillet afin de vérifier si ses fonctions de surveillant sont compatibles avec une affectation se partageant sur deux sites.

Le 10 novembre 2014 toujours, le directeur général f.f. adresse au requérant le courrier suivant :

" concerne : votre absence au contrôle médical
votre absence injustifiée

D'une part, absent pour maladie du 4/9 au 09/10/2014, vous n'étiez pas présent au domicile lors de la visite du médecin contrôleur et n'avez pas donné suite immédiatement à la convocation par laquelle il vous invitait à vous présenter à sa consultation du 3/10/2014.

Après lecture de votre «courriel» du 7/10/2014, c'est à titre tout à fait exceptionnel que vos explications sont admises, car après examen de votre dossier il apparaît qu'il n'est pas dans vos habitudes d'éluder les consignes prescrites par le Règlement particulier.

À l'avenir, je vous saurai gré de vous conformer aux dispositions du Statut administratif et aux notes de services n° 79 et 90 relatives à la médecine de contrôle.

D'autre part, à l'examen de votre dossier, il apparaît que vous ne vous êtes pas présenté sur votre lieu de travail le 10/10/2014, ce sans aucune justification.

Je vous invite à me communiquer vos justifications quant à cette absence injustifiée par écrit dans les huit jours à dater de la présente au service des Peines disciplinaires.

À défaut de justification probante et admise et sans préjudice de l'application éventuelle d'une sanction disciplinaire, celle-ci sera maintenue, avec mention portée à votre dossier individuel et un montant correspondant vous sera réclamé par la Recette communale.

Veillez noter qu'en vertu de l'article 355-3° du Statut administratif, l'agent absent au moins 10 jours civils consécutifs ou au moins 15 jours de travail même discontinus, sur une période de 5 années civiles, est susceptible d'être licencié sans préavis ni indemnité."

6. Le 11 novembre 2014, le requérant transmet au directeur général f.f. copie du courriel qu'il avait adressé à l'école de Couillet pour annoncer son absence à partir du 10 octobre 2014 et lui fait part de son sentiment d'être harcelé.

7. Un nouveau certificat médical prolonge l'absence du requérant pour une nouvelle période d'un mois, soit jusqu'au 11 décembre 2014, ce dont il informe les deux écoles dont il dépend ainsi que le directeur général f.f.. Ce certificat est déposé à l'école de La Garenne.

8. Par un courrier du 21 novembre 2014, le directeur général f.f. écrit au requérant que la copie du certificat médical couvrant son absence du 10 octobre au 10 novembre 2014 lui est bien parvenue et que "bien que tardive, elle sera prise en considération.". Ce courrier rappelle que l'agent doit faire parvenir "au service centralisé chargé de la gestion du personnel" par pli postal ou contre accusé de réception dans les deux jours ouvrables du début de son absence, un certificat médical réglementaire complété par son médecin.

9. Le samedi 29 novembre 2014, le requérant lui répond en ces termes :
" [...] dans votre mail du 10 novembre toujours, vous m'annonciez que vous alliez contacter la GRH afin de l'informer du fait que j'étais bien couvert par un certificat médical le vendredi 10 octobre dernier. Vous aviez d'ailleurs fait une copie de celui-ci.

En outre, je ne comprends pas pourquoi la GRH prétend que j'ai rentré mon certificat médical tardivement puisque je l'ai fait déposer le matin même de mon absence au CECS La Garenne et en ai adressé une copie par mail au CECS de Couillet à 13 heures 48 le 10 octobre toujours.

Enfin, en tant que «Charge Ville», la procédure prévue dans les CECS pour rentrer un certificat médical à l'administration est de le transmettre dans les 48 heures aux directions des écoles, lesquelles, à leur tour, informent le service administratif compétent. Pour preuve, la procédure que vous mettez en évidence dans votre courrier est barrée sur les certificats médicaux «Charge Ville» mis à notre disposition et ce, depuis quasiment mon entrée en fonction.

Dans ces conditions, vous comprendrez aisément que je suis en désaccord avec vous sur les faits qui me sont reprochés mais reconnais qu'il y a là une

information contradictoire (usage non conforme ?) en matière de transmission des certificats médicaux malgré les sources dont vous m'avez informé".

10. Par un courriel du 12 décembre 2014, le requérant informe la direction des écoles de La Garenne et de Couillet-Marcinelle de la prolongation de son certificat médical pour une nouvelle période d'un mois.

11. Le 12 janvier 2015, il informe les directions des écoles concernées que son certificat médical a été prolongé d'une période de deux mois.

12. Le 6 février 2015, à la demande de la partie adverse, un médecin contrôleur de l'organisme MEDCONSULT se présente au domicile du requérant et constate que son absence pour maladie est médicalement justifiée.

13. Par un courrier du 23 février 2015, le directeur général f.f. écrit au requérant qu'il lui revient "qu'une fois de plus" il n'a pas prévenu l'organisme de contrôle médical dès le début de son absence pour maladie du 13 janvier au 12 mars 2015 et ce malgré les courriers qui lui ont été adressés les 10 et 21 novembre 2014 lui rappelant la procédure à suivre et que dans la mesure où une telle attitude contrevient à la médecine de contrôle, il est placé en non-activité sans traitement pour la période de son certificat. Ce courrier fait également état de la situation du requérant en matière de cumul d'activités professionnelles.

Cette décision, en ce qu'elle place le requérant en non-activité sans traitement, constitue l'acte attaqué par le présent recours.

14. Le requérant sollicitera de la partie adverse qu'elle retire cette décision, ce que celle-ci refusera par un courrier du 9 mars 2015 de la directrice du service des Affaires juridiques, qui se lit comme il suit :

" [...]

Je tenais à vous aviser qu'une enquête interne a été réalisée et qu'il en ressort que votre client n'a pas prévenu l'organisme de contrôle médical (MEDCONSULT) pour la période du 13/01 au 12/03/2015 indépendamment du fait que ce dernier ait transmis son certificat médical au service compétent.

D'une part, il a été rappelé à Mr BROODCOORENS les règles en vigueur par courrier en date du 21/11/2014 (pièce 1) («Je vous rappelle que l'article 250 du Statut administratif ainsi que les notes de service n° 79 et 90 relatives à la Médecine de contrôle (...)») et par courrier du 10/11/2014 (pièce 2) («À l'avenir, je vous saurai gré de vous conformer aux dispositions du Statut administratif et aux notes de services n° 79 et 90 relative à la médecine de contrôle»).

L'intéressé devait donc se conformer à la procédure prévue à l'article 250 du Statut administratif qui prévoit : «Après avoir consulté un médecin, l'agent absent pour maladie doit informer de la durée de sa période d'absence son supérieur

hiérarchique (...) mais également l'organisme chargé par la Ville d'exercer le contrôle médical des absences pour maladie via un numéro vert (gratuit).

Le non-respect de cette disposition entraîne l'application de l'article 242 qui stipule : «L'agent qui ne se conforme pas aux obligations du présent titre se trouve de plein droit en non-activité sans traitement, sans préjudice de l'application d'éventuelles sanctions disciplinaires».

Le grief reproché à l'intéressé est le suivant : ne pas avoir contacté l'organisme chargé du contrôle médical et ce, après avoir consulté son médecin.

D'autre part, si le contrôle médical auquel vous faites référence (en point 2 de votre courrier du 27/02/2015) a pu être exercé, c'est parce qu'il a été sollicité par la Ville (pièce 3). En tout état de cause, ce contrôle n'a aucune incidence quant à l'application de l'article 250 du Statut administratif.

La décision prise en date du 23 février est dès lors fondée et justifiée.

Par ailleurs, Mr BROODCOORENS, comme tout agent définitif, a connaissance du Statut administratif. Toutefois, pour votre parfaite information ainsi que celle de votre client, vous trouverez en annexe copie du Titre 11 relatif aux périodes de congé pour maladie, infirmité ou accident de la vie privée ainsi que les notes de service 79 et 90 (pièce 4).

Enfin, la Ville et partant le Directeur général, en tant que chef du personnel, est compétent en la matière puisqu'il s'agit de faire appliquer le Statut administratif.

En l'espèce, il ne s'agit pas d'infliger une sanction disciplinaire. Cette application du Statut administratif ne peut dès lors être considérée comme une mesure «grave».

Par conséquent, cette décision résulte de l'application d'une disposition prévue par le Statut administratif, connue de l'intéressé et qui lui a été appliquée après deux rappels.

Concernant le traitement dû pour la période du 13 au 31 mars, celui-ci lui sera versé comme habituellement à la fin du mois. Ce versement en fin de mois se fait indépendamment de la sanction.

Il convient en terme de conclusion de souligner, vu les éléments susvisés, que les principes fondamentaux du droit de la fonction publique ont été respectés.

Quant à la procédure à introduire afin d'obtenir l'autorisation d'exercer une activité complémentaire, je renvoie votre client aux articles 34 à 40 du Statut administratif ainsi qu'à la note de service du 28 septembre 2005 (pièce 5).

[...];

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 242 et 250 du statut administratif des agents de la ville de Charleroi, du défaut de fondement légal valable, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que le requérant fait valoir qu'étant membre du personnel de l'enseignement, le statut administratif des agents de la ville de Charleroi ne lui est pas applicable de sorte que la décision attaquée ne peut être légalement et valablement justifiée par les articles 242 et 250 de ce statut;

qu'en réplique, le requérant expose que le statut administratif des agents de la ville de Charleroi n'établit pas de distinction entre le personnel enseignant et le personnel de l'enseignement; qu'il affirme que la partie adverse a toujours considéré qu'il n'était pas soumis au statut administratif notamment en ce qui concerne les congés de maladie, les horaires et prestations et les vacances annuelles; qu'il estime que la différence que la partie adverse prétend opérer entre les membres du personnel enseignant et les autres membres du personnel de l'enseignement est injustifiée et viole l'article 24 de la Constitution; qu'il en conclut que la décision attaquée n'est pas correctement motivée en droit; que le requérant n'a pas déposé de dernier mémoire et a demandé uniquement la poursuite de la procédure;

Considérant que par une décision du conseil communal de la partie adverse du 4 mai 1998, le requérant a été nommé à titre définitif en qualité de surveillant général dans l'enseignement secondaire communal; que dans sa requête, il indique, sans être contredit par la partie adverse, que son emploi n'est pas subventionné par la Communauté française; que sa situation n'est ainsi pas régie par le décret de la Communauté française du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidié de l'enseignement officiel subventionné mais bien par le statut administratif adopté par la partie adverse auxquels sont soumis, ainsi que le précise son article 1^{er}, tout agent définitif ou stagiaire occupé par l'administration communale et les régies communales, à l'exception du personnel enseignant; que l'acte attaqué est, par conséquent, correctement motivé en droit; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir; que le requérant soutient que le directeur général n'était pas compétent pour prendre la décision de le placer en non-activité de service; qu'il fait valoir que le principe du parallélisme des compétences aurait dû être respecté, s'agissant d'une mesure qui réduit ses droits statutaires et qui a des répercussions sur son acte de nomination;

Considérant que la partie adverse répond que le directeur général est le chef du personnel et qu'en cette qualité, il est compétent pour placer en non-activité sans traitement l'agent qui ne respecte pas les règles relatives au contrôle médical; qu'elle fait aussi valoir que la décision attaquée ne saurait être confondue avec une décision de révocation et que le principe du parallélisme des compétences ne trouve donc pas à s'appliquer;

que dans son dernier mémoire, elle insiste sur la circonstance que le directeur général est le chef du personnel et que le requérant est placé sous son autorité;

qu'elle rappelle les différentes missions qui lui incombent à ce titre, comme arrêter le projet d'évaluation des agents, mettre sur pied et assurer le suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux, mettre en œuvre et évaluer la politique de gestion des ressources humaines, diriger et coordonner, sous le contrôle du collège, les services communaux sauf les exceptions prévues par la loi, participer avec voix délibérative au jury d'examen et infliger les sanctions mineures aux agents statutaires; qu'elle souligne enfin que la décision attaquée n'est pas de nature disciplinaire; qu'elle ajoute encore que le directeur général n'avait d'autre choix que de placer le requérant en non-activité sans traitement, cette position s'appliquant de plein droit lorsqu'il est constaté que l'agent ne se conforme pas aux obligations prévues par l'article 250 du statut; qu'elle répète qu'il ne peut être question ici de faire application de la théorie du parallélisme des compétences dès lors qu'il ne s'agit pas de révoquer le requérant ou de mettre fin à sa nomination;

Considérant que si la mesure de placement en non-activité porte atteinte aux droits statutaires de l'agent, en ce qu'elle le prive de sa rémunération, elle ne remet cependant pas en question sa nomination puisqu'elle ne le prive pas de son emploi; que dans ces conditions, le principe du parallélisme des compétences ne trouve pas à s'appliquer;

Considérant que l'article L 1124-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation énonce que le directeur général est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège communal, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives; que l'article L 1124-4, § 2, du même Code énonce que "Sous le contrôle du collège, [le directeur général] dirige et coordonne les services communaux et, sauf les exceptions prévues par la loi ou le décret, il est le chef du personnel. Dans ce cadre, il arrête le projet d'évaluation de chaque membre du personnel et le transmet à l'intéressé et au collège"; qu'à ce titre également, il "participe avec voix délibérative au jury d'examen constitué lors du recrutement ou de l'engagement des membres du personnel"; que l'article L 1215-8 du même Code, relatif au régime disciplinaire, permet de mieux circonscrire encore l'étendue des pouvoirs du directeur général : celui-ci ne peut infliger que les sanctions mineures de l'avertissement et de la réprimande, soit les peines les plus légères de l'échelle des peines; que le directeur général ne peut ainsi prendre la décision de priver un agent de son traitement, sur le plan disciplinaire; qu'il découle de l'ensemble de ces dispositions qu'en sa qualité de chef du personnel, le directeur général dirige le personnel et veille à sa bonne coordination sous l'autorité du collège; qu'il donne, dans ce cadre, des ordres auxquels les agents doivent se conformer en vertu du devoir d'obéissance hiérarchique; qu'il est, à ce titre, chargé également de faire respecter les dispositions statutaires et les notes de service; que cependant, ce pouvoir de direction n'implique pas nécessairement celui

de modifier la position administrative d'un agent avec la conséquence de toucher à sa situation pécuniaire; qu'il ressort, en effet, des dispositions précitées que le directeur général n'a pas reçu la compétence d'infliger les sanctions disciplinaires les plus lourdes qui ont des conséquences directes sur la situation statutaire de l'agent; que les décisions qui ont des répercussions graves sur le statut des agents locaux, sont confiées, selon les cas, au collège ou au conseil communal, que ce soit en matière d'incapacité professionnelle, de discipline ou de mesure de suspension préventive; qu'il se déduit de cette organisation des responsabilités que le directeur général n'a pas reçu le pouvoir de priver directement un agent de sa rémunération; que cette prérogative revient aux organes de la commune dont le collège auquel incombe la surveillance des agents, notamment lorsque ceux-ci ont méconnu les règles relatives au contrôle médical; que le deuxième moyen est fondé;

Considérant que ce moyen, qui est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, conduit à l'annulation la plus étendue; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête;

Considérant que la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du directeur général faisant fonction de la ville de Charleroi du 23 février 2015 de placer Eddy BROODCOORENS en non-activité sans traitement pour la durée du certificat médical couvrant une absence pour maladie du 13 janvier au 12 mars 2015.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 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-deux décembre deux mille seize par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.