

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

n° 263.394 du 23 mai 2025

A. 237.244/VIII-12.048

En cause :

S. D.

ayant élu domicile chez
M^e Catherine NEPPER, avocat,
avenue Louise 391 bte 7
1050 Bruxelles,

contre :

la Province de Brabant wallon,
représentée par le collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et Laurane FERON, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 septembre 2022, la partie requérante demande l'annulation des décisions suivantes :

- « - la décision du 7 juillet 2022 selon laquelle [son] absence [...] pour la période du 5 avril au 30 juin 2022 est non justifiée sur le plan médical et administratif et par laquelle [elle] est par conséquent placée en non-activité de service et privée de sa rémunération pour cette période ;
- la décision du 1^{er} septembre 2022, reprise dans le courrier du 2 septembre 2022, en ce qu'elle maintient la décision du 7 juillet 2022 précitée ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire et la partie requérante une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mai 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Catherine Nepper, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean Dambourg, *loco* M^{es} Judith Merodio et Laurane Feron, avocats, comparaissant pour la partie adverse ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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. La requérante est membre du personnel de la partie adverse.

2. Le 8 avril 2022, la partie adverse l'informe entre autres de ce qui suit :

« [...]

La société Certimed, organisme contrôleur de la Province du Brabant wallon informe, par son rapport du 06 avril 2022, que : le 05 avril, vous n'étiez pas présente à votre domicile lors du passage du Médecin-contrôleur, alors que vous aviez signalé à votre ligne hiérarchique une absence pour maladie de plusieurs jours du 02 avril 2022 au 30 juin 2022. En outre, vous ne vous êtes pas présentée à la consultation du Médecin-contrôleur le 06 avril 2022.

[...] ».

Le même courrier précise qu'une absence injustifiée entraînant de plein droit la mise en non-activité sans traitement, ses explications sont attendues avant le 15 avril 2022.

3. Le 11 avril 2022, la requérante adresse à la partie adverse le courrier suivant :

« [...]

Suite à votre courrier du 8 avril dernier, je tiens à apporter des explications, prouvant de bonne foi, que je ne refuse absolument pas le contrôle du médecin. J'ai d'ailleurs contacté le médecin-contrôle directement à la réception de l'avis de passage, sans succès.

Je vous joins d'ailleurs à nouveau le rapport médical et le rapport psychologique, déjà envoyés par mail.

En effet, quand la garde de mes filles le permet, étant maman solo, je vais me reposer quelques jours avec l'accord de mon médecin chez mon compagnon qui habite dans la Province du Luxembourg. Je ne quitte en aucun cas le territoire belge. Malheureusement, le passage du médecin-contrôle coïncide avec ces quelques jours où je n'étais pas à mon domicile, et donc n'ai pas pu relever mon courrier. De plus cette période ne correspond pas à une activité de service, vu que c'est un[e] période de congés scolaires.

Mon état de santé nécessite énormément de repos, et quand je peux me faire aider, cela participe à la bonne progression de ma convalescence. Mon médecin traitant le Docteur [C. D.] reste à votre entière disposition si vous avez besoin d'informations complémentaires.

De plus, je constate une erreur sur les documents CERTIMED : sortie du domicile non autorisée. Mon médecin n'a pas précisé cela sur le certificat médical. Je conteste donc ce rapport. Comme dit précédemment, je vous suggère de contacter mon médecin traitant si vous souhaitez éclaircir ce point.

[...] ».

Le rapport du médecin traitant de la requérante visé dans ce courrier est un rapport du 18 mars 2022 qui faisait suite à un précédent contrôle du 1^{er} mars 2022, pour une absence de cette dernière depuis cette date jusqu'au 13 mars suivant, et qu'elle a transmis à la partie adverse par un courriel de la même date, soit du 18 mars 2022. Ledit rapport indiquait notamment que la requérante « traverse actuellement une période d'épuisement sévère se traduisant par [...] des symptômes psychiques et cognitifs (pleurs, troubles de la mémoire et de la concentration, irritabilité, ...) ». Le 5 mai 2022, à la suite de ce contrôle, l'absence de la requérante a été considérée comme injustifiée de sorte que cette dernière a été placée en non-activité de service et privée de sa rémunération pour ladite période. Un recours en annulation a été introduit contre cette décision sans cependant pouvoir être enrôlé.

4. Le 2 juin 2022, la directrice générale de la partie adverse fait savoir à la requérante que ses explications du 11 avril 2022 ne sont pas suffisantes et que le dossier est transmis au collège provincial.

5. Le 8 juin 2022, son médecin traitant écrit à nouveau à la partie adverse pour lui faire part entre autres de ce qui suit :

« [...] »

Ayant cherché à vous joindre par téléphone à plusieurs reprises, mais en vain ... et étant le médecin traitant, de longue date, de [la requérante], je me permets de vous envoyer ce courrier afin de vous faire-part de mon indignation quant à votre prise de position dans ce dossier, déclarant que l'absence de [la requérante] n'est pas médicalement justifiée. En effet, ayant rédigé et signé moi-même son incapacité de travail ainsi que les rapports médicaux joints, je me permets de vous rappeler que cette patiente est bien malade et que son absence au travail est tout à fait médicalement justifiée et non contestable.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas nier que [la requérante] a, en effet, commis une erreur administrative, en oubliant de vous prévenir qu'elle ne serait pas à son domicile aux dates concernées. Mais l'état d'épuisement (déjà relaté dans mon courrier du 18/03/2022) dans lequel était la patiente à ce moment-là, impliquant d'importants troubles de la concentration et de la mémoire justifient médicalement cette omission.

Je vous saurais gré de revenir rapidement vers moi afin de ne pas incommoder la patiente à entreprendre de lourdes démarches administratives qui ne feraient qu'empirer son état de santé.

[...] ».

6. Le 17 juin 2022, la partie adverse accuse réception de ce courrier et répond au médecin traitant notamment que « la procédure en cours concernant [la requérante] ne porte d'aucune manière sur une remise en question, pas [ses] services administratifs, du caractère médicalement justifié de son absence ».

7. Le 7 juillet 2022, la requérante est placée en non-activité de service et privée de sa rémunération pour la période du 5 avril 2022 au 30 juin 2022.

Cette décision du collège provincial est motivée comme suit :

« [...] ».

Considérant que [la requérante] a signalé à sa ligne hiérarchique une absence pour maladie du 02 avril 2022 au 30 juin 2022 ;

Considérant que la Société Certimed, organisme contrôleur de la Province du Brabant wallon informe, par son rapport du 06 avril 2022 que : le 05 avril 2022 [la requérante] n'était pas présente à son domicile lors du passage du Médecin-contrôleur alors qu'elle avait signalé à sa ligne hiérarchique une absence pour maladie de plusieurs jours du 02 avril 2022 au 30 juin 2022 et qu'en outre, elle ne s'est pas présentée à la consultation du Médecin-contrôleur le 06 avril 2022 ;

Considérant qu'en application de l'article 30§2 du règlement général de travail, l'intéressée n'a pas mentionné son adresse temporaire sur la formule modèle A alors qu'elle séjournait hors de sa résidence habituelle ;

Considérant que les explications transmises par l'intéressée par courrier du 09 avril 2022 et du 11 avril 2022 ne sont pas suffisantes pour être justifiées au regard des dispositions réglementaires ;

Considérant que par ailleurs par courrier du 08 avril 2022, un rappel des dispositions lui avait déjà été rappelé[...] en la matière ;

Considérant dès lors que l'absence au travail de [la requérante] pour la période du 02 avril 2022 au 06 avril 2022 n'est donc pas justifiée sur le plan médical et administratif ;

[...] ».

Cet acte, qui est notifié à la requérante par un pli recommandé du 8 juillet 2022, constitue le premier acte attaqué.

8. Le 12 août 2022, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse pour contester la légalité de cette décision ainsi que de celle du 5 mai 2022 portant sur la période du 1^{er} au 13 mars 2022, et demande le retrait de ces décisions.

9. Le 16 août 2022, MEDEX donne suite à une demande de la partie adverse du 26 avril 2022, en l'informant que la requérante remplit sur le plan médical toutes les conditions pour être admise à la pension prématurée définitive le 1^{er} août 2022 et que cette dernière, qui a été avisée de cette décision le 7 juillet courant, n'a pas interjeté appel de celle-ci.

10. Le 1^{er} septembre 2022, le collège provincial approuve le projet de réponse au courrier du conseil de la requérante du 12 août 2022.

Cette décision sera notifiée à la requérante par un courrier recommandé du 2 septembre 2022, lequel est rédigé en ces termes :

« Maître [...],

Sur présentation du dossier par [T. S.], Président du Collège provincial et cosignataire en charge du personnel non enseignant, le Collège provincial en sa séance du 1^{er} septembre 2022 a pris acte de votre courrier daté du 12 août 2022 relatif aux retenues sur salaire de [la requérante]. Vous trouverez ci-après les éléments de réponse à votre courrier.

1. Sur la motivation de la décision relative à sa réaction et ses explications au regard de l'article 31 du statut administratif

Pour rappel, en matière d'absence pour maladie, le règlement général de travail applicable aux membres du personnel provincial non enseignant dispose en son article 31 §3 :

• Il y a refus de contrôle lorsque :

- en cas de sortie autorisée ou non autorisée, le membre du personnel n'est pas présent à sa résidence lors du passage du médecin de l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie qui laisse alors une convocation dans la boîte aux lettres, convocation à laquelle le membre du personnel ne se rend pas dans les 24 heures et que le membre du personnel n'a pas pris contact pour fixer un autre rendez-vous ;

- ...

Dans les trois cas, l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie informe le chef du service du personnel qui est tenu de mentionner l'absence comme injustifiée dans son relevé des absences, en indiquant les explications fournies par le membre du personnel et de communiquer ces données au Collège provincial pour suite voulue. Sans préjudice d'autres sanctions, le Collège provincial peut décider de retirer à l'agent, son traitement pour les périodes d'absences injustifiées.

Par ailleurs, conformément à l'article 177 du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux, les membres du personnel provincial ne peuvent s'absenter de leur service s'ils n'ont obtenu un congé ou une dispense de service.

Sans préjudice de l'application éventuelle d'une sanction disciplinaire ou d'une mesure administrative, l'agent qui s'absente sans autorisation ou qui dépasse sans motif valable le terme de son congé, se trouve de plein droit en non-activité sans traitement.

Concernant la période du 15 février 2022 au 13 mars 2022 :

[...].

Concernant la période du 02 avril 2022 au 30 juin 2022 :

La Société Certimed, organisme contrôleur de la Province du Brabant wallon informe, par son rapport du 06 avril 2022 : le 05 avril 2022 [la requérante] n'était pas présente à son domicile lors du passage du Médecin-contrôleur alors qu'elle avait signalé à sa ligne hiérarchique une absence pour maladie de plusieurs jours du 02 avril 2022 au 30 juin 2022. En outre, elle ne s'est pas présentée à la consultation du Médecin-contrôleur le 06 avril 2022.

Par courriel du 09 avril 2022 (voir annexe) soit 3 jours plus tard, [la requérante] s'explique et souhaite encore la fixation d'un autre rendez-vous.

Dans les deux cas, [la requérante] n'a pas pris contact avec le service GRH dans les 24h de la transmission de la convocation dans la boîte aux lettres pour fixer un autre rendez-vous.

Par ailleurs, le Règlement de travail précise dans son article 31 que tous les agents qui reçoivent une convocation à domicile [ont] 24 heures pour fixer un nouveau rendez-vous.

En outre, un deuxième contrôle a eu lieu pour une autre période. [La requérante] reste toujours en défaut par rapport à ses obligations réglementaires en matière d'absentéisme.

2. La motivation relative à la communication de son adresse temporaire

Pour rappel en matière d'absence pour maladie, le règlement général de travail applicable aux membres du personnel provincial non enseignant dispose en son article 30§2 que "Le membre du personnel veille à compléter toutes les autres rubriques de la formule modèle A. Le membre du personnel qui séjourne hors de sa résidence habituelle est tenu de mentionner son adresse temporaire sur la formule modèle A. Tout changement d'adresse ou de lieu de séjour pendant l'absence pour maladie doit être signalé à l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie et au service de gestion des ressources humaines."

L'omission de [la requérante] est peut-être médicalement justifiée mais elle ne l'est pas administrativement. En effet, elle reste en défaut d'avoir transmis au service GRH ou à la société Certimed, organisme contrôleur de la Province du Brabant wallon, son adresse temporaire à deux reprises sachant bien qu'elle a eu un rappel des procédures au sein de la Province du Brabant wallon entre les deux périodes [d']absences.

En outre, le formulaire A précise bien expressément cette possibilité et l'agent n'a pas pu ne pas voir cette mention étant donné qu'elle est sous la rubrique indiquée en gras "volet à compléter par l'agent" (voir annexe).

Par ailleurs et contrairement à ce qui est affirmé par l'avocat de [la requérante], les courriels du Médecin traitant justifiant sa situation ont bien été transmis au Collège provincial pour prise de connaissance afin qu'il puisse prendre une décision en toute connaissance de cause.

Par ailleurs, le médecin traitant semblait vouloir appliquer l'article 31 §2 à savoir une procédure de concertation. Mais celle-ci n'est activée que "si le médecin de l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie estime que l'absence n'est pas ou n'est plus justifiée".

Dans le cas précis, il n'y a pas d'avis médical sur l'absence pour maladie puisque l'agent n'a pas permis de réaliser le contrôle médical ; par deux fois il s'est agi d'un refus de contrôle tel que stipulé à l'article 31 §3 dès lors que l'agent ne s'est pas présenté au contrôle médical et n'a repris contact qu'au-delà des 24 heures tels que précisé dans notre règlement après le passage du médecin contrôleur.

Par ailleurs, un courrier daté du 17 juin 2022 signé par les autorités provinciales adressé au docteur [C. D.], médecin traitant de [la requérante] précisait que l'absence non justifiée ne portait pas sur une remise en question de la situation médicale de l'agent mais bien une application de la procédure en cas d'absence et des contrôles du service médical externe. En effet, il a été impossible pour le service externe de vérifier si l'absence de [la requérante] était justifiée médicalement dès lors qu'elle n'informait pas le service externe de son adresse temporaire.

Pour rappel, le travailleur doit prendre toutes les mesures pour rendre le contrôle possible. Cela signifie qu'il doit avertir l'employeur lorsqu'il se trouve à un endroit autre que son domicile. En outre, il doit lever régulièrement sa boîte aux lettres pour prendre connaissance de tout avis de passage du médecin contrôleur ou de toute invitation à se présenter au cabinet médical du médecin contrôleur.

Dans les deux cas, [la requérante] n'a pas communiqué son adresse temporaire au service GRH ou à la société Certimed, organisme contrôleur de la Province du Brabant wallon.

Le Collège souhaite en outre rappeler que le service GRH a, à maintes reprises, par courriel et par appel téléphonique et plus précisément en date du 08 mars 2022 lors de la première période d'absentéisme, et en date du 11 avril 2022 lors de la deuxième période d'absentéisme, pris contact avec cette dernière afin de l'informer et de lui expliquer les dispositions réglementaires à respecter et de la sensibiliser sur la procédure à suivre en cas d'absence médicale.

Dès lors, compte tenu des éléments repris ci avant et afin de respecter une équité de traitement pour tous les agents provinciaux et en application des règles statutaires et réglementaires, le Collège provincial maintient les deux décisions aux absences non justifiées ayant pour conséquence la récupération des traitements de [la requérante].

[...] ».

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante demande, dans un souci de bonne administration de la justice, de traiter conjointement les deux objets du recours, en ce qu'ils ont, selon elle, le même auteur, portent sur la même décision et « bien que le texte des deux décisions soit de longueur et présentation différentes, celles-ci reposent sur les mêmes motifs de fait et de droit ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que le recours à l'égard du second acte attaqué est irrecevable car il s'agit d'un acte purement confirmatif. Elle estime que le courrier en cause « concerne le même objet, se fonde sur les mêmes motifs de droit et se contente de répéter la précédente décision qui a été adoptée pour les mêmes circonstances de fait qui n'ont pas changé depuis et qui n'ont pas été réexaminées », de telle sorte que l'ordonnancement juridique n'a pas été modifié. Elle souligne que la partie requérante le reconnaît elle-même dans sa requête.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que si le second acte attaqué repose sur les mêmes motifs de droit que la première décision, il a toutefois été adopté après un nouvel examen en répondant aux arguments invoqués dans sa mise en demeure par des motifs qu'elle cite.

IV.1.4. Les derniers mémoires des parties adverse et requérante

Dans leurs derniers mémoires respectifs, la partie adverse renvoie aux développements de son mémoire en réponse tandis que la requérante ne revient plus sur la recevabilité du recours.

IV.2. Appréciation

La recevabilité d'un recours en annulation est une question qui touche à l'ordre public de sorte qu'elle doit être examinée à la lumière de tous les éléments pertinents, que des arguments soient invoqués le cas échéant de manière contradictoire par les parties ou même éventuellement d'office.

Il est de jurisprudence constante qu'un acte purement confirmatif ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ce dernier l'ayant déjà été par l'acte initial. Il se borne à répéter la décision qu'il confirme en exprimant les mêmes motifs. Ainsi, un acte confirmatif doit répondre à trois conditions : l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure et l'absence de nouvel examen du dossier. Le rejet d'un recours gracieux, sans un réexamen de la demande, constitue un simple acte confirmatif qui n'est pas susceptible de recours.

En l'espèce, le second acte attaqué a été adopté à la suite de la demande de retrait de la première décision attaquée, que le conseil de la requérante a adressée à la partie adverse par son courrier du 12 août 2022. À l'appui de cette demande, celui-ci exposait essentiellement, d'une part, que la requérante avait sollicité un autre rendez-vous aussitôt après avoir eu connaissance du passage du médecin contrôleur, si bien que son absence ne pouvait à ses yeux être injustifiée au regard de l'article 31 du règlement général de travail de la partie adverse. D'autre part, il soutenait que l'omission par la requérante de renseigner sa nouvelle adresse temporaire était elle-même médicalement justifiée.

Or il ressort de la motivation précitée du second acte attaqué, et spécialement de sa structuration en deux points (« 1. Sur la motivation de la décision relative à sa réaction et ses explications au regard de l'article 31 du statut administratif [lire : article 31 du règlement général de travail] » et « 2. La motivation relative à la communication de son adresse temporaire »), que la partie adverse a veillé à répondre à ces deux arguments, ce qui témoigne d'un nouvel examen du dossier, au terme duquel le second acte attaqué a été adopté.

Dans sa motivation, celui-ci diffère d'ailleurs fondamentalement du premier puisqu'il considère entre autres que « l'omission de [la requérante] est peut-être médicalement justifiée mais elle ne l'est pas administrativement » et que « dans le cas précis, il n'y a pas d'avis médical sur l'absence pour maladie puisque l'agent n'a pas permis de réaliser le contrôle médical », alors que le premier acte attaqué indiquait notamment que « l'absence au travail de [la requérante] pour la période du 02 avril 2022 au 06 avril 2022 n'est donc pas justifiée sur le plan médical et administratif ».

Partant, le second acte attaqué ne constitue pas une décision purement confirmative du premier mais une nouvelle décision qui est susceptible de recours. Celle-ci s'est, de surcroît, substituée au premier acte attaqué, de sorte que le recours est irrecevable en son premier objet.

V. Second moyen - Première branche

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation « des articles 30 § 2 et 31 §§ 1 et 3 du règlement général de travail applicable aux membres du personnel provincial non enseignant de la partie adverse, de l'article 177 du règlement du 4 septembre 1997 portant le statut administratif des agents provinciaux, des articles 1 à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration en ce compris le devoir de minutie, du principe de motivation interne, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation [et] du principe d'impartialité [...] ».

En une première branche, la requérante fait valoir que les actes attaqués lui reprochent notamment d'avoir omis de renseigner son adresse temporaire, ce qu'elle n'a jamais contesté. Elle indique, cependant, que son médecin traitant a expliqué à plusieurs reprises à la partie adverse que cette erreur administrative était médicalement justifiée, le rapport médical du 18 mars 2022 invoquant clairement à cet égard son état d'épuisement sévère, avec les troubles de la mémoire et de la concentration qui en découlent, et le courrier du même médecin du 8 juin 2022 réitérant de manière plus explicite encore ces constatations. Or elle est d'avis que si le premier acte attaqué ne répond pas à cette justification médicale de ladite omission administrative, le second énonce une réponse qui est, selon elle, incompréhensible. Elle estime qu'il n'existe en effet pas de justification administrative à cette omission mais uniquement une justification médicale, laquelle, si elle est acceptée, induit que l'oubli litigieux ne peut plus lui être reproché sous peine d'erreur manifeste d'appréciation et de contradiction.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que, pour que l'absence pour maladie d'un agent soit justifiée, il ne suffit pas de disposer d'un certificat médical. Celui-ci doit encore se soumettre au contrôle médical prévu par les articles 29 et suivants du règlement général de travail applicable aux membres du personnel provincial non

enseignant. Elle ajoute que cet agent ne peut ainsi ignorer qu'en application de l'article 31, il peut faire l'objet d'un contrôle médical à tout moment. Dans ce cadre, elle ajoute qu'il sera nécessairement considéré qu'un agent qui n'est pas présent à son domicile lors du passage du médecin contrôleur et qui, sans pouvoir invoquer un cas de force majeure, ne répond pas ensuite à une convocation médicale, a rendu ce contrôle impossible de sorte qu'il doit être placé en absence injustifiée.

Elle relève qu'en l'espèce, la requérante n'invoque aucun cas de force majeure justifiant son absence au contrôle médical ainsi que l'omission de compléter la formule modèle A en indiquant son changement de résidence temporaire. Elle observe que celle-ci se contente d'affirmer que son état de santé impliquait des troubles de la concentration et de la mémoire, sans exposer aucun événement qui serait irrésistible, imprévisible et non-imputable. Elle estime, par ailleurs, avoir répondu aux explications données à ce propos par la requérante, ses obligations administratives en cas d'absence pour maladie lui ayant en outre été rappelées à plusieurs reprises.

Elle en déduit que c'est à bon droit et sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation qu'elle a considéré que l'absence de la requérante était injustifiée. De même, elle est d'avis que la décision du 7 juillet 2022 expose clairement les raisons pour lesquelles les explications données par la requérante ne pouvaient être prises en considération, si bien qu'à son estime, cette décision est adéquatement motivée.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

À l'appui de son dernier mémoire, la partie adverse estime que l'interprétation donnée à la motivation formelle du second acte attaqué, à savoir que « l'omission de [la requérante] est peut-être médicalement justifiée mais elle ne l'est pas administrativement », ne peut être suivie. Elle indique que cette motivation « tend uniquement à ne pas se positionner sur un état médical compte tenu de son absence de compétence à cet égard ». Elle maintient que « les constats administratifs posés eu égard aux informations et rappels de la procédure par le service de gestion des ressources humaines notamment permettaient le constat d'absence injustifiée et les conséquences administratives qui en découlent ». Elle ajoute que « si des troubles physiques et psychiques relatifs à son épuisement permettaient une justification médicale de son absence et de la nécessité de se trouver un autre lieu de résidence, cela ne la dispensait pas de fournir des informations nécessaires à la régularité de sa situation afin de permettre notamment un contrôle médical, comme tous les agents ». De même, à ses yeux, « la motivation formelle est justifiée par le fait [qu'elle] sait qu'elle ne peut poser une appréciation médicale que seul un médecin peut poser. Or, c'est précisément le contrôle par un médecin qui dispose de

cette compétence qui est rendu impossible par l'attitude de la requérante et ce malgré les informations qui lui ont été adressées ».

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' 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, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, 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. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement.

Par ailleurs, les articles 30 et suivants du règlement général de travail applicable aux membres du personnel provincial non enseignant disposent entre autres :

« Art. 30. § 1^{er}. En cas d'absence de plus d'un jour en raison d'une maladie ou d'un accident survenu dans le cadre de sa vie privée, le membre du personnel doit prévenir directement et personnellement son chef de service de son absence pour maladie ou pour accident avant 9h30 ou au moins une heure avant sa prise de fonction.

Il doit se faire examiner à ses frais dans le courant de la première journée d'absence par un médecin de son choix. Celui-ci dresse immédiatement un certificat médical en utilisant exclusivement la formule modèle A, dont chaque membre du personnel doit toujours être muni. Ces formules sont fournies par la province. Le membre du personnel doit envoyer le jour même ce certificat au médecin de l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie, dans l'enveloppe prévue à cet effet. Les certificats et enveloppes *ad hoc* sont fournis par le service de gestion des ressources humaines, à la demande des chefs de service.

[...]

§2. Le membre du personnel veille à compléter toutes les autres rubriques de la formule modèle A.

Le membre du personnel qui séjourne hors de sa résidence habituelle est tenu de mentionner son adresse temporaire sur la formule modèle A. Tout changement d'adresse ou de lieu de séjour pendant l'absence pour maladie doit également être signalé à l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie et au service de gestion des ressources humaines.

[...].

Art. 31, § 1^{er}. Les examens de contrôle se font au domicile du membre du personnel ou au lieu de résidence qu'il aura mentionné sur la formule modèle A. Ces examens peuvent avoir lieu à quelque moment que ce soit durant le congé de maladie, du lundi au vendredi sauf règlement particulier, de 8 heures à 20 heures. L'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie ne doit pas annoncer l'examen de contrôle au membre du personnel.

L'examen de contrôle est réalisé à la demande du Directeur général, du directeur d'administration ou du chef de service du membre du personnel.

Le membre du personnel absent lors d'une visite du médecin de l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie est appelé par celui-ci à se présenter à son cabinet de consultation pour un examen de contrôle. A cette fin, le médecin laisse, dans la boîte aux lettres de l'intéressé(e), une convocation précisant qu'il (elle) est tenu(e) de se présenter dans les 24 heures.

[...]

§3. Il y a refus de contrôle lorsque :

- en cas de sortie autorisée ou non autorisée, le membre du personnel n'est pas présent à sa résidence lors du passage du médecin de l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie qui laisse alors une convocation dans la boîte aux lettres, convocation à laquelle le membre du personnel ne se rend pas dans les 24 heures et que le membre du personnel n'a pas pris contact pour fixer un autre rendez-vous ;
- en cas de sortie autorisée ou non autorisée, le membre du personnel est présent mais refuse de se soumettre à l'examen ;
- en cas de sortie autorisée, le membre du personnel ne se présente pas à la consultation pour laquelle il a reçu une convocation par écrit au cabinet médical le plus proche de son domicile ou du lieu de résidence qu'il aura mentionné sur la formule modèle A et que le membre du personnel n'a pas pris contact pour fixer un autre rendez-vous ;

Dans les trois cas, l'organisme en charge du contrôle des absences pour maladie informe le chef du service du personnel qui est tenu de mentionner l'absence comme injustifiée dans son relevé des absences, en indiquant les explications fournies par le membre du personnel et de communiquer ces données au Collège provincial pour suite voulue. Sans préjudice d'autres sanctions, le Collège provincial peut décider de retirer à l'agent, son traitement pour les périodes d'absences injustifiées ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que la requérante n'a pas renseigné son changement temporaire de résidence comme l'y obligeait pourtant l'article 30, § 2, du règlement général de travail.

Toutefois, dans son rapport du 18 mars 2022, joint au courrier de la requérante du 11 avril suivant, son médecin traitant indiquait déjà que celle-ci devait faire face à « une période d'épuisement sévère se traduisant par [...] des [...] troubles de la mémoire et de la concentration ». De manière nettement plus précise encore dans son courrier du 8 juin 2022 à la partie adverse, ce médecin écrivait que :

« Par ailleurs, nous ne pouvons pas nier que [la requérante] a, en effet, commis une erreur administrative, en oubliant de vous prévenir qu'elle ne serait pas à son domicile aux dates concernées. Mais l'état d'épuisement (déjà relaté dans mon courrier du 18/03/2022) dans lequel était la patiente à ce moment-là, impliquant d'importants troubles de la concentration et de la mémoire justifient médicalement cette omission ».

Or, en réponse à ces éléments, le second acte attaqué indique uniquement que « l'omission de [la requérante] est peut-être médicalement justifiée mais elle ne l'est pas administrativement » et constate consécutivement que la requérante n'a pas respecté la procédure prévue, c'est-à-dire qu'elle n'a notamment pas veillé à communiquer en temps utile son changement temporaire de résidence à l'autorité compétente.

Comme le souligne la requérante, cette motivation ne lui permet pas de comprendre la raison pour laquelle sa justification a été refusée. En effet, à partir du moment où la partie adverse ne conteste pas sérieusement (« peut-être médicalement justifiée ») que la requérante n'était pas en état, médicalement parlant, de renseigner son changement temporaire de résidence, elle ne pouvait pas se limiter à considérer que le règlement devait malgré tout être respecté.

De même, le motif selon lequel « il a été impossible pour le service externe de vérifier si l'absence de [la requérante] était justifiée médicalement dès lors qu'elle n'informait pas le service externe de son adresse temporaire » mène nécessairement à une impasse et apparaît dès lors comme une contradiction dans les motifs du second acte attaqué. Il revient, en effet, à dire que seul un nouvel examen médical de la requérante aurait permis d'apprécier si la justification médicale de son erreur administrative était pertinente, lequel examen n'a toutefois pas eu lieu bien que l'absence de la requérante a été considérée comme injustifiée.

Les rappels de la procédure à suivre, datés des 8 mars 2022 et 11 avril 2022, ne pouvaient pas non plus utilement être pris en considération dans le second acte attaqué. Dès lors encore une fois que les troubles de la mémoire de la requérante n'ont pas été mis en cause par la partie adverse, cette dernière ne pouvait raisonnablement reprocher à celle-ci de ne pas avoir tenu compte du premier de ces rappels, lors d'une absence débutant plus de trois semaines et demie plus tard, soit le

2 avril suivant. Il en va de même du rappel du 11 avril 2022 qui était postérieur à la venue du médecin contrôleur au domicile de la requérante le 5 avril, de même qu'à la convocation de cette dernière pour se rendre chez ce médecin dès le lendemain.

Enfin, l'équité de traitement vis-à-vis des autres agents, à laquelle le second acte attaqué se réfère encore, ne pouvait pas davantage justifier la décision prise à l'encontre de la requérante. Il ne saurait, en effet, être admis qu'un tel motif implique de refuser de prendre en considération, sans autre motivation que le respect dû à un règlement, la justification médicale invoquée par la requérante.

Quant à l'argument selon lequel la requérante n'aurait invoqué aucun cas de force majeure à l'appui de son absence au contrôle médical et de son omission d'indiquer son changement de résidence temporaire, force est de constater qu'il n'est mentionné que dans le mémoire en réponse de la partie adverse mais non dans la motivation formelle du second acte attaqué. Il est dès lors tardif et ne peut être admis. Les dispositions précitées du règlement général de travail ne prévoient, du reste, pas que cette cause de justification soit alléguée. En toute hypothèse, s'il s'agissait de la seule manière pour la requérante de pouvoir se dispenser des obligations qui lui étaient régulièrement imparties, le second acte attaqué aurait dû exposer en quoi la justification médicale alléguée par la requérante ne rencontrait pas les conditions inhérentes à la force majeure, ce qui n'est pas le cas.

La motivation de cet acte est dès lors inadéquate.

Partant, le second moyen, en sa première branche, est fondé en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

VI. Autres branche et moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du second moyen en sa première branche, il n'y a pas lieu d'examiner les autres branche et moyen.

VII. 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 provincial de la province du Brabant wallon du 1^{er} septembre 2022 qui maintient celle du 7 juillet 2022 selon laquelle l'absence de S. D. pour la période du 5 avril au 30 juin 2022 est non justifiée et par laquelle elle est par conséquent placée en non-activité de service et privée de sa rémunération pour cette période, est annulée.

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 23 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born