CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.589 du 27 avril 2022

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

Un arrêt n° 247.845 du 19 juin 2020 a rejeté la demande de suspension.

Un arrêt n^o 251.811 du 11 octobre 2021 a ordonné la réouverture des débats. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Marine Wilmet, 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 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° 247.845 du 19 juin 2020.

IV Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un deuxième moyen 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 et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans sa requête, elle 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 ».

Dans son mémoire en réplique, elle commence par corriger une erreur de plume figurant dans le septième paragraphe de la page 7 de sa requête, lequel paragraphe doit donc se lire comme suit : « 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 ne 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 ». Ensuite, elle soutient qu'en application du devoir de minutie et à peine de risquer de commettre une erreur manifeste d'appréciation, la partie adverse devait s'enquérir des motifs exacts pour lesquels elle n'avait pu respecter la procédure, en exigeant au besoin des preuves dans l'hypothèse où ses déclarations n'auraient pas paru convaincantes. Elle allègue que les documents qu'elle produit démontrent que la partie adverse ne pouvait ignorer qu'elle souffrait de graves problèmes de santé, récurrents depuis de nombreuses années, ni que, depuis ses manquements de 2014, elle a été attentive à respecter, du mieux qu'elle pouvait, la procédure en matière d'absences pour maladie, puisqu'aucun manquement n'est à signaler de février 2014 à octobre 2018, malgré de nombreuses périodes d'absence pour maladie.

Dans son dernier mémoire, elle indique que le Conseil d'État dans son arrêt n° 251.811 a certes déjà dit pour droit que l'autorité était fondée à prendre en considération ses manquements, à apprécier leur gravité, en considérant qu'elleavait perturbé la bonne organisation du service, mais elle persiste à soutenir que, dans les circonstances de l'espèce, ces manquements ne revêtaient manifestement pas une telle gravité qu'ils auraient pu motiver la sanction majeure de la démission d'office. En outre elle soutient que l'annexe 6 de sa requête établit qu'alors qu'elle se trouvait déjà physiquement incapable d'exécuter ses fonctions, elle était fréquemment en situation de ne pas pouvoir informer l'autorité de la durée de son absence pour maladie dès le premier jour de cette absence, en raison d'un manque de disponibilité de son médecin traitant.

IV.2. Appréciation

Pour la détermination du taux d'une sanction, le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant la décision et son objet, ce qui suppose que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée, et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

S'agissant de la gravité des manquements et de ses conséquences sur la sécurité de la prison, il est renvoyé à l'appréciation du premier moyen de la requête faite par l'arrêt n° 251.811.

S'agissant de ses difficultés personnelles et en particulier de ses problèmes de santé qui auraient rendu plus difficile l'accomplissement de ses obligations administratives, la requérante n'établit pas qu'elle aurait, au cours de la procédure disciplinaire, démontré qu'aux dates auxquelles ont eu lieu les manquements, son état de santé ou d'autres difficultés personnelles l'auraient concrètement empêchée (ne fût-ce que partiellement) d'informer dans les délais et correctement sa hiérarchie des prolongations de ses absences pour raisons médicales.

L'annexe 6 de sa requête qu'elle invoque dans son dernier mémoire contient une attestation d'un médecin établie postérieurement à l'acte attaqué. Contrairement à ce que soutient la requérante, le devoir de minutie n'implique pas que l'autorité aurait dû elle-même, au mépris du droit au respect de la vie privée que tend à garantir le secret médical, enquêter pour déterminer si son état de santé

l'empêchait d'accomplir ses obligations administratives. La partie adverse n'a donc en tout état de cause pas commis d'erreur manifeste d'appréciation des éléments dont elle pouvait raisonnablement avoir connaissance.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un troisième moyen de la violation de la loi du 10 mai 2007 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination'.

Elle 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 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.

Dans son mémoire en réplique, après avoir rappelé les arguments qu'elle a avancés à l'occasion du deuxième moyen, elle soutient qu'en « ne prévoyant aucune mesure, aucun protocole, aucune procédure qui serait de nature à empêcher que les agents incapables de respecter les procédures lors d'une absence pour raison de santé soient sanctionnés, la partie adverse met en œuvre des pratiques apparemment neutres (même traitement pour tous) qui ont pour effet de traiter défavorablement les agents victimes de maladie ou de problème de santé affectant leur capacité à se conformer aux procédures prévues ». Elle souligne encore que « si les certificats et attestations produits ne concernent, certes, pas précisément les périodes pour lesquelles [elle] est sanctionnée, ces attestations ont une portée générale dans le temps, couvrant des périodes avant et après les faits qui lui ont été

reprochés, qu'elles permettent donc de présumer légalement qu'au début de l'année 2019, elle se trouvait dans un état de santé comparable à celui de la fin de cette même année, ou au début de l'année 2020 ». Elle ajoute que « l'attestation délivrée par le centre "La Bulle", concernant un suivi psychologique, couvre la période litigieuse ». Enfin, elle soutient que « la partie adverse dispose toujours des renseignements nécessaires pour éviter ce type de discriminations, puisque les formulaires de certificats médicaux destinés à l'administration de l'expertise médicale prévoient que les diagnostics sont mentionnés directement sur le certificat médical », et que « cette administration pourrait donc parfaitement déceler les états de santé susceptibles de présenter un risque quant au respect des procédures et prendre les mesures appropriées, si la partie adverse prenait les dispositions qui le permettent ». Elle en déduit que « la partie adverse ne peut […] en aucun cas se prévaloir d'une ignorance de l'état de santé de ses agents, du moins lorsqu'un certificat médical a été introduit comme c'est le cas en l'espèce ».

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la requête permet d'opérer la comparaison entre une situation dans laquelle l'autorité aurait tenu compte, ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon elle, des difficultés rencontrées par l'agent en raison de son état de santé et une situation dans laquelle l'autorité, comme en l'espèce, applique de la même manière les règles statutaires sans tenir compte de l'état de santé de l'agent, bien connu de ses services. Elle rappelle que le Medex n'est autre qu'un service de la partie adverse ne disposant pas d'une personnalité juridique distincte, qu'en d'autres termes il y a identité de personne entre le Medex et la partie adverse. Elle allègue qu'il ne peut dès lors être raisonnablement soutenu que la partie adverse ignorait que son administration de la santé envisageait de l'admettre à une retraite anticipée pour cause d'inaptitude physique, puisque c'est bien l'autorité administrative elle-même qui avait sollicité une intervention du Medex dans le cadre d'une éventuelle admission à la retraite pour inaptitude physique. Elle fait valoir que la circonstance qu'elle souffrait de dépression, c'est-à-dire un problème de santé dont il est de science commune qu'il conduit souvent la personne qui en est victime, à négliger, retarder ou n'exécuter que partiellement les diverses tâches qui lui incombent, n'a pas été prise en considération par la partie adverse. Elle soutient que les manquements, tels que ceux qui lui ont été imputés, d'un agent souffrant de dépression ne ressortent ni de l'insouciance, ni de la désinvolture, mais sont induits par son état de santé. Selon elle, la partie adverse a persisté à appliquer à sa situation les règles relatives aux absences pour maladie d'une manière identique à leur application à des agents absents pour maladie mais se trouvant dans une situation de santé n'ayant que peu d'impact, voire aucun, sur leur capacité à accomplir des formalités administratives. Elle soutient qu'elle n'a pas à démontrer l'existence d'une pratique générale consistant à traiter tous les dossiers d'absence pour maladie d'une manière strictement formelle sans avoir égard à la

situation concrète de l'agent, mais qu'il lui suffit de démontrer qu'une telle pratique a été mise en œuvre sans sourciller dans sa propre situation. D'après elle, il ne ressort en effet d'aucun élément du dossier administratif et des pièces de procédure, que sa situation particulière de santé aurait été prise en considération par la partie adverse, et encore moins que la partie adverse se serait dotée des moyens qui lui auraient permis de prendre en compte cette situation particulière, ni qu'elle aurait adopté des mesures en vue d'éviter que se produise une telle situation, lorsque des agents absents pour un motif de santé, et dont l'état de santé ne permet pas le respect strict des règles statutaires relatives aux absences pour maladie, font l'objet de mesures administratives, notamment de poursuites disciplinaires. Elle affirme que « la situation et l'organisation de l'administration de l'expertise médicale, ainsi que l'absence de tout protocole permettant d'alerter l'autorité sur l'état de santé des agents et les éventuelles difficultés que ceux-ci pourraient rencontrer dans le respect de leurs obligations statutaires en raison de cet état de santé, ne ressortent pas de [sa] responsabilité mais manifestement de celle de la partie adverse », et qu' « en laissant perdurer cet état de fait, la partie adverse a commis et persiste à commettre la discrimination indirecte invoquée à l'appui du moyen, celui-ci est donc fondé et l'acte attaqué doit être annulé ».

V.2. Appréciation

La requérante soutient en substance avoir été victime d'une discrimination indirecte pour le motif que la partie adverse ne tiendrait pas compte de la situation particulière des agents qui, pour des raisons liées à leur état de santé, sont moins aptes que les autres agents à satisfaire à leurs obligations administratives et les traiteraient de la même manière que les agents dont le non-respect de ces obligations serait imputable à leur négligence.

Cette affirmation est inexacte en droit. Si les agents qui méconnaissent leurs obligations administratives peuvent faire l'objet de poursuites disciplinaires, il est en effet de droit qu'ils échappent à toute sanction s'ils peuvent faire valoir que cette méconnaissance résulte d'une circonstance constitutive de force majeure, des motifs de santé pouvant constituer un tel cas de force majeure. Le respect du principe de proportionnalité auquel la partie adverse est tenue implique également que l'état de santé soit pris en considération s'il constitue une circonstance atténuante de la responsabilité de l'agent poursuivi.

En outre contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'administration de l'expertise médicale ne peut en aucun cas communiquer les raisons médicales de l'absence d'un agent, et il n'appartient pas à l'autorité disciplinaire d'enquêter sur ces raisons médicales, dès lors que de telles données,

conformément à l'article 7 du Règlement (UE) 2016/679 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD)', rendu applicable par la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel' ne peuvent faire l'objet d'un traitement que par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel. Seul l'agent peut donner son consentement à de tels traitements de données concernant sa santé par l'autorité disciplinaire. La circonstance qu'un agent empêché pour des raisons de santé de remplir ses obligations administratives doit établir lui-même, comme tout autre agent, les circonstances pouvant l'exonérer de sa responsabilité ou atténuer celle-ci, à la supposer constitutive d'une distinction indirecte fondé sur le critère de la santé, est justifiée par un but légitime.

La requérante n'aurait donc été victime de la part de la partie adverse d'une discrimination indirecte en raison de son état de santé que si elle avait établi ou si elle avait été empêchée d'établir, lors de la procédure disciplinaire, que la méconnaissance de ses obligations administratives avait eu pour cause, fût-ce partiellement, son état de santé. Or la requérante, qui semblait disposer de toutes les facultés nécessaires à sa défense personnelle lors de la procédure disciplinaire, n'a pas, au cours de celle-ci, donné une telle information à la partie adverse. Elle reconnaît d'ailleurs dans son mémoire en réplique qu'elle n'aurait évoqué ces difficultés que « de manière relativement laconique ou vague ».

Les certificats produits en annexe de la requête n'établissent pas que la requérante aurait été empêchée de faire valoir les raisons de santé qui auraient expliqué le non-respect de ses obligations administratives. 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 pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 40 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 27 avril 2022 par la VIIIe chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux