

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

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

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 252.503 du 21 décembre 2021

A. 231.145/VIII-11.452

En cause : **LIXON Tony**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Cédric MOLITOR et  
Virginie FEYENS, avocats,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**la ville de Liège**,  
représentée par son collègue communal,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Eric LEMMENS et  
Elisabeth KIEHL, avocats,  
boulevard de la Sauvenière 68/2  
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 1<sup>er</sup> juillet 2020, Tony Lixon demande l'annulation de la décision du collège communal de la ville de Liège, prise le 13 décembre 2019, par laquelle il est placé en position de disponibilité pour maladie à dater du 26 juillet 2019.

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> Valérie Michiels, 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 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2021 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Cédric Molitor, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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 travaille au service de la ville de Liège depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998. Il est nommé à la fonction d'agent technique en chef depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

2. Il est en incapacité de travail depuis le 10 mai 2019.

3. Par un courrier du 4 octobre 2019, la partie adverse indique au requérant que ses traitements des mois de mai à septembre 2019 ont été mandatés sans tenir compte de la suppression de son indemnité de cabinet au 11 mai 2019 et de sa disponibilité pour maladie du 29 juin au 30 juin et du 26 juillet au 31 octobre 2019. La partie adverse informe dès lors le requérant qu'il est redevable à la commune d'un montant de 2.299, 96 euros.

4. Le 13 décembre 2019, le collège communal décide de placer le requérant en position de disponibilité pour maladie à dater du 29 juin 2019. Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le n° A. 231.144/VIII-11.451.

Le même jour, le collège communal place le requérant en position de disponibilité pour maladie à dater du 26 juillet 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué en l'espèce.

5. Les deux décisions précitées du 13 décembre 2019 sont notifiées au conseil du requérant par un courrier du 3 janvier 2020, réceptionné le 7 janvier 2020. Sont annexés à ce courrier un résumé des prestations du requérant depuis sa nomination et le décompte de ses jours de maladie.

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, de la violation du principe de la sécurité juridique, de la violation du principe du délai raisonnable, de la violation des articles 3, 84 et 97 du règlement de la partie adverse du 22 mai 1967 sur les congés et disponibilités, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

Il critique le fait que la mise en disponibilité attaquée rétroagit au 26 juillet 2019, soit quatre mois et demi avant son adoption, le 13 décembre 2019. Il estime que ce délai dépasse manifestement les limites du délai raisonnable nécessaire pour instruire le dossier. Il indique que ce faisant, la partie adverse a porté atteinte à la sécurité juridique dont il peut légitimement se prévaloir, ce qui lui cause grief, et a, en outre, commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son mémoire en réplique, il admet qu'une décision de mise en disponibilité est par nature rétroactive mais relève que cette rétroactivité ne peut excéder le temps nécessaire à l'examen de la réunion des conditions de mise en disponibilité. Il fait valoir qu'en l'espèce, le délai entre la date à laquelle il aurait atteint son quota de jours de congé de maladie, soit le 26 juillet 2019, et l'adoption de l'acte attaqué, le 13 décembre 2019, est de 4 mois et demi. Il écarte la thèse de la partie adverse selon laquelle le délai à prendre en compte serait seulement de 2 mois et 8 jours, correspondant au courrier du 4 octobre 2019, par lequel la partie adverse l'a informé de sa situation. Tout au plus, ce courrier démontre, selon lui, qu'en réalité à cette date, la partie adverse avait déjà connaissance du fait qu'il devait être mis en disponibilité, alors que l'acte attaqué a été adopté plus de deux mois plus tard, aucune instruction complémentaire n'étant pourtant nécessaire. Quant aux difficultés particulières invoquées par la partie adverse pour justifier un tel délai de 4 mois et demi, il réplique que l'absence de l'agent traitant habituellement ce type de

dossier ne constitue pas une justification valable, eu égard à la nécessaire continuité du service public. Il constate, à la lecture des échanges de courriels figurant en pièce n° 8 du dossier administratif, que la partie adverse avait simplement manqué d'adopter un acte mettant le requérant en disponibilité et que ce n'est qu'à la suite de l'intervention de ses conseils, et afin de répondre à ces derniers, que l'acte attaqué a finalement été adopté par le collège communal. Il fait valoir que le délai de 4 mois et demi résulte en réalité d'un oubli et non d'une nécessité liée à l'instruction du dossier, ce qui ressort d'un des courriels figurant en pièce n° 8 du dossier administratif : « [...] il apparaît que ce retard résulterait d'un oubli, engendrant ainsi un indu conséquent [...] ». Il estime que la partie adverse ne peut soutenir que la sécurité juridique n'aurait pas été méconnue en ce qu'il aurait déjà eu connaissance de sa situation à dater du courrier du 4 octobre 2019, alors que ce courrier ne contenait aucun décompte de ses jours de congé maladie et ne le fixait pas clairement sur sa situation statutaire. Pour conclure, il indique qu'en considérant qu'elle pouvait encore adopter l'acte attaqué, après un oubli manifeste de ses services et un délai de plus de quatre mois, sans violer ni le principe de sécurité juridique, ni le principe du délai raisonnable, la partie adverse a par ailleurs commis une erreur manifeste d'appréciation. Il précise qu'il ne conçoit pas comment une autre administration aurait pu décider de prendre un acte de mise en disponibilité, changeant ainsi fondamentalement sa position administrative, après un tel délai et uniquement en réaction à un courrier de ses conseils.

Dans son dernier mémoire, il met en évidence que le défaut d'une adoption d'une mise en disponibilité par la partie adverse avant le 13 décembre 2019 résulte d'un oubli de la part de celle-ci, et qu'il n'a pas à supporter le défaut pour la partie adverse d'assurer la continuité du service et le remplacement des agents absents, ni ses erreurs matérielles. Selon lui, le fait qu'il pouvait se douter qu'il serait mis en disponibilité tenant de son incapacité de travail de longue durée ne change rien à ce constat. Il soutient qu'il n'avait aucune idée du nombre de jours de congés de maladie qu'il promérait encore et de la date à laquelle il serait mis en disponibilité. Il affirme contester le « décompte » de ses jours de maladie fourni par la partie adverse, qu'il juge incompréhensible. Il fait valoir que le retard pris par la partie adverse, qui est une grosse administration ne pouvant être empêchée de suivre ses dossiers en raison de l'absence d'un employé, n'est justifié par aucun élément concret.

#### *IV.2. Appréciation*

L'épuisement du quota de jours de congé de maladie dont dispose un agent public entraîne de plein droit sa mise en disponibilité, en sorte que par

définition la constatation de cette situation ne peut intervenir qu'après que l'épuisement du quota se soit produit et a été constaté. Une telle rétroactivité ne peut porter atteinte à des droits acquis dont l'agent concerné pourrait se prévaloir puisqu'un agent n'a un droit au paiement de son traitement que dans la limite de ce que prévoient les dispositions régissant son statut, en sorte que lorsqu'il est, conformément à ce statut, placé en disponibilité parce que le quota de jours de maladie dont il a pu bénéficier est épuisé, il n'a plus droit à partir de ce moment qu'au paiement d'un traitement réduit d'attente. Toutefois, en application des principes de sécurité juridique et du délai raisonnable, la rétroactivité dont est revêtue une décision plaçant un agent en disponibilité doit être limitée au temps raisonnablement nécessaire à la partie adverse pour déterminer si les conditions entraînant l'obligation pour elle de modifier la position administrative de l'agent sont réunies.

Le caractère raisonnable ou non d'un délai doit être apprécié *in concreto*, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire, en prenant en considération la nature de l'affaire et sa complexité, le comportement de l'administré concerné et celui de l'autorité. Le caractère raisonnable du délai se détermine notamment en fonction de la possibilité, pour l'autorité administrative, de disposer de tous les éléments de fait, renseignements et avis qui doivent lui permettre de statuer en connaissance de cause.

En l'espèce, compte tenu d'un décompte dont le requérant ne démontre pas qu'il est erroné, c'est à dater du 26 juillet 2019 que ce dernier a épuisé son quota de jours de congé maladie. S'il devait donc être placé en disponibilité dès le 26 juillet 2019, cette décision a été prise par la partie adverse le 13 décembre 2019, soit environ quatre mois et demi après cette date.

Pour apprécier le caractère raisonnable ou non de ce délai, il convient de prendre en considération qu'une décision de mise en disponibilité implique un contrôle des données figurant dans le dossier de l'agent concerné. En l'espèce, il ressort des termes d'un courrier du 20 décembre 2019 figurant en pièce n° 7 du dossier administratif que dans les services de l'administration communale de la ville de Liège, la détection des agents en disponibilité n'est automatique qu'après un délai minimum de trois mois, sur la base de rapports extraits des bases de données existantes. En outre, dans une commune comme partout ailleurs, un oubli ou une erreur matérielle dans le suivi d'un dossier en raison de l'absence d'un agent dans le service adéquat, tel que cela s'est produit en l'espèce, n'est pas à exclure et peut être toléré lorsque cela n'aboutit pas à augmenter déraisonnablement le délai d'adoption d'un arrêté de mise en disponibilité. Partant, le délai de quatre mois et demi mis par

la partie adverse pour adopter l'acte attaqué, au vu des circonstances de l'espèce, n'est pas à ce point long qu'il faille considérer que l'acte attaqué rétroagit de manière déraisonnable.

En outre, il y a lieu de tenir compte que le principe du délai raisonnable est un corollaire du principe de sécurité juridique. À cet égard, l'agent requérant est censé connaître les dispositions de son statut et ne pouvait donc pas ignorer la conséquence de plein droit et donc et tout à fait prévisible que pouvait avoir pour lui le dépassement de son quota de jours de congé de maladie. En outre, il ressort de la pièce n° 7 du dossier administratif que le requérant a déjà connu une situation de mise en disponibilité en mars 2013, ce qu'il ne conteste pas, de sorte qu'il n'a pu être pris au dépourvu par l'acte attaqué. Enfin, par un courrier du 4 octobre 2019, il a déjà été averti que la partie adverse avait constaté qu'il était « en disponibilité pour maladie du 29 juin 2019 au 30 juin 2019 et du 26 juillet au 31 octobre 2019 ».

La partie adverse n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'elle pouvait encore, sans violer le principe du délai raisonnable et de sécurité juridique, le 13 décembre 2019, placer le requérant en disponibilité pour maladie à dater du 26 juillet 2019.

## *V. Deuxième moyen*

### *V.1. Thèse de la partie requérante*

Le requérant prend un deuxième moyen du défaut de motivation, de l'insuffisance des motifs, de la violation des articles 2 et 3 la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', de la violation du règlement de la partie adverse du 22 mai 1967 sur les congés et disponibilités et notamment de ses articles 27, 28, 84 et 97, de la violation du principe de préparation avec soin des actes administratifs et du principe du contradictoire, et de l'excès de pouvoir.

Après avoir rappelé le contenu des dispositions visées au moyen, il constate que les documents annexés à l'acte attaqué lors de sa notification, présentés comme « le résumé des prestations de l'intéressé depuis sa nomination et le décompte de ses jours de maladie » consistent en des tableaux reprenant des dates et des chiffres sans légende ni explication. En se référant à l'arrêt du Conseil d'État n° 225.721 du 5 décembre 2013, il relève qu'il a déjà été jugé que dans le cadre du décompte des jours de congé maladie, l'autorité est, en principe, tenue au respect du contradictoire et à un devoir de minutie, ce qui implique qu'elle entende l'agent ou

lui laisse la possibilité de faire valoir ses observations à propos du décompte de ses jours de congé de maladie.

Dans son mémoire en réplique, il allègue que la motivation formelle de l'acte attaqué s'apparente à une pure pétition de principe, reposant sur une motivation stéréotypée, en ce qu'elle pourrait s'appliquer à n'importe quel agent indépendamment de sa situation particulière. Il relève que dans l'arrêt cité par la partie adverse ( n° 238.262 du 19 mai 2017), le Conseil d'État a considéré que la motivation formelle était admissible en ayant égard au fait que la requérante avait reçu annuellement un solde de ses congés et qu'elle pouvait le contester, que le dossier administratif comportait un décompte des jours de congé et les différents certificats médicaux de la requérante. Il soutient que tel n'est pas le cas en l'espèce, car un tel décompte ne lui a jamais été communiqué, alors qu'il en fait la demande expresse dans un courrier du 19 novembre 2019, constatant qu'un indu de traitement lui était réclamé. Il ajoute que la partie adverse est malvenue à soutenir, dans son mémoire en réponse, que la mise en disponibilité n'est que le résultat d'un simple calcul, alors qu'un calcul, si simple soit-il, doit s'appuyer sur des données factuelles exactes, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce. En ce qui concerne la violation du devoir de minutie et du principe du contradictoire, il rappelle que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le Conseil d'État a, dans l'arrêt n° 225.721 du 5 décembre 2013, reconnu que « dans le cadre du décompte des jours de congé de maladie qu'un agent a cumulés dans sa carrière, la partie adverse est, en principe, tenue au respect du contradictoire et à un devoir de minutie ». Il fait valoir qu'en l'espèce, la partie adverse ne lui a pas permis de faire valoir ses observations sur le calcul de ses jours de congé, et a donc méconnu le principe du contradictoire, et qu'elle a également manqué à son devoir de minutie, en ne récoltant pas toutes les informations nécessaires et en ne procédant pas à une analyse précise des faits. Il ajoute que ceci est d'autant plus évident qu'il ressort du dossier administratif que la partie adverse n'avait simplement pas conscience, voire a oublié, la nécessité d'adopter l'acte attaqué et que ce n'est qu'après un courrier de ses conseils qu'elle a décidé de soumettre un projet de délibération au collège « pour régulariser la situation et pour avoir au moins une pièce pour pouvoir répondre à l'avocat ».

Dans son dernier mémoire, le requérant allègue que le dossier administratif ne permet pas de vérifier que la motivation formelle de l'acte attaqué a un fondement matériel, c'est-à-dire que cette motivation est exacte, pertinente et admissible. Il constate que les tableaux fournis par la partie adverse sont, sans explication, illisibles, incompréhensibles et qu'il ne s'agit pas d'un décompte que l'on pourrait vérifier à l'aide d'une calculette et tenant compte des dispositions applicables du règlement du 22 mai 1967 sur les congés et disponibilités. Il indique

que le moyen tel qu'exposé dans la requête reprenait le contenu des dispositions pertinentes à savoir que selon les articles 27 et 28 dudit règlement, en substance, l'agent en activité de service peut obtenir des congés pour cause de maladie à concurrence de trente jours par douze mois d'ancienneté de service et que les trente jours sont réduits au prorata des prestations non effectuées pendant la période de douze mois considérée lorsqu'au cours de ladite période il a obtenu un ou plusieurs congés déterminés et a été absent pour maladie ou infirmité, notamment. Il soutient que la lecture des tableaux communiqués par la partie adverse ne permet pas de s'assurer qu'il a été fait une correcte application des dispositions précitées. Il relève que dans son mémoire en réponse, la partie adverse s'abstient de tout commentaire sur les tableaux en question et qu'en tenant compte des uniques pièces communiquées par elle, il n'est pas en mesure de dire si le « calcul » qui été effectué de manière automatique par le système informatique est correct ou non.

## V.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, la 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.

Une décision de mise en disponibilité pour cause de maladie, dès lors qu'elle n'implique pas de pouvoir d'appréciation dans le chef de l'autorité est suffisamment motivée si elle indique son fondement réglementaire et précise que l'intéressé a épuisé la durée maximum des jours de congé qui peuvent lui être accordés pour ce motif.

Il en résulte que la motivation formelle de l'acte attaqué est suffisante en l'espèce. Il n'est en effet pas requis que les calculs détaillés en fonction des différentes périodes de travail ou de maladie prises en considération pour arriver au constat de la mise en disponibilité figurent dans l'*instrumentum* de l'acte attaqué, dès lors qu'ils constituent les motifs du motif. En outre, en l'espèce, sont annexés à l'acte attaqué un résumé des prestations du requérant depuis sa nomination et le décompte de ses jours de maladie. À cet égard, le requérant se borne à constater que

ces documents consistent en des tableaux reprenant des dates et des chiffres sans légende ni explication.

Contrairement à ce qu'il soutient dans son dernier mémoire, compte tenu des dispositions réglementaires applicables, à savoir les articles 27, 28, 29 et 97 du règlement du 22 mai 1967 sur les congés et disponibilités qui prévoient que l'agent en activité de service peut obtenir des congés pour cause de maladie à concurrence de trente jours par douze mois d'ancienneté de service, les trente jours étant réduits au prorata des prestations non effectuées pendant la période de douze mois considérée lorsqu'au cours de ladite période l'agent a obtenu un ou plusieurs congés déterminés et a été absent pour maladie ou infirmité, les tableaux joints, qui reprennent les périodes d'activité de service et les jours de maladie du requérant, permettent de comprendre pour quel motif celui-ci avait épuisé ses jours de congé de maladie à la date du 29 juin 2019 et se trouvait de plein droit en disponibilité à cette date en raison de son absence pour maladie. Le requérant ne fournit aucun élément indiquant que les données qui figurent dans ce tableau pourraient être incorrectes en fait ou en droit.

L'audition préalable du requérant ne s'imposait pas, dès lors que la partie adverse ne disposait en tout état de cause d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'application des dispositions réglementaires précitées. En outre, dès lors que le requérant n'indique pas en quoi la décision attaquée serait erronée quant au dépassement de la durée de ses congés de maladie, on n'aperçoit pas en quoi son audition ou ses observations auraient été utiles à la partie adverse pour statuer en connaissance de cause.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

#### *VI. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite 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<sup>er</sup>.**

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 21 décembre 2021, par la VIIIe chambre, composée de :

Luc Detroux,  
Valérie Vanderpère,

président de chambre,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux