

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o 247.845 du 19 juin 2020

A. 230.209/VIII-11.366

En cause : **SIMON** Sabrina,
 ayant élu domicile à la
 Centrale générale des services publics
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 février 2020, Sabrina Simon demande d'une part, la suspension de l'exécution de « la sanction de démission d'office qui lui a été infligée le 10 décembre 2019 par le président du comité de direction de la partie adverse », et d'autre part l'annulation de la même décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 5 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 juin 2020.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État président f.f., a exposé son rapport.

M^e Monique Detry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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. La requérante est assistante de surveillance pénitentiaire (ASP) depuis 2005 et est affectée à la prison de Jamioulx.

2. Selon la requête, elle souffre de divers problèmes de santé depuis une dizaine d'années qui lui ont, à de nombreuses reprises, causé « des incapacités de travail de durées variables ». La requérante expose ainsi avoir souffert de douleurs aux deux genoux et à la colonne vertébrale, de troubles du sommeil, avoir subi une lourde opération intestinale, et « deux agressions dans sa vie privée », et « avoir été hospitalisée à cinq reprises au cours de la présente décennie ». Elle indique que « ces différentes affections, liées parfois à d'autres questions personnelles, ont entraîné des séquelles physiques et psychologiques dont le traitement est toujours en cours ».

Elle ajoute qu'elle « a fait de son mieux pour informer sa hiérarchie de ses absences et transmettre les certificats médicaux, dès que possible » mais que « les différents problèmes de santé dont [elle] souffre ou a souffert, l'ont contrainte à prendre sur prescription médicale des antalgiques et antidépresseurs, causes de somnolence et de distraction ». Elle indique encore qu'il est fréquemment arrivé que son médecin traitant ne soit pas immédiatement disponible de sorte qu'il ne lui a pas été possible de produire un certificat médical et d'informer l'autorité de la durée de son absence dès le premier jour de maladie.

3. La requérante indique, sans être contredite par la partie adverse, qu'elle est inscrite « en réserve » dans le tableau de service depuis plusieurs années et qu'aucun manquement professionnel ne lui a jamais été reproché.

4. Le 15 avril 2019, le chef d'établissement *a.i.* de la requérant l'interroge au sujet d'absences injustifiées pour les périodes suivantes, dont trois pour lesquelles elle ne l'a pas « informé dans les délais impartis de [son] absence pour cause de maladie » :

- du 23 au 27 janvier 2019 inclus;
- du 14 au 15 février 2019 inclus;
- du 16 au 22 février 2019 inclus;
- du 25 février au 8 mars 2019 inclus.

5. Sans que cela ne soit contesté par la partie adverse, la requérante indique qu'elle a répondu à cette demande et elle produit à ce propos un courrier non daté.

6. Le 23 mai 2019, la requérante est convoquée à une audition disciplinaire pour « non respects répétitifs de la procédure absentéisme » relatifs aux périodes précitées et à une cinquième période du 8 au 31 octobre 2018. Selon ce courrier, ces faits constituent une infraction aux articles 7 et 8 du statut des agents de l'État, au Code de déontologie et à l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'État.

7. La requérante est entendue le 12 juin suivant, et il lui est précisé que l'audition est justifiée « à la suite de non-respects récurrents des procédures d'absentéisme : informations tardives, non-rappels pour signaler la durée de l'absence ou encore pas d'appel du tout ».

8. Le 25 juin 2019, une nouvelle demande d'explication lui est adressée pour son absence injustifiée du 22 au 28 avril 2019 inclus et sa non-présentation chez le médecin contrôleur le 25 avril 2019 sans avoir invoqué de cas de force majeure.

La requérante y répond par un courrier du 3 juillet suivant.

9. Le 26 septembre 2019, le comité de direction « accepte à l'unanimité la proposition de peine disciplinaire de démission d'office » pour les cinq « périodes d'absences injustifiées objectivées » précitées.

10. La requérante introduit un recours contre cette proposition le 14 octobre 2019.

11. Le 14 novembre 2019, la chambre de recours estime que la période d'absence du 14 au 15 février 2019 doit être abandonnée « au bénéfice du doute », mais que la proposition de démission d'office « se justifie » pour les quatre autres périodes.

La chambre de recours relève notamment que « la totale désinvolture dont fit preuve la requérante a [à] chaque fois désorganisé gravement le service en pénalisant ses collègues et les détenus. La requérante avait, déjà en 2012 lors de l'intentement d'une première procédure disciplinaire non menée à terme, été avertie de la nécessité impérieuse d'informer en temps utile son administration pour pourvoir à son remplacement, ce dont elle n'eut cure. Depuis l'intentement de la présente procédure, de nouveaux manquements de la requérante au respect de la procédure en matière d'absentéisme eurent lieu sans être contestés. Une sanction disciplinaire s'impose et celle proposée par le comité de direction se justifie compte tenu de l'absence totale et persistante de prise de conscience de la requérante de ses obligations en la matière ».

12. Le 10 décembre 2019, le président du comité de direction démet d'office la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier du lendemain qui précise que la démission d'office prend effet le 16 décembre 2019.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation du principe général de motivation interne des actes administratifs, de la motivation interne « fausse et abusive », et de l'excès de pouvoir.

La requérante relève que l'acte attaqué « est motivé sur la considération essentielle que les faits imputés [...] perturbent l'organisation et le fonctionnement du service et entraînent une implication plus importante des collègues, que [son] comportement négligent aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être organisé », et « qu'elle persiste dans son comportement négligent malgré de nombreux rappels de la règle ». Or elle fait valoir qu'elle est « inscrite “en réserve” au tableau de service depuis plusieurs années en raison de son état de santé », de sorte que son absence ne pouvait être appréhendée comme imprévue mais devait, selon elle, être considérée comme prévisible. Elle estime qu'aucun collègue n'a donc dû la remplacer et que son absence n'a pas pu avoir d'impact sur la sécurité de l'établissement.

Elle explique que l'organisation du service du personnel des établissements pénitentiaires fonctionne au moyen de tableaux de service indiquant les horaires de service et, éventuellement, les tâches dévolues aux agents. Elle ajoute qu'il n'est pas rare que des agents se trouvent, comme elle, dans une situation de santé précaire qui impliquerait selon elle, que « l'autorité peut raisonnablement s'attendre à des absences répétées », mais qu'ils sont néanmoins inscrits sur lesdits tableaux au cas où leur santé leur permettrait de reprendre leur service. Elle précise qu'à l'établissement pénitentiaire de Jamioulx, « la pratique veut que ces agents sont dès lors inscrits “en réserve” au tableau de service », et que s'ils prennent effectivement leur service, leurs tâches sont définies « au moment même, pour épauler leurs collègues, accomplir des tâches accessoires ou éventuellement remplacer un collègue absent ». Elle en conclut que les agents pénitentiaires inscrits « en réserve » ne sont pas véritablement attendus en service malgré leur inscription au tableau de service, que leur absence éventuelle est prévue et qu'elle n'est pas de nature à désorganiser le service. Elle affirme qu'elle était depuis longtemps inscrite « en réserve » au tableau de service et que « la prolongation, très prévisible, de son absence pour maladie ne pouvait ni surprendre ses collègues, ni désorganiser le service ». Selon elle, la motivation de l'acte attaque est dès lors inexacte en ce qu'il retient que les faits reprochés perturbent l'organisation et le fonctionnement du service et entraînent une implication plus importante des collègues, et que son

comportement négligent aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être organisé.

Elle ajoute qu'il ressort du dossier qu'elle n'a reçu que deux rappels de la règle en vigueur en 2012 et en 2013, de sorte que la motivation est également viciée en ce qu'elle fait état de nombreux rappels qui lui auraient été adressés.

V.2. Appréciation

Lorsqu'un acte administratif repose sur plusieurs motifs et que ni sa motivation ni les éléments du dossier administratif ne permettent de retenir l'un de ces motifs comme constituant un motif déterminant, l'irrégularité de l'un d'entre eux entraîne celle de tout l'acte attaqué.

En l'espèce, il ressort certes de l'acte attaqué que, comme le relève la requérante, celui-ci fait notamment état de « perturbations tant dans l'organisation et le fonctionnement du service que de ses collègues devant la remplacer au pied levé » en « sacrifiant des jours de congé ou de repos afin d'assurer un service continu », et de « nombreux rappels [qui] lui ont été faits dès 2012 par le biais de demandes d'explications ». L'examen de la motivation de l'acte attaqué et du dossier administratif révèle toutefois que c'est principalement le non-respect des procédures administratives en matière d'absences qui a justifié la sanction litigieuse. Il apparaît ainsi tout d'abord que la procédure disciplinaire a été initiée le 23 mai 2019 exclusivement en raison des « non-respects répétitifs de la procédure absentéisme », en infraction, notamment, à l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'État, à la suite des périodes d'absences non justifiées dénoncées le 15 avril 2019 par le chef de l'établissement pénitentiaire. Lors de son audition du 12 juin 2019, la partie adverse lui confirme que la procédure disciplinaire a lieu « à la suite de non-respects récurrents des procédures d'absentéisme : informations tardives, non rappels pour signaler la durée de l'absence ou encore pas d'appel du tout ». À cette occasion, la requérante répond par l'affirmative à la question : « reconnaissez-vous les faits ? », et elle précise : « à l'avenir, je vais essayer d'être moins négligente et de prévenir à temps ». La partie adverse précise encore lors de l'audition disciplinaire que « [son] propos n'est pas de mettre en doute [ses] périodes de maladie mais bien de pointer les irrégularités qu'[elle commet] en rapport aux déclarations de celles-ci ». Il ressort encore de la motivation de l'acte attaqué que si les motifs précités mis en avant par le moyen sont certes évoqués à deux reprises, le non-respect des procédures administratives à respecter en cas d'absence est quant à lui mentionné de manière bien plus significative. L'acte attaqué indique ainsi que :

- le comportement de la requérante va « à l'encontre de l'article 11 de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 [...] selon lequel “tout membre du personnel qui se trouve empêché de se rendre en temps utile à son poste par suite de maladie [...] doit en aviser le directeur avant l'heure fixée pour le commencement de son service [...]” »;
- que son comportement va encore « à l'encontre de l'article 61 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 [...] selon lequel “(...) pour une absence pour maladie [...] l'agent doit introduire le plus rapidement possible un certificat médical [qui] mentionne la maladie, la durée probable de celle-ci, la résidence de l'agent et si celui-ci peut se déplacer [...]” »;
- ses explications lors de son audition ne peuvent justifier « le non-respect répété des obligations administratives en matière d'absence »;
- la requérante ne peut méconnaître « la réglementation en la matière » eu égard aux demandes de justificatifs et aux rappels « de la réglementation » qui sont restés sans réponse;
- la procédure s'inscrit dans un « contexte d'absence irrégulières pour lesquelles des demandes d'explications et de nombreux arrêtés de non-activité ont été rédigés »;
- l'avis de la chambre de recours estime que la sanction proposée est justifiée « compte tenu de l'absence totale et persistante de prise de conscience de la requérante de ses obligations en la matière »;
- le manque de conscience professionnelle et le manque de respect des collègues qui sont reprochés à la requérante se fondent sur sa « négligence récurrente et manifeste des obligations administratives ».

Il s'ensuit que, comme la requérante semble le reconnaître à l'appui du deuxième moyen, le mobile déterminant de l'acte attaqué doit, *prima facie*, être appréhendé comme visant principalement le non-respect, répété, de ses obligations administratives découlant des réglementations précitées qui supposent, à tout le moins, que la partie adverse soit avisée à temps de l'absence de la requérante. Le moyen qui part du postulat que l'acte attaqué serait fondé sur la « considération essentielle » (requête, page 4) que les faits reprochés perturbent l'organisation du service et entraînent une implication plus importante de ses collègues, et que son comportement aurait pu avoir des conséquences sur la sécurité à défaut de son remplacement au pied levé, manque en droit. S'agissant, enfin, du comportement persistant de la requérante malgré de nombreux rappels, le moyen manque en fait en ce qu'il soutient qu'elle n'en aurait reçu que deux en 2012 et 2013, dès lors que le dossier administratif atteste que la partie adverse lui avait déjà rappelé, les 22 janvier 2008, 4 janvier 2010, 9 janvier, 27 mars, 20 mai et 9 décembre 2012 et 22 avril 2014, qu'elle devait fournir des explications dans les dix jours de ses absences, et

qu'une procédure disciplinaire avait déjà été initiée pour les mêmes faits que ceux sanctionnés par l'acte attaqué le 18 juin 2012.

Le premier moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des principes généraux du droit administratif, de bonne administration et d'équitable procédure, en particulier des principes de proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante fait valoir que l'acte attaqué a été adopté parce qu'elle n'aurait pas informé à temps la prison de Jamioulx des prolongations de son incapacité de travail alors que, étant en incapacité de travail depuis très longtemps, la partie adverse ne pouvait ignorer son état de santé et ne peut raisonnablement soutenir que le service aurait été désorganisé par cette carence dans l'information. Elle en conclut que « le manquement vanté ne pouvait nuire et la sanction infligée est manifestement disproportionnée ». Selon elle, la partie adverse ne s'attendait manifestement pas à ce qu'elle réintègre ses fonctions dans la mesure où elle était inscrite « en réserve » au tableau de service. Elle souligne que les motifs médicaux de ses absences ne sont pas contestés alors qu'elle a fait l'objet de plusieurs contrôles médicaux. Elle ajoute que cet état de santé précaire était d'autant mieux connu de la partie adverse qu'elle avait transmis son dossier en mars 2017 à l'administration de l'expertise médicale dans le cadre de la mise à la pension prématurée pour raisons de santé, et qu'aucun manquement ne lui a été imputé quant à sa manière de servir en tant que telle. Elle estime que son « absence attendue » aux dates relevées n'a pas pu avoir d'impact sur le service et que « c'est donc l'omission d'un exercice essentiellement formel, ne pouvant nuire, qui [lui] est ainsi reproché, même si elle reconnaît qu'il lui incombe normalement d'informer l'autorité de ses absences et de remettre sans tarder les certificats médicaux ». Elle ajoute que les affections dont elle souffre l'ont contrainte à prendre des antalgiques et antidépresseurs causant de la somnolence, voire de la distraction, et rendant ainsi plus difficile l'accomplissement de ses obligations administratives, qu'elle vit seule avec ses enfants et qu'elle doit remplir toutes ses obligations sans aucune assistance. Elle reproche à la partie adverse de ne pas avoir tenu compte de ces difficultés. Elle en conclut que « dans ces conditions, vouloir appliquer à un agent dans cet état de santé un ensemble réglementaire destiné à gérer la situation d'agents dont on peut

raisonnablement s'attendre à ce qu'ils recouvrent à bref délai leur capacité de travail, procède de la déraison pure et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

VI.2. Appréciation

Dans le cadre du contrôle marginal de l'appréciation d'une sanction disciplinaire, le Conseil d'État limite son examen à l'erreur manifeste d'appréciation ou à vérifier si la sanction n'est pas manifestement disproportionnée, c'est-à-dire telle que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pas pu prendre la même décision.

En l'espèce, il ressort de l'examen du premier moyen que le motif déterminant de l'acte attaqué est fondé sur le non-respect répété, par la requérante, des procédures administratives qui l'obligent, simplement, à avertir à temps son employeur de ses absences. Comme l'expose l'acte attaqué, le dossier administratif révèle à ce propos un nombre élevé d'absences non justifiées malgré de très nombreux rappels de ses obligations par la partie adverse depuis plusieurs années, qui ont impliqué plusieurs arrêtés de non-activité et une première procédure disciplinaire non aboutie en 2012. Il dénonce également un comportement « négligent et récurrent » et, reprenant les motifs de l'avis de la chambre de recours, une « absence totale et persistante de prise de conscience de la requérante de ses obligations en la matière », laquelle au demeurant, à l'appui du moyen, « reconnaît qu'il lui incombe normalement d'informer l'autorité de ses absences et de remettre sans tarder les certificats médicaux ». Ni la circonstance que son état de santé aurait été connu de longue date par la partie adverse ni les certificats médicaux qu'elle produits ne remettent en cause cette obligation administrative qu'elle reconnaît elle-même.

Compte tenu de ces éléments, il n'est pas établi que toute autre autorité administrative n'aurait raisonnablement pas, compte tenu de ce contexte, infligé à la requérante la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Le deuxième moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

VII. Troisième moyen

Le moyen est pris de la violation de la loi du 10 mai 2007 visant à lutter contre certaines formes de discrimination et de l'excès de pouvoir.

VII.1. Thèse de la requérante

La requérante fait valoir qu'elle est sanctionnée pour avoir commis des négligences dont la cause réside, selon elle, partiellement dans son état de santé, alors que l'employeur doit tenir compte des effets de l'état de santé des agents, notamment sur leur aptitude à accomplir leurs obligations administratives et statutaires. Elle cite plusieurs articles de la loi précitée du 10 mai 2007 et estime qu'elle « s'est trouvée plongée, par l'application sans nuances des dispositions statutaires, conjuguée à ses problèmes de santé, dans une situation où il lui était plus difficile que d'autres agents en incapacité de travail de se conformer à la réglementation en vigueur ». Elle indique qu'elle a souffert notamment de dépression et que les antalgiques et les antidépresseurs « ont gravement affecté son aptitude à gérer ses affaires et notamment se conformer à ses obligations professionnelles ». Selon elle, en appliquant la réglementation relative aux absences « sans avoir égard à ce type de situation particulière, la partie adverse met en œuvre des pratiques apparemment neutres qui ont pour effet de traiter défavorablement les agents victimes de maladies ou de problèmes de santé affectant leur capacité à gérer leurs affaires ». Elle en conclut qu'il s'agit d'une discrimination indirecte proscrite par la loi précitée.

VII.2. Appréciation

Comme cela résulte de l'examen des deux premiers moyens, le dossier administratif et la motivation de l'acte attaqué attestent que celui-ci a été adopté principalement parce que la requérante persiste, nonobstant plusieurs rappels, à ne pas respecter ses obligations strictement administratives de, simplement, aviser son employeur de ses absences répétées que la réglementation lui impose de justifier, comme elle le reconnaît elle-même. Ce n'est donc pas sa maladie en tant que telle, qui comme cela a été relevé lors de son audition disciplinaire n'est pas contestée, mais son attitude persistante à s'abstenir d'informer la partie adverse de ses absences qui est sanctionnée par l'acte attaqué. Aucun des certificats médicaux déposés à l'appui de la requête n'établissent que sa maladie la placerait dans l'impossibilité de respecter ses obligations réglementaires en la matière qui, comme le rappelle l'acte attaqué, l'obligent simplement à « aviser le directeur avant l'heure fixée pour le commencement de son service » de son empêchement de s'y rendre, et à « introduire le plus rapidement possible un certificat médical [... qui] mentionne la maladie, la durée probable de celle-ci, la résidence de l'agent et si [celui-ci] peut se déplacer ». L'annexe 4 de la requête se limite en effet à indiquer que la requérante « entreprend à nouveau la démarche pour une thérapie individuelle avec un premier entretien d'accueil ce jeudi 30 janvier 2020 », soit plus de deux mois après l'adoption de

l'acte attaqué, à reprendre des « attestations de présence » dans un centre hospitalier mais à des dates antérieures ou postérieures aux périodes d'absence qui fondent l'acte attaqué, et à faire certes état d'un suivi psychologique de novembre 2016 à juin 2019, mais sans que ces éléments n'indiquent qu'elle était dans l'incapacité de, simplement, avertir la partie adverse de ses absences conformément à ses obligations administratives et réglementaires. Quant à l'« attestation d'invalidité » du 2 février 2020 (annexe 6), si cette dernière révèle certes un « état anxieux permanent et une pathologie lourde due à de nombreuses hospitalisations; la possibilité d'oublier quelque fois de fournir ses certificats à temps et à l'heure », force est de constater qu'elle est postérieure à l'acte attaqué, qu'il n'en ressort pas que l'état de la requérante l'aurait empêchée d'avertir la partie adverse de ses absences précisément pendant les quatre périodes qui fondent l'acte attaqué, et qui remontent à plus d'un an avant cette attestation, ni que sa maladie, qui n'implique que « quelques fois » qu'elle puisse « oublier » de justifier ses absences, serait à l'origine des très nombreuses absences injustifiées qui ressortent du dossier administratif et en particulier de celles qui fondent l'acte attaqué ou qu'elle expliquerait à elle seule des « informations tardives, non rappels pour signaler la durée de l'absence ou encore pas d'appel du tout » comme cela a été précisé lors de l'audition de la requérante.

Le troisième moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

À défaut de tout moyen sérieux, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a toutefois lieu de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 19 juin 2020, par la VIII^e chambre siégeant en référé,
composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin