

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 240.082 du 5 décembre 2017

A. 220.814/VIII-10.311

En cause : **PREUX** Jean-Luc,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Luc MISSON et  
Aurélie KETTELS, avocats,  
rue de Pitteurs 41  
4020 Liège,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 28 novembre 2016, Jean-Luc PREUX demande l'annulation de "l'arrêté du Président du Comité de direction du SPF Justice - Direction des Établissements pénitentiaires (Service P&O - Cellule congés, absences et pensions), par lequel il est placé en non-activité le 17/05/2016 [...]".

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 octobre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Bernard DENAMUR, *loco* M<sup>es</sup> Luc MISSON et Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Philippe SCHAFFNER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. Le requérant est assistant de surveillance pénitentiaire, chef d'équipe, affecté à la prison de Huy (travail à pauses).

2. Pour la période du 30 avril au 16 mai 2016, il est absent de son travail pour cause de maladie. Cette absence est couverte par deux certificats médicaux transmis à l'administration de l'Expertise médicale (le MEDEX).

3. Le 17 mai 2016, à six heures du matin, le requérant ne se présente pas à son poste de travail.

Le même jour, à neuf heures cinquante, il informe par téléphone sa hiérarchie qu'il prolonge son absence pour cause de maladie.

Le même jour encore il adresse au MEDEX un certificat médical couvrant la période du 17 au 31 mai 2016 inclus.

Le même jour toujours, le service du personnel de l'établissement pénitentiaire de Huy lui adresse le courrier suivant :

" [...]

Objet : absence injustifiée - non-activité - agent statutaire

Monsieur,

Nous avons constaté que le 17/05/2016 vous étiez absent(e) du travail sans aucune justification :

Vous n'avez pas averti de votre absence pour maladie dans les délais impartis, à savoir : avant 06h00 (pause prévue 6/14). Votre appel a été réceptionné par nos soins à 9h50.

Je vous prie de bien vouloir me fournir une explication par écrit pour votre absence injustifiée dans les 10 jours de calendrier à dater de la notification de la présente.

Si vous ne me répondez pas dans ce délai ou si le motif que vous invoquez n'est pas légitime, votre absence sera considérée comme injustifiée et vous serez mis(e) en non-activité pour la journée/période concernée avec les conséquences sur votre ancienneté. Vous ne pouvez prétendre à votre traitement pour cette journée/période. Une procédure disciplinaire peut également être engagée.

[...]"

4. Par un courrier recommandé du 20 mai 2016, le requérant répond au courrier précité du 17 mai 2016, comme suit :

" [...]

Je fais suite à votre demande d'explications justificatives du 17 mai 2016.

Vous me demandez de m'expliquer quant au fait que je n'aurais pas averti de la prolongation de mon congé maladie dans les délais impartis. Que vous auriez reçu mon appel téléphonique ce 17 mai 2016 à 09h50.

Il y a deux explications.

La première est que mon état de santé ne m'a pas permis de prévenir plus tôt et que dans le règlement de travail en ma possession, il est stipulé que l'agent doit prévenir personnellement de son incapacité.

La deuxième est que si je me réfère au règlement de travail qui m'a été remis par un de vos collègues, il n'est nullement fait mention que le membre du personnel qui ne peut prendre son service doit impérativement prévenir avant le début de sa prestation.

Si j'ai commis une erreur, je vous prie de bien vouloir être indulgent et de ne pas m'en tenir rigueur. J'ai de bonne foi[...] respecté le règlement en ma possession, si ce règlement a été modifié, [i]l eut été utile de m'en avertir.

Si j'ai perturbé votre planning, vous m'en voyez navré, je tiens quand même à faire remarquer que mon absence est justifiée par un certificat médical.

Pour ma part, j'ai respecté scrupuleusement la procédure, et j'ai averti le plus rapidement possible, mon chef immédiat par téléphone et personnellement.

Je reste à votre disposition.

Je vous prie de croire à l'assurance de mes sentiments respectueux.

[...]".

5. Par une note du 31 mai 2016, signée par le conseiller directeur, la partie adverse demande à son service P&O de rédiger un arrêté de non-activité pour la période du 17 au 31 mai 2016, pour le motif suivant : " l'agent n'a pas averti de sa maladie dans les délais impartis".

6. Par un arrêté du 25 août 2016, le Président du Comité de direction place le requérant en non-activité pour la journée du 17 mai 2016, et réduit son traitement à due concurrence.

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, 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 1998 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 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, tel que modifié par l'arrêté du Président du Comité de Direction du 5 juin 2013;

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 PREUX Jean-Luc, assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe à la prison de Huy, n'a pas averti dans le délai imparti son employeur, de la prolongation de son absence pour maladie du 17 au 31 mai 2016;

Étant donné que Monsieur PREUX Jean-Luc, précité, a été avisé par courrier ordinaire le 17 mai 2016 et que le motif invoqué («ne savait pas qu'il fallait prévenir avant le début de la prestation») ne peut être considéré comme cas de force majeure;

**ARRÊTE :**

Article 1<sup>er</sup> : Monsieur PREUX Jean-Luc, ° 05 août 1960, préqualifié, se trouve en non-activité pendant l'absence injustifiée le 17 mai 2016 (un jour ouvrable);

Art 2 : Le traitement du mois est réduit proportionnellement à la durée de son absence injustifiée".

#### IV. Premier moyen.

##### IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 106, 7°, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, du règlement de travail applicable au sein de l'établissement pénitentiaire de Huy, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du défaut de motivation formelle et du défaut de motifs suffisants, adéquats, pertinents et légalement admissibles, de la violation des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, du principe de bonne administration dont le principe de prévisibilité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il fait valoir que l'acte attaqué le place en non-activité pour la journée du 17 mai 2016 au motif qu'il n'a pas averti de son absence dans les délais impartis, alors que cette motivation est imprécise et insuffisante à fonder une décision de non-activité et que, par ailleurs, aucune des dispositions légales et/ou réglementaires applicables ne détermine de délai précis pour avertir de son absence et qu'au contraire, les dispositions qui lui sont connues ne permettent pas de sanctionner d'une non-activité le seul fait de ne pas avoir averti avant l'entrée en service.

Il soutient en substance que l'acte attaqué ne précise pas exactement le motif sur lequel il se fonde, qu'il se borne à constater qu'il n'aurait pas averti son employeur de son absence "dans les délais impartis" sans préciser davantage cette exigence, que cette absence de précision l'empêche de comprendre autant le motif de fait (en quoi il aurait dépassé un délai prétendument imposé) que le motif de droit (c'est-à-dire le fondement juridique justifiant que le non-respect d'un tel délai pourrait entraîner son placement en non-activité). Il affirme qu'aucune norme n'autorise le placement en non-activité d'un agent pour la seule raison qu'il n'aurait prévenu son employeur que trop tard, après le début du service, de son absence pour cause de maladie, et qu'en le plaçant ainsi en non-activité de service, la partie adverse lui a appliqué une sanction non prévue par les textes légaux et réglementaires.

La partie adverse répond d'abord que le requérant ignore délibérément les considérations de droit figurant dans le préambule de l'acte attaqué, soit les références à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité, aux articles 3, 4, 61 et 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, à la circulaire n° 568 du

13 février 2007 relative aux modifications réglementaires dans le cadre des absences pour maladie, et à la circulaire n° 578 du 4 décembre 2007 relative aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État. Elle en déduit que l'acte attaqué se réfère expressément à "toute la réglementation applicable en la matière qui détermine justement le délai imparti dans le cadre duquel un membre du personnel des établissements pénitentiaires absent pour cause de maladie doit prévenir sa hiérarchie", réglementation que ne peut ignorer le requérant. Elle ajoute qu'un document distribué à tous les agents et intitulé "Absentéisme - Procédure pour les services extérieurs de la Direction générale de l'EPI Etablissements pénitentiaires" précise notamment que l'agent doit prévenir immédiatement, directement et personnellement son chef en cas de maladie avant neuf heures du matin, et, pour ce qui est plus précisément des agents prestant en services continus des établissements pénitentiaires, au plus tard une heure avant le service. Elle estime que le requérant ne peut donc feindre avoir pu ignorer son obligation d'informer de son absence pour maladie immédiatement et personnellement son supérieur hiérarchique avant le début de son travail.

Elle rappelle ensuite que cette exigence d'immédiateté "a pour objet non seulement d'assurer la bonne organisation du service, mais aussi de permettre le contrôle de l'agent par le médecin du MEDEX, lequel peut être effectué dès le premier jour d'absence", que le terme "immédiatement" doit être compris au sens de "sans délai", qu'en l'espèce, elle "a pu estimer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que le requérant n'a pas prévenu «immédiatement» l'autorité dont il dépend de son absence pour cause de maladie et qu'il s'agit d'un manquement à ladite réglementation", que "outre les conséquences quant à la bonne organisation du service, il a rendu impossible la tenue d'un examen médical le jour même de son absence", qu'elle a encore pu estimer sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que les explications fournies par le requérant n'étaient pas constitutives de cas de force majeure, et que dès lors, conformément à la réglementation en vigueur, elle n'avait d'autre choix que de placer le requérant en non-activité pour la journée durant laquelle il a rendu l'examen médical impossible.

Elle précise encore que les motifs de fait exprimés dans l'acte attaqué mettent le requérant en mesure de comprendre qu'il "n'a pas averti immédiatement son chef", qu'il "a, par voie de conséquence, rendu l'examen médical impossible", et que "le motif [qu'il avait] invoqué ne [pouvait] pas être considéré comme un cas de force majeure".

Elle maintient, dans son dernier mémoire, que l'article 61, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, impose bien à l'agent

malade d'informer immédiatement sa hiérarchie de son absence afin de permettre à la partie adverse de demander que l'agent soit soumis à un examen médical par le médecin-contrôleur.

Elle soutient qu'elle n'a, en l'espèce, commis aucune erreur en constatant que

- le requérant a manqué à son obligation d'information précitée en ne prévenant pas immédiatement sa hiérarchie de son absence;
- ce manquement au devoir d'information a été de nature à empêcher le contrôle de l'agent par un médecin contrôleur qui pouvait être effectué à partir du premier jour d'absence, conformément à l'article 62 de l'arrêté royal précité;
- le motif invoqué par le requérant ("ne savait pas qu'il fallait prévenir avant le début de la prestation") ne peut être considéré comme un cas de force majeure de nature à justifier le manquement ayant conduit à rendre impossible le contrôle médical.

À son estime, ces motifs, qui ont conduit à mettre le requérant en non-activité pour la journée du 17 mai 2016 ressortent clairement de la décision attaquée.

Elle rappelle enfin que le requérant n'a prévenu son chef fonctionnel qu'à neuf heures cinquante, soit trois heures cinquante après le début de son service, ce qui revient à avoir attendu plus ou moins la mi-journée de travail pour avertir de son absence, alors que pour des questions d'organisation interne, le MEDEX doit être en possession de la liste des agents absents avant neuf heures trente pour pouvoir encore réaliser un contrôle médical le jour-même, de sorte qu'en l'espèce, ledit contrôle n'aurait de toute évidence pas pu avoir lieu en raison de la tardiveté avec laquelle le requérant a averti son supérieur hiérarchique.

#### *IV.2. Appréciation*

L'acte attaqué reproche au requérant de n'avoir "pas averti dans le délai imparti son employeur, de la prolongation de son absence pour maladie du 17 au 31 mai 2016". Il précise en outre que "le motif invoqué («ne savait pas qu'il fallait prévenir avant le début de la prestation») ne peut être considéré comme cas de force majeure".

L'article 61 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, est rédigé de la manière suivante :

" Art. 61. L'agent, qui, par suite de maladie ou accident, est empêché d'exercer normalement sa fonction, est tenu d'informer l'autorité dont il relève

immédiatement selon des modalités fixées par le président du comité de direction ou le secrétaire général.

Pour une absence pour maladie ou accident d'une durée supérieure à un jour, l'agent doit introduire le plus rapidement possible un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale. Le certificat médical mentionne la maladie, la durée probable de celle-ci, la résidence de l'agent et si l'agent peut se déplacer ou non en vue d'un contrôle.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2, l'agent introduit immédiatement un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale lorsque l'absence par suite de maladie ou d'accident ne comporte qu'un seul jour et qu'à deux reprises au cours de l'année civile en cours, l'agent a déjà été absent par suite de maladie ou d'accident pour une durée d'un seul jour sans un certificat médical.

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".

Force est de constater que la formulation de l'alinéa 1<sup>er</sup>, dont il est fait application, est ambiguë dans la mesure où l'adverbe "immédiatement" pourrait se rapporter tant au verbe "relever" qu'au verbe "informer". Si la note de service du 21 mai 2007 du SPF Justice, intitulée "Absentéisme - Procédure pour les services extérieurs de la Direction générale de l'EPI Etablissements pénitentiaires" permet de lever cette ambiguïté puisqu'elle prévoit que "lorsqu'un agent se trouve dans l'impossibilité d'aller travailler parce qu'il est malade, il doit immédiatement en informer son employeur [...]", le règlement de travail de la direction générale des Établissements pénitentiaires ajoute cependant à la confusion en prévoyant qu' "un membre du personnel qui ne peut se rendre à son travail pour cause de maladie doit en avertir, le plus rapidement possible, son chef immédiat par téléphone et personnellement".

C'est cette dernière disposition, qu'invité à s'expliquer sur les raisons pour lesquelles il n'a pas averti de son absence dans les délais impartis, le requérant a fait valoir dans la justification qu'il a fait parvenir à la partie adverse le 20 mai 2016.

Dans cette justification, le requérant fait en outre valoir deux explications pour lesquelles il n'a pas averti son chef immédiat de la prolongation de son congé de maladie dans le délai requis, la première étant que "[son] état de santé ne [lui] a pas permis de prévenir plus tôt" et la seconde, que dans le règlement de travail "il n'est nullement fait mention que le membre du personnel qui ne peut prendre son service doit impérativement prévenir avant le début de la prestation".

Si l'acte attaqué répond à la seconde explication, il ne fait nul état de la première, laquelle est pourtant corroborée par le certificat médical qui figure au dossier de pièces du requérant et qui porte sur la période du 17 au 31 mai 2016.

Elle n'indique pas non plus en quoi le fait d'avoir, à neuf heures cinquante, "averti le plus rapidement possible, [le] chef immédiat par téléphone et personnellement" serait contraire au règlement de travail.

Enfin, en indiquant que le requérant "n'a pas averti dans le délai imparti son employeur, de la prolongation de son absence pour maladie du 17 au 31 mai 2016", la partie adverse fait une confusion entre l'obligation pour l'agent qui se trouve dans l'impossibilité d'aller au travail parce qu'il est malade d'informer son employeur et celle qui l'oblige à introduire un certificat médical, seule l'omission de cette dernière obligation mettant de plein droit l'agent en non-activité. Cette confusion provient sans doute de ce que la partie adverse avait l'intention, comme l'indique la note du 31 mai 2016 adressée à son service P&O, de faire rédiger un arrêté de non-activité pour la période du 17 au 31 mai 2016, puis a, au vu du certificat médical couvrant cette période, décidé de réduire la sanction à un seul jour, tout en maintenant la motivation initiale.

Il ressort de ce qui précède que le moyen est fondé.

#### *V. Deuxième moyen*

Le deuxième moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

#### *VI. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

L'arrêté du 25 août 2016, par lequel le président du comité de direction du SPF Justice place Jean-Luc PREUX en non-activité le 17 mai 2016, est annulé.

**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<sup>e</sup> chambre, le cinq décembre deux mille dix-sept, par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Jacques VANHAEVERBEEK, | président de chambre, |
| Florence VAN HOVE,     | greffier.             |

|              |               |
|--------------|---------------|
| Le Greffier, | Le Président, |
|--------------|---------------|

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.