

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 244.943 du 25 juin 2019

A. 224.311/VIII-10.731

En cause :

AKBAS Yaprak,
ayant élu domicile chez
M^e Hind RIAD, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

**la zone de police 5344 Schaerbeek - Saint-Josse-ten-Noode -
Evere**, représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 janvier 2018, Yaprak AKBAS demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du collège de police de la zone Schaerbeek, Evere et Saint-Josse-ten-Noode du 23.11.2017, notifiée à la requérante par courrier recommandé du 29.11.2017", et d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 241.339 du 27 avril 2018 a rejeté la demande de suspension, pour défaut d'urgence. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward LANGOHR, 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 25 avril 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 juin 2019 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par une lettre du 27 mai 2019, l'affaire a été remise à l'audience du 21 juin 2019, et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée de trois membres.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hind RIAD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 241.339, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 125 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (ci-après : la loi du 7 décembre 1998), des articles X.II.3 et X.II.4 de l'arrêté royal du 30 mars

2001 portant la position juridique du personnel des services de police (ci-après : l'arrêté royal du 30 mars 2001), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (ci-après: la loi du 29 juillet 1991), de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, du principe d'administration raisonnable et de l'obligation d'examen complet des éléments de la cause.

La requérante estime que l'acte attaqué ne tient pas compte des raisons qu'elle a invoquées pour justifier son incapacité d'envoyer à temps les certificats médicaux justifiant son absence, qu'il ne mentionne pas celles pour lesquelles le rapport de son médecin traitant devrait être écarté, et qu'il n'indique pas que celui-ci a constaté qu'elle était en incapacité de travail durant la période litigieuse. Elle fait valoir que lorsqu'un membre du personnel des services de police s'abstient de faire connaître son absence à l'autorité compétente et d'en apporter la justification, l'autorité peut estimer que l'écoulement du délai prévu atteste l'intention de l'intéressé de ne plus reprendre ses fonctions et l'en démettre d'office, sauf si l'agent a une justification admissible du retard ou de l'absence. Citant un arrêt n° 190.414 du 13 février 2009, elle indique que la seule matérialité de l'absence ne peut suffire et que l'autorité doit inviter l'agent à justifier son absence et plus particulièrement, si son état de santé lui est connu et si cet état peut s'avérer être à la base de cette absence, poursuivre des investigations lui permettant de connaître tant la réalité de la situation de l'agent que la raison pour laquelle il n'aurait pas répondu aux avertissements qui lui ont été adressés. Elle expose qu'elle souffre depuis plusieurs années d'un "état anxiodépressif avec mésusage d'alcool", qu'elle a fait une tentative de suicide en 2009, qu'elle est sous traitement médicamenteux lourd, qu'elle prend des antidépresseurs et qu'elle a fait une rechute en 2017. Elle rappelle que dans le cadre professionnel, elle a en outre introduit une plainte auprès d'ARISTA pour risques psychosociaux à l'encontre de son supérieur hiérarchique et que "ces éléments sont à la base de [son] incapacité de travail depuis plusieurs mois". Elle précise qu'elle a toujours remis des certificats médicaux et que le docteur W. a prolongé son incapacité médicale jusqu'à ce jour.

Elle relève qu'elle était dans l'incapacité médicale de remettre ses certificats médicaux à temps. Elle explique qu'entre le 29 septembre et le 20 octobre 2017, son partenaire a contacté par téléphone la partie adverse chaque fois que son incapacité était prolongée (soit les 29 septembre, et 9, 13 et 19 octobre 2017), que le médecin-contrôle a constaté, le 10 octobre 2017, que son incapacité de travail était médicalement justifiée, qu'en réponse au courrier du chef de corps du 20 octobre 2017, elle a décrit à la partie adverse son état de santé justifiant l'impossibilité d'envoyer les certificats médicaux à temps. Elle ajoute qu'elle a remis un rapport médical circonstancié de son médecin traitant, le docteur W., datant du 23 octobre

2017, selon lequel elle "n'a pas su prendre le temps nécessaire à gérer ses documents administratifs à cause d'une fragilité psychologique [...]". Elle estime qu'il résulte des pièces qu'elle a transmises à la partie adverse avant l'adoption de l'acte attaqué, que son état médical l'a empêchée d'envoyer ses certificats médicaux à temps et qu'il y avait un lien direct entre son état de santé et le non-respect des procédures administratives, et relève que, le 20 octobre 2017, le chef de corps a entamé la procédure avant d'avoir reçu sa lettre, le rapport de son médecin traitant et ses certificats médicaux, et qu'il n'a pas transmis au collège de police les éléments dont elle faisait état. Elle déduit du courrier du chef de corps au collège de police du 20 octobre 2017 que sa démission d'office avait déjà été décidée dès ce jour en violation de l'article IX.I.6 de l'arrêté royal du 30 mars 2001, et ajoute qu'il ressort du dossier administratif que le chef de corps a également violé cet article en ne transmettant pas au collège de police les éléments qu'elle avait communiqués, selon elle, le 20 octobre 2017. Elle indique encore que son courrier du 20 octobre 2017 établit qu'elle n'avait aucune intention d'abandonner son poste, et, se fondant sur la jurisprudence, estime qu'il appartenait à la partie adverse de vérifier si les raisons de son absence ne l'avaient pas empêchée de les porter à sa connaissance.

La partie adverse répond que la requérante était absente du service depuis le 29 septembre 2017 et qu'elle a invoqué des motifs de santé mais sans les lui communiquer de la manière prévue par les dispositions statutaires. Elle renvoie à la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle elle a pu valablement considérer que la requérante n'avait pas mentionné de raison médicale concrète qui l'empêchait de transmettre ses certificats médicaux. Elle indique s'être informée préalablement "et le plus complètement possible" de la situation de la requérante par le biais de contacts téléphoniques à l'occasion desquels cette dernière a signalé ses absences. Elle soutient que sans autre indication, elle a pu valablement considérer que la seule mention d'une fragilité psychologique ne justifiait pas le fait que la requérante n'ait pas respecté ses obligations statutaires en matière de communication des motifs médicaux susceptibles de justifier son absence. Elle affirme que le courrier du 27 octobre 2017 qui constitue la pièce 4 de la requête ne lui est pas parvenu. Elle ajoute que le courrier du chef de corps du 20 octobre 2017 adressé au président du collège de police constitue l'information prévue par l'article IX.I.6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2001, et que le courrier du même jour du chef de corps à la requérante constitue la notification prévue à l'alinéa 2 de la même disposition. Elle précise que c'est le collège de police qui a pris la décision constituant l'acte attaqué en sa séance du 23 novembre 2017, sur proposition du chef de corps.

Dans son dernier mémoire, elle répète qu'elle n'a pas reçu le courrier de la requérante du 27 octobre 2017 et que le seul document qu'elle a reçu est le rapport

de son médecin traitant du 23 octobre 2017. Elle répète qu'elle a régulièrement pu considérer que la fragilité psychologique y évoquée n' "était pas suffisamment circonstanciée pour justifier la non-transmission dans les règles des certificats médicaux". Elle précise que l'acte attaqué ne remet pas en cause l'appréciation du médecin traitant mais considère que les indications de son rapport "n'étaient pas suffisamment circonstanciées ni étayées pour qu'elles puissent être considérées comme une cause de justification de la circonstance que la requérante avait transmis à son employeur ses certificats médicaux avec retard". Elle relève que malgré sa fragilité psychologique, la requérante a, durant tout le mois d'octobre, été consciente de la nécessité d'établir des certificats médicaux et qu'il est difficile de comprendre qu'elle a pu les faire établir mais qu'elle n'a pu, dans le même temps, les communiquer tout de suite.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'article 125 de la loi du 7 décembre 1998 dispose comme suit :

- " Le statut des fonctionnaires de police garantit leur disponibilité. Les fonctionnaires de police doivent répondre à tout appel relatif à l'exécution du service et éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la confiance du public dans leur disponibilité. Les fonctionnaires de police ne peuvent être absents du service sans autorisation ou justification.

Lorsqu'ils sont restés absents irrégulièrement plus de dix jours, ils sont démis d'office de leur emploi aux conditions fixées par le Roi. Cette démission fait perdre aux intéressés leur qualité de membre du personnel de leur corps de police. Cette mesure est prise par le Roi s'il a nommé le membre du personnel concerné dans son dernier grade, et, selon le cas, par le ministre de l'Intérieur, le bourgmestre ou le collège de police, dans les autres cas."

Les articles IX.I.5, tel qu'en vigueur au moment des faits, et IX.I.6 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 disposent comme suit :

- " Art. IX.I.5. Lorsqu'un membre du personnel est en absence irrégulière au sens de l'article 125 de la loi ou de l'un des cas visés à l'article VIII.XI.13 et VIII.XIII.13, alinéa 2, le chef de corps, le commissaire général ou le directeur général désigné par celui-ci porte le contenu de l'article 125 de la loi, des articles IX.I.6 et IX.I.10

ainsi que la date à partir de laquelle le délai de dix jours visé à l'article 125 de la loi est calculé, à la connaissance du membre du personnel par lettre recommandée.

Art. IX.I.6. Lorsque le délai de dix jours est écoulé, le chef de corps ou le commissaire général informe immédiatement le bourgmestre, le collège de police ou le ministre de l'irrégularité de cette absence.

Le membre du personnel reçoit par lettre recommandée une copie de la communication visée à l'alinéa 1. En outre, il lui est demandé, dans les dix jours suivant la notification de cette copie, de faire connaître au chef de corps, au commissaire général ou au directeur général désigné par celui-ci ses arguments ou tout autre donnée permettant de se prononcer sur le caractère définitif ou non de son absence.

Le chef de corps ou le commissaire général émet un avis motivé relatif au caractère irrégulier ou non de l'absence et l'envoie, en même temps que les arguments ou les données avancés le cas échéant par le membre du personnel, à l'autorité visée à l'article 125, alinéa 3, de la loi, qui prend une décision."

Le chapitre II du titre II de la partie X dudit arrêté royal fixe les obligations auxquelles le membre du personnel en congé de maladie doit satisfaire comme suit :

" Art. X.II.3. Le membre du personnel qui ne peut plus exercer sa fonction pour des raisons médicales, doit en informer son service aussi vite que possible et au plus tard au début prévu de son service.

Le membre du personnel ne peut pas quitter son domicile le premier jour de maladie à moins qu'un certificat médical de son médecin traitant ne l'y autorise. Le volet médical du certificat médical doit être envoyé endéans les 24 heures ou être remis au service médical endéans les 24 heures par quelque moyen que ce soit. Le volet administratif du certificat médical doit être envoyé endéans les 24 heures ou être remis au service du personnel concerné par quelque moyen que ce soit.

[...]

Art. X.II.4. À partir du deuxième jour de maladie, le congé de maladie doit être justifié par un certificat médical du médecin traitant, sauf si cette justification ressort déjà du certificat médical visé à l'article X.II.3, alinéa 2.

Le volet médical du certificat médical visé à l'alinéa 1^{er} doit être envoyé endéans les 24 heures ou être remis au service médical endéans les 24 heures par quelque moyen que ce soit. Le volet administratif du certificat médical visé à l'alinéa 1^{er} doit être envoyé endéans les 24 heures ou être remis au service du personnel concerné par quelque moyen que ce soit.

[...]

Art. X.II.6. Les membres du personnel en congé de maladie ne peuvent pas se soustraire à l'examen de contrôle médical ordonné conformément à l'article VIII.X.9.

Ils ne peuvent notamment ni refuser de recevoir entre 8 et 18 heures la visite à domicile d'un médecin-contrôleur, ni refuser de se laisser examiner par ce dernier ou de donner suite à une convocation qu'il leur adresse, à moins qu'ils ne soient dans l'impossibilité de se déplacer.

Art. X.II.7. Lorsqu'il ressort du certificat médical délivré par le médecin traitant que le membre du personnel peut quitter son domicile, l'intéressé peut être convoqué par le médecin-contrôleur, pour subir un examen médical de contrôle, au lieu le plus proche de la résidence de l'intéressé.

La convocation est effectuée par tout moyen et, dans la mesure du possible, contre accusé de réception."

L'article VIII.X.9 du même arrêté dispose que :

- " Le membre du personnel en congé de maladie est soumis au contrôle médical du service médical :
 - 1° d'office, sur décision d'un médecin du service médical;
 - 2° à la demande de l'autorité compétente à cet effet, adressée au service visé au 1°. Cette demande doit être confirmée par écrit."

En l'espèce, il est reproché à la requérante de n'avoir pas transmis ses certificats dans les délais requis et de n'avoir pas présenté de motifs pertinents justifiant le retard litigieux. Il ressort de l'arrêt n° 241.339, précité, que le rapport du médecin traitant de la requérante du 23 octobre 2017 était en possession de la partie adverse le 30 octobre 2017, soit endéans les dix jours qu'elle lui avait accordés pour faire valoir ses arguments. Ce rapport médical est rédigé comme il suit :

- " Voici le rapport médical demandé concernant M^{me} AKBAS YAPRAK âgée de 38 ans 5 mois que je suis depuis le 02/10/2017. La patiente s'est présentée à moi pour une rechute de son alcoolisme ainsi qu'un syndrome dépressif. En effet, la patiente vit une relation difficile avec son compagnon qui jouit d'un pouvoir de manipulation sur ma patiente. Celui-ci n'hésitant pas à lever la main sur M^{me} AKBAS, il lui impose un isolement important. Madame ne peut pas sortir sans lui ou doit lui téléphoner pour lui dire où [...] elle se trouve. Suite à cette relation négative, la patiente s'est remise à la boisson de manière abusive. De plus, depuis juillet 2017, la patiente s'est plainte auprès du Dr. [C.] (ancien MT) de tension au travail avec une notion d'harcèlement au travail qui ont aussi nécessité une incapacité de travail. Cet élément ne s'étant pas amélioré depuis a rajouté de la pression supplémentaire chez ma patiente. J'ai suivi la patiente une à deux fois par semaine depuis début octobre car Madame AKBAS nécessitait un suivi régulier. En effet, la patiente a des antécédents de dépression ayant mené à une tentative de suicide. La résurgence des symptômes m'ont permis de dire que la patiente n'était pas capable de reprendre son travail, le terrain psychologique étant trop fragile. La patiente a montré des signes encourageants pendant mon suivi. Malgré un deuil (grand-mère paternelle décédée dans la foulée de l'ITT), la patiente a réussi à maintenir une abstention de boissons alcoolisées durant une semaine. De plus, un rendez-vous [avec] un psychiatre a été prévu pour le 03/11/17 à Saint-Jean. La patiente est venue à ma consultation à chaque fois et nous avons à chaque fois prolongé son incapacité de travail. Les certificats n'ont pas été transmis. La dépression étant trop installée (avec l'ajout de la boisson), la patiente n'a pas su prendre le temps nécessaire à gérer ses documents administratifs à cause d'une fragilité psychologique. Ma patiente a aussi reçu une visite du médecin du travail le 30/10/17 et celui-ci a conclu à une absence de ma patiente pour maladie médicalement justifiée. De plus la patiente est aussi sous traitement pour une suspicion de gale, ce qui induit aussi une éviction du travail.

Ces différents éléments à savoir :

- Dépression
- Alcoolisme
- Violence conjugale

ont laissé ma patiente dans un état de grande fragilité, la laissant même incapable de garder un rythme de vie sain, rythme jour nuit décalé, alimentation difficile, etc. Face à cette fragilité, ma patiente n'a pas su gérer les éléments administratifs qui lui incombent.

[...]"

Selon l'acte attaqué, ce rapport ne justifie pas à suffisance le retard mis par la requérante à transmettre ses certificats médicaux pour les motifs suivants :

" [...]

Considérant, au vu du courrier de Madame AKBAS Yaprak motivant son absence injustifiée de plus de 10 jours, qu'il ne ressort pas des éléments évoqués, que son état l'aurait empêché de transmettre ses certificats médicaux et de respecter ses obligations administratives en matière d'absence au travail.

Qu'en effet, ce courrier ne motive en rien un lien de causalité direct ou une justification recevable entre l'absence injustifiée et la situation personnelle de Madame AKBAS Yaprak.

Que l'intéressée se contente de relater, via son médecin traitant, les symptômes engendrés par sa fragilité psychologique constatée en date du 23/10/2017, soit le jour de la notification du premier courrier recommandé de la zone de police.

Considérant enfin que la fragilité psychologique décrite dans le courrier du 23/10/2017 ne peut, dans le cas présent, excuser l'absence irrégulière de plus de 10 jours dans la mesure où aucun lien direct n'est établi entre cet état et le non-respect des procédures administratives envers la zone de police.

Considérant enfin que le traitement médical dont l'intéressée fait état semble, en l'état et d'un point de vue médical, étranger à une dépression nerveuse.

Considérant dès lors que l'intéressée n'apporte pas la preuve d'un élément ou événement qui l'aurait empêché de justifier son absence et de transmettre ses certificats médicaux à la Direction du personnel de la zone de police.

Que l'attestation médicale ne justifie pas une absence irrégulière de plus de 10 jours ou l'impossibilité de l'intéressée de transmettre ses certificats médicaux dans les délais légaux.

Que rien n'indique en effet les raisons médicales concrètes qui empêchaient Madame AKBAS Yaprak de transmettre ses certificats médicaux (aucun motif de force majeure ou d'incapacité physique ou psychique n'étant attesté).

Qu'il ressort dès lors des éléments transmis à l'autorité que Madame AKBAS Yaprak n'a pas justifié valablement le non-respect de la procédure en matière d'absence et que le Collège de police peut dès lors régulièrement déduire du comportement de l'intéressé que l'écoulement du délai atteste de la volonté de Madame AKBAS Yaprak de s'absenter de manière irrégulière pendant plus de 10 jours.

Considérant enfin l'avis de Monsieur le Chef de corps relatif au caractère irrégulier de l'absence de l'intéressée pendant plus de dix jours.

[...]"

L'acte attaqué ne repose pas sur des motifs légalement admissibles en ce qu'il indique que le rapport du médecin traitant de la requérante ne justifie pas le retard mis dans la transmission de ses certificats médicaux. En effet, ce rapport atteste, d'une part, que son auteur a suivi et a examiné la requérante tout au long de la période litigieuse - et à tout le moins une fois par semaine - et d'autre part, qu'il a constaté que "la dépression étant trop installée (avec l'ajout de la boisson), la patiente n'a pas su prendre le temps nécessaire à gérer ses documents administratifs à cause d'une fragilité psychologique" durant cette période. La partie adverse ne dispose pas des compétences requises pour contester un certificat médical. Le dossier administratif ne contient pas de rapport médical contraire et, même si l'acte attaqué indique que la direction du personnel a contesté la régularité des certificats médicaux notamment en raison de leur caractère rétroactif, la partie adverse ne s'inscrit pas en faux contre ceux-ci dans le cadre de la présente procédure. Considérer que la fragilité psychologique de la requérante ne suffit pas à justifier le retard mis à transmettre les certificats médicaux revient à remettre en cause l'appréciation du médecin qui a suivi la requérante durant la période litigieuse. Il résulte de ce qui précède qu'à défaut de pièces contraires figurant au dossier administratif, la requérante a produit un document pertinent justifiant, d'un point de vue médical, ses retards à transmettre ses certificats médicaux. Les justifications fournies dans le dernier mémoire de la partie adverse ne peuvent *a posteriori* fournir une motivation formelle adéquate à l'acte attaqué.

Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991.

V. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

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^{er}.

La délibération du collège de police de la zone de police 5344 Schaerbeek - Saint-Josse-ten-Noode - Evere du 23 novembre 2017 par laquelle il a constaté la démission d'office de Yaprak AKBAS pour cause d'absence injustifiée de plus de dix jours en date du 23 novembre 2017, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-cinq juin deux mille dix-neuf, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.