

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 259.185 du 19 mars 2024

A. 240.656/VIII-12.416

En cause : **S. M.,**
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GÉNERET, avocat,
 rue Capitaine Crespel 2-4
 1050 Bruxelles,

contre :

la zone de police (ZP 5272) « Ardennes Brabançonnnes »,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre JOASSART, avocat,
 rue Belliard 40
 1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 décembre 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du Collège de police de la partie adverse du 4 octobre 2023 de prononcer [son] retrait définitif d'emploi d'office et sans préavis » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 29 février 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 mars 2024.

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

M^e Pierre Vandueren, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie Paternostre, *loco* M^e Pierre Joassart, 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

1. Depuis mai 2003 jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, la requérante est membre du personnel de la partie adverse. Elle a le grade de premier inspecteur.

2. À partir du 29 novembre 2022, elle est en incapacité de travail de manière ininterrompue, en raison de problèmes lombaires.

Depuis le début de son incapacité de travail et jusqu'au 31 août 2023, elle rend les certificats médicaux requis pour chaque période d'incapacité.

3. À partir du 1^{er} septembre 2023, elle n'est plus sous couvert d'un certificat médical mais elle ne se présente toutefois pas à la zone pour sa réintégration.

4. Le vendredi 15 septembre 2023, le chef de corps adresse à la requérante un courrier recommandé, lui signifiant qu'elle est considérée comme étant en absence irrégulière depuis plus de 10 jours et l'invitant à faire connaître les arguments permettant au collège de police de se prononcer sur le caractère définitif ou non de son absence.

Le même jour, il adresse un courrier aux membres du collège de police les informant de l'absence irrégulière de la requérante.

5. Le 18 septembre 2023, la requérante adresse un message *WhatsApp* à un commissaire de la partie adverse, indiquant qu'elle était persuadée d'être couverte jusqu'au 30 septembre.

6. Le 19 septembre 2023, la partie adverse lui adresse un nouveau recommandé lui signifiant qu'elle était en non-activité de service depuis le 1^{er} septembre.

7. Le même jour, la requérante adresse un courrier au chef de corps, exposant son argumentation, à savoir qu'elle pensait de bonne foi être couverte jusqu'au 30 septembre 2023 et qu'elle n'avait nullement l'intention d'abandonner son poste de travail. Elle expose aussi qu'un changement de médication fin août 2023 avait entraîné des troubles de la concentration et des pertes de mémoire. Elle joint à son courrier un certificat médical la couvrant du 19 septembre 2023 au 8 octobre 2023, ainsi qu'un certificat la reconnaissant incapable de prester à plus de 50 % à partir du 9 octobre 2023.

8. Le 21 septembre 2023, la requérante adresse un nouveau courrier recommandé au chef de corps dans le prolongement de celui adressé le 19 septembre 2023.

9. Le 4 octobre 2023, le chef de corps adresse aux membres du collège de police son avis au terme duquel il estime que l'absence de la requérante du 1^{er} au 18 septembre est irrégulière.

10. Le même jour, le collège de police décide de se rallier à l'avis du chef de corps et de prononcer le retrait définitif d'emploi de la requérante, d'office et sans préavis.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il ressort de sa motivation, qui se réfère à l'avis du chef de corps, que le collège de police a considéré que les explications de la requérante ne permettent pas de justifier son absence du 1^{er} au 18 septembre 2023.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique est fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, des principes de bonne administration et du devoir de minutie, du principe du raisonnable et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Après avoir rappelé les motifs de l’acte attaqué, la requérante les tient pour irréguliers.

Elle expose que l’acte attaqué repose sur la considération que l’absence de certificat médical produit en temps utile pour la période du 1^{er} au 18 septembre 2023 démontrerait sa volonté de ne pas reprendre le service, alors qu’un tel postulat est totalement contredit par les éléments du dossier.

Elle allègue qu’elle n’a jamais manifesté l’intention de ne pas reprendre le service et qu’au contraire, elle envisageait de le reprendre dès qu’elle en aurait la possibilité médicale. Elle ajoute que, contrairement à ce qui est avancé, il n’y a aucune contradiction dans son argumentation puisqu’elle a d’emblée reconnu que l’absence de certificat médical pour la période en cause relevait d’un oubli de sa part, étant convaincue que le certificat précédent la couvrait jusqu’au 30 septembre 2023 et que par ailleurs elle a exposé que le changement de médication fin août 2023 avait provoqué des troubles de la concentration et de la mémoire de nature à expliquer son oubli.

Elle soutient que cette explication est même cohérente, dès lors que pendant de nombreux mois d’incapacité de travail elle a régulièrement communiqué ses absences et ses certificats médicaux et qu’il ne s’expliquerait pas pourquoi elle aurait subitement cessé de le faire.

Elle affirme que la partie adverse ne s’est pas interrogée à ce sujet et a fait une application mécanique des dispositions applicables sans tenir compte du contexte factuel dont elle avait parfaitement connaissance. L’abstention de la partie adverse de s’étonner du non-renouvellement du certificat médical au-delà du 31 août et la mise en œuvre de la procédure de démission d’office dès l’écoulement du délai légal l’amène, dès lors qu’elle avait une carrière irréprochable et était absente pour raisons médicales depuis de nombreux mois, à se demander si la partie adverse n’avait pas entendu se priver plus facilement de ses services, puisque le chef de

corps avait envoyé le 8 août 2023 une demande de comparution devant de la commission d'aptitude des services de police en vue d'une éventuelle admission à la retraite anticipée.

Elle fait valoir que la chronologie des faits montre qu'elle n'a jamais eu l'intention de renoncer à son poste, qu'elle a toujours assuré un suivi administratif de ses absences et prolongations, que l'absence de certificat de prolongation à partir du 1^{er} septembre 2023 résulte d'un oubli lié à un contexte de changement de médication et que cette période d'incapacité est en tout état de cause dûment justifiée médicalement.

Selon elle, en écartant légèrement ses explications et en postulant qu'elle avait manifesté la volonté de ne pas reprendre le service, la partie adverse n'a pas adéquatement motivé l'acte attaqué.

Elle affirme qu'il ressort des développements qui précèdent que la partie adverse a méconnu les principes de bonne administration et n'a pas agi de manière raisonnable.

Selon elle, le déroulement de la procédure interpelle également : le chef de corps a donné son avis le 4 octobre 2023, le collège de police a adopté la décision litigieuse le même jour et elle lui est également notifiée le même jour. Elle soutient que la quasi-simultanéité de ces étapes procédurales permet de s'interroger sur l'existence d'une réelle analyse du dossier par les membres du collège et sur l'effectivité de la minutie et du soin avec lesquels ils sont censés avoir exercé leur pouvoir d'appréciation en l'espèce.

V.2. La note d'observations

La partie adverse observe tout d'abord que la requérante admet que la procédure a été parfaitement respectée et ne la critique pas.

Elle allègue que la présomption d'absence d'intention de reprendre ses fonctions dans le chef de l'agent ressort de diverses dispositions légales et réglementaires dont il résulte que le membre du personnel qui est en absence irrégulière de plus de dix jours fait d'office et sans préavis l'objet d'un retrait définitif d'emploi. Selon elle, en d'autres termes, un agent qui ne se présente pas à son poste sans motif valable est présumé renoncer à son poste.

Elle expose que la procédure prévoit la possibilité pour l'agent de renverser cette présomption en étant invité à faire connaître ses arguments, que les travaux préparatoires de l'article 125 de la loi du 7 décembre 1998 montrent qu'il n'a pas été entendu laisser de latitude à l'autorité, ce qui est logique, selon elle, puisque ces dispositions n'auraient pas de sens s'il était permis à un agent de ne pas se présenter à son poste pendant une longue durée de manière non justifiée sans qu'aucune conséquence n'y soit attachée.

Elle soutient que la requérante échoue à renverser la présomption de l'abandon de poste et que le chef de corps a rassemblé tous les éléments afin d'évaluer le caractère régulier de l'absence et a estimé qu'elle ne l'était pas. Elle reproduit à cet égard l'avis du chef de corps, que l'acte attaqué s'est approprié et qui a été communiqué à la requérante en même temps que la décision.

Elle fait valoir par ailleurs que rien n'imposait à la partie adverse d'être proactive et de rechercher les raisons de l'absence injustifiée de la requérante, d'autant qu'elle était absente de façon ininterrompue depuis presque un an.

Elle ajoute que la demande du 4 août 2023 de comparution devant la commission d'aptitude des services de police est étrangère à la présente procédure et qu'elle demande une telle comparution systématiquement pour ses agents rentrant dans les conditions prévues.

Elle soulève encore l'exception *obscuri libelli* en ce qui concerne la violation alléguée des principes de bonne administration, car, selon elle, la critique formulée est incomplète et ne permet pas de comprendre précisément ce qui est reproché en termes de violation des principes de bonne administration.

Elle affirme enfin qu'il ressort de l'acte attaqué et du dossier administratif qu'elle s'est comportée en administration normalement prudente et diligente.

V.2. *Appréciation*

L'exception *obscuri libelli* est rejetée, dès lors que les développements qui précèdent l'invocation du principe de bonne administration permettent suffisamment de comprendre en quoi la requérante estime que ce principe a été méconnu.

L'article 125, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' dispose :

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

La démission d'office prévue par cette disposition n'est pas une mesure disciplinaire, mais une mesure prise dans l'intérêt du service et fondée sur l'idée que le membre du personnel qui quitte son service et reste absent plus de 10 jours de façon irrégulière est réputé avoir quitté le service volontairement. L'autorité ne peut donc procéder à un tel licenciement que si, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, la présomption selon laquelle le membre du personnel concerné ne souhaite plus rester en service ne peut être considérée comme renversée. L'article IX.1.6., alinéa 2, du PJPol prévoit à cet égard que préalablement à la prise de décision par l'autorité compétente, il est demandé au membre du personnel de faire connaître ses arguments ou tout autre donnée permettant de se prononcer « sur le caractère définitif ou non de l'absence ».

En l'espèce, la partie adverse fonde sa décision exclusivement sur la circonstance que la requérante n'a pas valablement justifié son absence du 1^{er} au 18 septembre inclus et elle déduit de cette seule circonstance une volonté de la requérante de rompre définitivement ses liens avec elle. L'acte attaqué comporte en effet la considération suivante :

« Attendu que l'intéressée ne justifie pas valablement son absence du 1^{er} au 18 septembre 2023 inclus ; que cette absence peut être considérée comme irrégulière ; que l'intéressée est partant considérée comme ayant voulu rompre définitivement ses liens avec la Zone de Police "Ardennes brabançonnaises" ».

Il n'est pas contesté que l'absence de la requérante du 1^{er} au 18 septembre n'est pas couverte par un certificat médical, et que dès lors, conformément à l'article VIII.II.5. du PJPol, elle se trouvait pour ce motif « de plein droit en non-activité ».

Plusieurs éléments permettaient toutefois à la partie adverse de considérer qu'en l'espèce cette absence, certes irrégulière, ne traduisait nullement une volonté de la requérante d'abandonner son service.

La requérante était en effet absente du service pour raisons de santé de manière ininterrompue depuis le 29 novembre 2022 et chacune des périodes successives étaient bien couvertes par des certificats médicaux jusqu'au 31 août

2023. Son absence pour la période du 19 septembre 2023 au 8 octobre 2023 était également bien justifiée par son état de santé attesté par un certificat médical.

Aucun élément du dossier administratif n'indique que la réalité de l'incapacité médicale de la requérante aurait été mise en doute durant cette période. Le 4 août 2023, la partie adverse a sollicité auprès de la commission d'aptitude du personnel des services de police que l'aptitude au travail de la requérante soit évaluée. À cette demande, est joint un courrier de la requérante à son chef de corps datant du 11 avril 2023 dans lequel elle décrit de manière très circonstanciée les maux de dos dont elle souffre et son suivi médical.

Lorsque la requérante est avertie, par un envoi recommandé daté du vendredi 15 septembre 2023, que son absence n'est plus couverte par un certificat médical, elle prend immédiatement contact avec le service et indique qu'elle « étai[t] persuadée qu'[elle] étai[t] couverte jusqu'au 30 septembre ». Dans les courriers qu'elle adresse au chef de corps en date 19 septembre et du 21 septembre 2023, la requérante reconnaît qu'il s'agit d'un oubli de sa part et que cet oubli pourrait être dû à la prise de médicaments.

Dans son courrier du 19 septembre, elle précise encore notamment ce qui suit :

« Comprenant aisément que mon absence injustifiée au service met sérieusement à mal la gestion de votre personnel, je suis néanmoins quelque peu attristée de la tournure prise dans cette situation. En effet, je n'ai jamais attendu la veille d'une reprise à 17.00 heures pour prévenir d'une prolongation d'exemption, sachant l'énergie que les officiers doivent déployer par la suite afin de palier à cette absence.

Je suis d'autant plus attristée que cette situation aurait pu être très facilement évitée si la zone de police avait simplement pris contact ou attiré mon attention par rapport au délai du certificat, nonobstant ce malheureux oubli de ma part. De fait, au sein de mon service (Département Qualité et information), si nous avons plus d'une dizaine de minutes de retard, nous sommes automatiquement contactés par téléphone afin de connaître la raison de notre absence à la suite d'une prise de service prévue à 08.00 heures.

Force est de, malencontreusement, constater que depuis cet échange de courrier et/ou mail, je n'ai plus eu de contact avec la zone de police et/ou mon service pour prendre de mes nouvelles et/ou envisager un retour au service.

Je tiens à vous informer, qu'en concertation avec mon médecin traitant, une adaptation de la posologie de mes médicaments a été confirmée et mise en place fin août. Mon traitement a été mis en place afin que je puisse reprendre le service début octobre. En effet, la conduite sous opiacés m'était impossible en septembre.

J'ai eu un rendez-vous auprès de mon médecin traitant ce 19/09/2023 à 14.30 heures. Ce rendez-vous a été pris téléphoniquement ce 18/09/2023 à 09.45 heures, afin d'avoir confirmation que je pouvais reprendre à 50 % au mois

d'octobre et ce afin que la zone de police soit prévenue à l'avance de mon retour pour que ma prise de service soit organisée et que le service DPL puisse prendre contact avec la médecine du travail.

Je tiens à préciser que le recommandé envoyé par la zone de police m'a été remis le 18/09/2023 à 11.40 heures et que donc, je n'étais absolument pas prévenue de mon absence injustifiée au moment de ma prise de rendez-vous auprès de mon médecin traitant pour une reprise à 50 % comme évoquée en juillet. Je vous informe également que j'ai contacté le Commissaire [T. R.] par téléphone le 18/09/2023 à 08.56 heures pour l'informer que je prenais contact ce 18/09/2023 avec le secrétariat de mon médecin traitant afin d'y aller confirmer ma reprise de travail en octobre sous le régime de 50 %. Après un blanc dans la conversation venant de sa part, il m'a répondu que cela l'étonnait. Je lui ai demandé pour quelle raison, question à laquelle il m'a répondu qu'il devait mettre un terme à cette conversation immédiatement. Une fois de plus, j'étais toujours persuadée être couverte sous certificat médical jusqu'au 30/09/2023.

Vous trouverez en pièces jointes trois certificats médicaux. L'un concerne une exemption allant du 19/09/2023 au 08/10/2023. Un second explique ma méprise concernant mon absence irrégulière depuis le 01/09/2023 et le troisième met en avant une reprise de travail adapté à 50 % du 09/10/23 au 08/11/23 (Annexes 01.1, 01.2 et 01.3) ».

Les annexes jointes à ce courrier attestent effectivement de ce que la requérante a pris contact avec la partie adverse avant de recevoir le recommandé lui notifiant son absence irrégulière et que son erreur quant à la date d'échéance de son précédent certificat (31 août 2023 plutôt que 30 septembre 2023) était involontaire. La médecin traitant de la requérante certifie en effet de l'incapacité de travail à dater du 19 septembre 2023, jour de la consultation, jusqu'au 8 octobre 2023, et qu'une reprise du travail à mi-temps à partir du début octobre 2023 avait été envisagée « après une adaptation de son traitement médicamenteux », ce qui peut expliquer, selon elle, que la requérante était persuadée être sous certificat jusqu'au 30 septembre 2023. Si cette médecin s'est refusée, ce qui l'honore, à attester de l'état de santé de la requérante pour les jours de septembre qui précèdent sa consultation du 19 septembre 2023, elle atteste bien néanmoins que la requérante reste en incapacité de travail jusqu'au 8 octobre 2023, mais que celle-ci pourra reprendre le travail à mi-temps à partir du 9 octobre 2023.

Il en résulte que si la requérante a bien été en absence irrégulière du 1^{er} au 18 septembre 2023 et que celle-ci permettait de présumer une volonté d'abandonner le service, les circonstances particulières qu'elle invoquait permettaient de renverser cette présomption réfragable.

La partie adverse ne rencontre pas les arguments de la requérante et commet une erreur dans sa motivation en considérant que l'irrégularité de l'absence de la requérante pendant 12 jours conduit « partant », donc de de manière irréfragable, à la considération qu'elle a voulu rompre définitivement ses liens avec la zone de police.

L'acte attaqué se réfère à l'avis du chef de corps qui, bien qu'il fasse référence à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle, notamment, « l'autorité ne peut donc procéder à un tel licenciement que si, compte tenu des circonstances particulières de l'affaire, la présomption selon laquelle le fonctionnaire concerné ne souhaite plus rester en service ne peut être considérée comme renversée », commet la même erreur, puisqu'il se borne à considérer les arguments de la requérante exclusivement au regard de l'irrégularité de son absence et non pas au regard de la question de savoir si les circonstances particulières qu'elle invoquait permettaient ou non de renverser la présomption selon laquelle elle montrait, par son absence irrégulière, sa volonté de ne pas rester en service.

Enfin, le principe de bonne administration et le devoir de minutie auraient justifié qu'en présence d'un agent qui est absent depuis de longs mois pour des raisons médicales et qui, ce qui n'est pas contesté, a toujours jusqu'alors respecté ses obligations réglementaires pour justifier ses absences et en a préalablement averti sa hiérarchie, la partie adverse tente à tout le moins de prendre rapidement contact avec lui pour connaître les raisons pour lesquelles son absence se prolonge sans qu'il ait, cette fois, prévenu sa hiérarchie, plutôt que d'attendre l'échéance des 10 jours d'absence pour lui adresser un recommandé, compte tenu des conséquences graves attachées en principe à une telle absence de 10 jours sans justification.

Le moyen est fondé.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

L'acte attaqué devant être annulé, il n'y a pas lieu d'examiner la demande de suspension.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande

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

Article 1^{er}.

La décision du Collège de police de la zone de Police « Ardennes brabançonnnes » prononçant le retrait définitif d'emploi et sans préavis de S. M. est annulée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 mars 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux