

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

A R R Ê T

n° 252.246 du 29 novembre 2021

A. 228.067/VIII-11.152

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

contre :

la ville de Verviers,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre HENRY et
Gaëtan BIHAIN, avocats,
rue du Palais 64
4800 Verviers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mai 2019, Paraskevi Theodoridis demande l'annulation de « la délibération adoptée le 22 octobre 2018 par le Conseil communal de la Ville de Verviers, en ce que par l'effet de celle-ci [elle] est placée en disponibilité pour cause de maladie avec effet au 2 novembre 2012 ».

II. Procédure

Un arrêt n° 249.160 du 7 décembre 2020 a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et a réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 novembre 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Gaëtan Bihain, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 249.160 du 7 décembre 2020.

IV. Examen du moyen unique

IV.1. Thèse de la requérante

La requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 134 du statut de la ville de Verviers, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du principe général du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle fait grief à la partie adverse d'avoir calculé son capital de congés de maladie valorisable avant sa nomination en décomptant de celui-ci les périodes pendant lesquelles elle se trouvait à charge de l'assurance maladie-invalidité, alors que ne peuvent selon elle être décomptés de ce capital que les jours de congés de maladie assimilés à une période d'activité de service, dont la rémunération est à charge de l'autorité. Après avoir cité l'article 134 du statut du personnel de la ville de Verviers, elle soutient que cette règle statutaire ne peut s'interpréter que de la manière suivante : lorsqu'un membre du personnel est nommé, il est procédé à la valorisation de son ancienneté dans la commune et dans d'autres services publics

éventuellement; les services effectifs contractuels sont valorisés puisqu'il s'agit de services accomplis « à quelque titre que ce soit »; les périodes de maladie couvertes par le salaire garanti sont valorisées puisque le membre du personnel conserve le droit au salaire; les périodes de maladie non couvertes par le salaire garanti ne sont pas valorisées puisque le membre du personnel n'a pas alors conservé le droit au salaire; implicitement mais certainement, les périodes de congé de maladie couvertes par un salaire garanti sont décomptées du capital congé ainsi calculé, puisque l'agent a ainsi déjà utilisé tout ou partie du capital congé valorisé comme préalable à sa nomination; les périodes de congé de maladie non couvertes par un salaire garanti ne sont pas décomptées du capital congé, puisque l'agent n'a pas, lors de ces périodes, utilisé son capital de jours de congé de maladie. Selon elle, si l'on procède au compte correct de ses jours de maladie, la partie adverse ne devait pas tenir compte des jours d'incapacité de travail non couverts par le salaire garanti lorsqu'elle était engagée dans les liens d'un contrat de travail, ni de la période d'interruption de contrat entre juillet et décembre 2006. Elle évalue dès lors son capital de congés pour maladie à 146 jours, dont il convient de décompter les 103 jours d'incapacité de travail couverts par le salaire garanti, ce qui lui laisse un capital de congés pour maladie de 43 jours à la date de sa nomination. Elle considère que la partie adverse a violé l'article 134 de son statut puisque lors de sa nomination, elle a procédé au calcul du capital congé d'une manière tout à fait contraire à celui-ci, en valorisant les 244 jours d'incapacité de travail non couverts par le salaire garanti, mais en décomptant l'ensemble des périodes d'incapacité de travail (couvertes ou non par un salaire garanti) du « capital » de congés de maladie qu'elle accordait, en conséquence de quoi elle a décompté 347 jours de congé pour maladie du capital congés de 171 jours et l'a placée en disponibilité à partir du 26 avril 2012. Ayant été victime d'autres problèmes de santé par la suite, elle indique qu'elle a donc été placée effectivement en disponibilité avec réduction de traitement. Elle constate ensuite que le 10 juin 2006, la partie adverse a adopté une décision par laquelle un *quota* de 90 jours de congé de maladie serait attribué à un agent nouvellement nommé lorsque la valorisation de sa carrière professionnelle aboutit à un résultat négatif, décision qu'elle a entendu appliquer lors de l'adoption de l'acte attaqué. Elle estime que cette décision est inadéquate et abusive, dès lors qu'un décompte correct des jours de congé pour maladie devait aboutir à un solde positif de 43 jours. C'est selon elle en vain que la partie adverse prétendrait que les 244 jours de congé de maladie non couverts par le salaire garanti doivent être décomptés du capital de congés de maladie en raison du fait qu'ils sont valorisés pour constituer le capital de congés et en considérant qu'une attitude contraire aboutirait à favoriser les ouvriers, puisqu'ils émergent plus rapidement au système de l'assurance maladie-invalidité. Elle répète que la prise en compte de ces 244 jours est contraire au statut puisqu'il ne s'agit pas de services effectifs au cours desquels la rémunération est maintenue et

le statut ne prévoit pas que les jours de maladie utilisés lors de la carrière valorisable antérieure à la nomination devraient être décomptés de ce capital de congés de maladie, à quelque titre que ce soit. Elle soutient qu'une interprétation raisonnable de l'article 134 du statut permet simplement de soutenir que les jours de salaire garanti et les jours de congé pour maladie avec maintien du traitement d'activité doivent être décomptés car déjà utilisés dans le capital congés. Elle ajoute que la question de la discrimination serait sans aucune pertinence, dès lors que la partie adverse invoquerait ce risque de discrimination pour justifier une décision beaucoup plus défavorable à l'égard des personnes qui risqueraient d'être victimes de cette éventuelle discrimination, c'est-à-dire qu'elle impose ce faisant à tout le personnel un régime beaucoup plus défavorable sous couvert de lutte contre la discrimination. Elle souligne qu'en ce qui la concerne, n'étant pas ouvrière, elle serait « une victime sans aucune responsabilité dans la situation discriminatoire » et qu'il n'est donc pas justifié de lui imposer un traitement plus défavorable encore au prétexte de vouloir la protéger. Elle conteste le « risque de discrimination en faveur des ouvriers » avancé par le service RH.

Dans son mémoire en réplique, elle relève que la partie adverse ne justifie pas sa décision de prendre en considération le nombre d'années en tant que contractuel multiplié par 30 jours, moins le total des absences pour maladie depuis la date d'entrée, que ces périodes soient rémunérées ou pas, et de proposer à l'agent le choix de valoriser ses services lorsque le total est positif ou d'annuler le solde négatif en commençant avec un capital de congés de maladie anticipatif de 90 jours, sur la base de ses dispositions statutaires, mais qu'elle fonde l'acte attaqué sur des développements historiques, notes de service du personnel et propositions de choix faites aux agents, tout en violant les dispositions statutaires et principes généraux visés au moyen. Elle affirme qu'elle ne pouvait se satisfaire d'aucune des deux branches de l'alternative puisqu'elle conteste le mode de calcul que la partie adverse a voulu lui imposer. Elle maintient que la partie adverse ne pouvait prendre en considération que les services effectifs et, surtout, ne pouvait pas décompter les absences non couvertes par le salaire garanti du capital de congés, parce qu'elle ne lui a versé, pour ces périodes, aucun salaire. Elle critique en outre l'argument de la partie adverse selon lequel il serait impossible, dans le cas d'agents provenant d'un autre pouvoir public, d'identifier les périodes à charge de l'assurance maladie et qu'il convient par conséquent d'éviter toute discrimination dans la valorisation de l'ancienneté, ce raisonnement ayant à ses yeux comme conséquence d'appliquer à tout le monde, qu'il provienne d'un autre pouvoir public ou ait fait toute sa carrière au sein de la partie adverse, les règles défavorables et contraires au statut qu'elle dénonce, à savoir le décompte des périodes d'incapacité de travail non couvertes par le salaire garanti. Elle estime que la partie adverse se prévaut de sa propre carence

lorsqu'elle affirme que l'application du statut qu'elle a elle-même édicté serait discriminatoire. Elle considère ne pas être responsable des « carences légistiques » du statut et ne pas avoir à en assumer les conséquences. Il revient selon elle à la partie adverse de prendre les mesures adéquates pour que les agents pouvant se prévaloir d'une carrière dans un autre service public puissent établir une distinction entre leurs absences couvertes par le salaire garanti et celles qui étaient à charge de l'assurance maladie-invalidité. Elle ajoute que la partie adverse ne démontre pas qu'elle aurait eu concrètement à prendre en considération la situation d'agents provenant d'un autre service public. Elle observe que la considération que la ministre des Pouvoirs locaux use de son pouvoir d'annulation ou non est dépourvue de pertinence par rapport au moyen d'annulation car elle est sans effet sur la compétence du Conseil d'État pour annuler l'acte attaqué, tandis que les circulaires et avis vantés par la partie adverse doivent s'effacer devant des normes supérieures, notamment l'article 134 du statut du personnel et les principes généraux invoqués à l'appui du moyen. Elle souligne enfin que la partie adverse soutient que l'interprétation qu'elle fait de l'article 134 de son statut serait commune à celle adoptée par de nombreuses entités publiques et grandes villes, sans appuyer cette allégation sur le moindre document probant. Elle estime en outre que le constat que d'autres autorités publiques interpréteraient de la même manière les dispositions analogues à l'article 134 du statut administratif de la partie adverse est sans aucune pertinence.

Dans son dernier mémoire après réouverture des débats, elle déclare ne pas pouvoir rejoindre l'auditeur rapporteur en ce qu'il considère qu'elle n'a pas intérêt à son recours puisque, en toute hypothèse, elle ne retirerait aucun avantage de l'annulation de l'acte attaqué. Elle relève que l'article 134 du statut du personnel de la partie adverse accorde 30 jours de congé de maladie par 12 mois d'ancienneté de service, laquelle doit être valorisée sans tenir compte des périodes durant lesquelles un membre du personnel contractuel en incapacité de travail se trouvait à charge de l'assurance maladie-invalidité. Elle en conclut qu'en avril 2012, lors de sa nomination, elle avait encore droit à 43 jours de congés de maladie valorisables eu égard à ses services en qualité de contractuelle. Si, partant, la décision de la partie adverse peut lui paraître favorable, puisqu'elle lui attribue les 90 jours accordés aux agents n'ayant pas 36 mois de service lors de leur nomination, cette conclusion est inexacte car ce faisant, la partie adverse a faussement affecté ces 90 jours de capital congés de début de carrière et a, par la suite, considéré qu'elle ne pouvait bénéficier, aux mois d'avril 2013, 2014 et 2015, des 30 jours de congé de maladie qui devaient normalement lui être accordés chaque année, l'acte attaqué attribuant par avance les congés qui doivent l'être à l'issue de chacune des trois années de service suivant la nomination. Elle estime donc que la partie adverse n'a offert aucun supplément de

jours de congés de maladie en avril 2012 et a repris d'une main ce qu'elle avait octroyé de l'autre, en effaçant au passage les 43 jours de congé de maladie valorisables dès le mois d'avril 2012 en raison de son ancienneté de service en qualité de contractuelle. Elle en conclut que les conséquences de l'acte attaqué sont bel et bien de lui faire perdre 43 jours de congé de maladie et qu'elle justifie donc bien d'un intérêt au moyen et à son recours.

IV.2. Appréciation

En vertu du principe de l'autonomie locale, les communes sont libres d'élaborer leur propre statut du personnel. Les circulaires interprétatives ou recommandations prises par l'autorité de tutelle n'ont pas de caractère obligatoire et ne peuvent avoir pour effet de restreindre le droit à l'autonomie des pouvoirs locaux consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution et rappelé par l'article 1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. À défaut d'éventuelles règles impératives contraires au statut invoquées par la requérante qui commanderaient d'écarter celui-ci sur la base de l'article 159 de la Constitution, il y a donc lieu d'appliquer le statut de la partie adverse.

L'article 134 du statut administratif applicable au personnel communal de la partie adverse s'énonce comme suit :

« Pour l'ensemble de sa carrière, l'agent statutaire qui, par suite de maladie ou d'infirmité, est empêché d'exercer normalement ses fonctions, peut obtenir des congés pour cause de maladie ou d'infirmité à concurrence de trente jours par douze mois d'ancienneté de service comptabilisés à la date d'entrée en service.

Toutefois, s'il ne compte pas trente-six mois d'ancienneté de service, l'agent peut obtenir nonante jours de congé.

Pour l'agent invalide de guerre, ces nombres de jours sont portés respectivement à quarante-cinq et cent trente-cinq jours.

Ces congés sont assimilés à des périodes d'activité de service.

Il y a lieu d'entendre par ancienneté de service, les services effectifs que l'agent a accomplis en faisant partie, à quelque titre que ce soit et sans interruption volontaire, de l'État, des Régions, des Communautés, d'une province, d'une commune, d'une personne publique subordonnée aux communes, d'une agglomération de communes, d'une fédération de communes, d'un centre public d'aide sociale, d'une association de centres publics d'aide sociale ou d'un établissement ou organisme d'intérêt public repris en annexe de l'arrêté royal du 1^{er} juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'État, comme titulaires d'une fonction comportant des prestations complètes ou incomplètes.

L'agent est réputé prêter des services effectifs tant qu'il se trouve dans une position administrative qui lui vaut de par son statut, son traitement d'activité ou, à défaut, la conservation de ses titres à l'avancement de traitement.

L'interruption est volontaire lorsqu'elle est due au fait ou à la faute de l'agent.

Dans l'hypothèse où l'agent demande la valorisation des services effectifs antérieurs en application de l'alinéa 5 du présent article, elle ne sera accordée que pour les périodes couvertes par une attestation délivrée par la ou les administrations à laquelle ou auxquelles il a appartenu et qui spécifie(nt) le nombre de jours d'absence pour maladie ou infirmité dont il a bénéficié ainsi que les périodes de services effectifs correspondant à la définition du présent article.

[...] ».

Cette disposition organise le mode de calcul des jours de congé pour maladie auxquels peuvent prétendre les agents statutaires en fonction de leur ancienneté de service. Celle-ci est définie comme recouvrant « les services effectifs que l'agent a accomplis en faisant partie, à quelque titre que ce soit et sans interruption volontaire, [...] d'une commune [...], comme titulaire d'une fonction comportant des prestations complètes ou incomplètes ». L'ancienneté de service qui ouvre le droit aux « trente jours par douze mois d'ancienneté » (art. 134, al. 1^{er}, précité) vise dès lors les « services effectifs » que l'agent a accomplis en faisant partie d'une commune. Si les statuts de la partie adverse définissent ce que recouvre la notion de « services effectifs » pour les agents statutaires occupés ou non au préalable par un autre employeur public (art. 134, al. 6 et 8, précités), cette définition ne concerne pas le cas d'un agent précédemment sous régime contractuel pour la même commune. En effet, comme l'admet la requérante dans sa réponse aux mesures d'instruction, l'article 134, alinéa 6, ne s'applique pas à un agent contractuel puisqu'il n'est pas sous statut, tandis que l'article 134, alinéa 8, ne concerne que les agents souhaitant valoriser des services accomplis dans une autre administration. Pour les agents contractuels, les termes « services effectifs » doivent dès lors être compris dans leur sens usuel. La notion de « service » s'entend d'une « obligation d'accomplir un travail déterminé [...] pour l'État, pour une autorité » (dictionnaire « Le Grand Robert de la langue française »), tandis que l'adjectif « effectif » signifie, dans le sens commun, « qui se traduit par un effet, par des actes réels » (dictionnaire « Le Grand Robert de la langue française »), ou encore « dont la réalité est incontestable, qui produit un effet réel, tangible » (dictionnaire « Larousse » en ligne). Sur la base de ce sens usuel, une lecture stricte exclut qu'un jour de maladie, même payé par l'employeur, puisse être qualifié de « service effectif » dès lors que le travailleur contractuel n'a alors pas réellement accompli son travail pour l'autorité communale. Une telle interprétation exclurait toutefois également du calcul des services effectifs les jours de congé de vacances payés par l'employeur pour le membre du personnel contractuel. À la lumière de ce que prévoit l'article 134, pour les agents statutaires, une lecture raisonnable des termes commande dès lors de considérer les « services effectifs » valorisables comme étant les services pour lesquels le salaire a été payé par l'employeur. Pour

le calcul de l'ancienneté de service comptabilisable lors de la nomination à titre définitif, il y a donc lieu de compter le nombre total de jours de service depuis l'entrée en fonction, dont doivent être déduits les jours de congé pour maladie payés par l'assurance maladie-invalidité. Si le nouveau membre du personnel statutaire compte 36 mois d'ancienneté de service, le solde est alors comptabilisé. S'il ne compte pas 36 mois de service, un « bonus » de 90 jours lui est accordé (règle anticipative d'attribution des congés de maladie des trois premières années de fonction). L'interprétation de la requérante selon laquelle le solde du passé en qualité de contractuelle devrait venir s'ajouter au « bonus » de 90 jours accordé en vertu de l'alinéa 2 de l'article 134 aussi longtemps qu'elle n'a pas atteint 36 mois d'ancienneté de service ne trouve aucun appui dans le texte du statut administratif du personnel de la partie adverse.

En l'espèce, la requérante est entrée en fonction comme employée d'administration contractuelle au service de la partie adverse le 15 juin 2006 et a été nommée en tant que statutaire le 1^{er} avril 2012. Étant en service depuis le 15 juin 2006, elle comptait, au 1^{er} avril 2012, 2.177 jours de service, soit 69,5 mois d'ancienneté. Elle présentait toutefois, à cette même date, 347 jours d'incapacité de travail, dont 103 payés par l'employeur public et 244 par l'assurance maladie-invalidité. En conséquence, et en tenant compte des seuls jours de « services effectifs », la requérante comptait en réalité, au 1^{er} avril 2012, 1.933 jours ou 64,4 mois d'ancienneté de service. En application de l'article 134, alinéa 1^{er}, du statut administratif du personnel de la partie adverse, elle pouvait donc prétendre à 161 jours de « capital congés de maladie », desquels il convient de déduire les 103 jours de congés payés par l'employeur public, soit un solde positif de 58 jours au jour de sa nomination (soit un nombre plus élevé que le solde de 43 jours calculé par la requérante). Toujours en application de l'article 134, alinéa 1^{er}, du statut administratif du personnel de la partie adverse, elle pouvait être mise en disponibilité après 75,5 jours de maladie encourus après le 1^{er} avril 2012 (correspondant à la somme du solde de 58 jours pour ses services en tant que contractuelle et de 2,5 jours multipliés par 7 mois de services en tant que statutaire, le statut lui donnant droit à 30 jours de congé pour maladie par 12 mois d'ancienneté, soit 2,5 jours de congé par mois). L'acte attaqué, mettant en œuvre l'article 134, alinéa 2, du statut administratif du personnel de la partie adverse, comptabilise 90 jours de maladie depuis la nomination et place la requérante en disponibilité après 90 jours de congé de maladie, soit en l'espèce, à partir du 2 novembre 2020. Bénéficiant ainsi d'un traitement plus favorable que celui auquel l'application du statut selon l'interprétation susvisée aurait conduit, la requérante ne justifie pas d'un intérêt à la branche dans la mesure où l'annulation sur cette base ne lui procurerait aucun avantage. La branche est donc irrecevable.

Pour ce qui concerne la violation alléguée du principe *patere legem quam ipse fecisti* et de l'erreur manifeste d'appréciation, il faut constater que la requérante n'invoque ces principes généraux qu'au travers de la mise en œuvre de l'article 134 du statut et non de manière autonome, ce qui ne pourrait en tout état de cause pas mener à un résultat autre que celui de l'application du statut. Cette branche est, par conséquent, également irrecevable, faute pour la requérante d'exposer en quoi ces dispositions auraient été concrètement méconnues en l'espèce.

Pour ces motifs, le moyen unique et le recours sont irrecevables.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite le paiement d'une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 29 novembre 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin