

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

n° 265.707 du 10 février 2026

A. 237.233/VIII-12.044

En cause : J. L. ,
ayant élu domicile chez
M^e Steve GILSON, avocat,
place d'Hastedon 4/1
5000 Namur,

contre :

l'État belge, représenté par la ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 septembre 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du président du comité de direction du SPF Justice le plaçant en non-activité durant son absence - considérée comme injustifiée (*quod non*) - du 1^{er} janvier 2022 au 5 janvier 2022 (5 jours ouvrables) et de réduire son traitement en conséquence [...] ».

II. Procédure

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 18 décembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2025.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, *loco* M^e Steve Gilson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean-François De Bock, *loco* M^e Philippe Schaffner, 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. Le requérant est assistant de surveillance pénitentiaire, chef d'équipe, affecté à l'établissement pénitentiaire de Mons. Le 23 juillet 2018, il est violemment agressé par un détenu. Cette agression est reconnue comme accident du travail et entraîne une longue incapacité de travail, régulièrement prolongée par des certificats médicaux.

2. Le 17 décembre 2021, le médecin traitant du requérant établit un nouveau certificat médical prolongeant son absence pour maladie du 1^{er} janvier au 30 juin 2022.

3. Le 21 décembre 2021, l'administration de l'expertise médicale (ci-après le « Medex ») réceptionne ce certificat et l'encode comme valide pour 181 jours de maladie.

4. Le 6 janvier 2022, le service du personnel de l'établissement pénitentiaire de Mons adresse au requérant le courrier suivant :

« Objet : absence injustifiée dans le cadre de maladie – non-activité – agent statutaire
Monsieur,

Nous avons constaté que du 01/01/2022 au 05/01/2022, vous étiez absent du travail sans aucune justification :

vous ne m'avez pas informé de la raison de votre absence du 01/01/2022 au 05/01/2022 ;

Je vous prie de bien vouloir me fournir une explication par écrit pour votre absence injustifiée dans les 10 jours de calendrier [...].

Si vous ne me répondez pas dans ce délai ou si le motif que vous invoquez n'est pas légitime, votre absence sera considérée comme injustifiée et vous serez mis(e) en non-activité pour la journée/période concernée avec les conséquences sur votre ancienneté. Vous ne pouvez prétendre à votre traitement pour cette journée/période. Une procédure disciplinaire peut également être engagée ainsi qu'une procédure de licenciement dans les situations expliquées ci-dessus ».

5. Le 12 janvier 2022, un courrier identique est adressé au requérant pour la période du 6 janvier au 11 janvier 2022.

6. Par un courrier électronique du 12 janvier 2022, le requérant répond ce qui suit :

« J'ai reçu ce jour un courrier recommandé me demandant des explications sur une absence injustifiée.

Après vérification, j'ai constaté que je n'avais pas informé mon employeur de cette absence. C'est un oubli de ma part que je ne m'explique pas si ce n'est que ce genre d'oubli est pathologique et je vous prie de bien vouloir m'en excuser. Je rectifie cet oubli de suite. Sachez que le certificat médical justifiant cette absence a quant à lui bien été envoyé »

7. Par un arrêté du 28 juin 2022, le président du comité de direction du SPF Justice place le requérant en non-activité pour la période du 1^{er} au 5 janvier 2022.

Cette décision est rédigée comme il suit :

« Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, tel que modifié par des arrêtés ultérieurs ;

Vu l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, tel que modifié par des arrêtés ultérieurs, les articles 3, 4, 61 et 62 en particulier ;

Vu l'arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale ;

Vu l'arrêté du président du comité de direction du Service public fédéral Justice du 9 mai 2018 accordant délégation de pouvoir et de signature en matière de personnel pour les services centraux, la Sûreté de l'État et les services extérieurs de la Direction générale Établissements pénitentiaires ;

Vu la circulaire nr. 568 du 13 février 2007 relative aux modifications réglementaires dans le cadre des absences pour maladie ;

Considérant que l'agent, assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe à la prison de Mons, n'a pas averti dans le délai imparti son employeur de son absence pour maladie du 1^{er} janvier 2022 au 5 janvier 2022 selon les dispositions du règlement du travail et de la note de service du 21 mai 2007 du SPF Justice, intitulée "Absentéisme", à savoir au plus tard une heure avant le début de la prise de service ;

Considérant que l'agent était, jusqu'au moment d'avertissement, absent du service sans en informer le service et sans avoir obtenu au préalable un congé ou une dispense de service et de ce fait était en absence injustifiée ;

Considérant que la hiérarchie n'a dès lors pu pallier [le] remplacement de l'intéressé, mettant à mal la sécurité de l'établissement ;

Considérant que la hiérarchie n'a pas pu communiquer dans les délais impartis auprès de Medex les données relatives à ses absences pour générer un contrôle éventuel, et de ce fait a rendu impossible le contrôle médical ;

Considérant que l'agent précité a été avisé par courrier recommandé du 11 janvier 2022 (signé pour réception le 12 janvier 2022) ;

Considérant que l'agent reconnaît qu'il a oublié de prévenir son employeur ;

Considérant que, pour ces motifs, il y a lieu de placer l'intéressé en non-activité.

ARRÊTE

Article 1^{er} : [Le requérant], préqualifié, est en absence injustifiée du 1^{er} janvier 2022 au 5 janvier 2022 (5 jours ouvrables). Durant cette absence injustifiée, il est placé en non-activité.

Art. 2 : Le traitement de l'intéressé est réduit proportionnellement à la durée de l'absence injustifiée susmentionnée ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen 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', du défaut de motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence de motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et de l'application fautive, inexacte et abusive de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' (et des dispositions du règlement de travail applicable à l'établissement au sein duquel le requérant est occupé et de la note de service du 21 mai 2007 du SPF Justice).

Le requérant soutient que l'acte attaqué confond l'obligation d'avertissement préalable et la justification de l'absence par l'envoi du certificat médical au Medex. Selon lui, la sanction de mise en non-activité prévue à l'article 61 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 ne concerne que l'introduction du certificat médical au Medex et pas le défaut d'avertissement de l'employeur et aucune autre

norme ne le prévoit. Surabondamment, il reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer en quoi son état de santé déficient n'était pas de nature à l'exonérer de son obligation d'avertissement préalable et ce, alors qu'il avait exposé dans son courrier du 12 janvier 2022 que son oubli était pathologique.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Pour la partie adverse, en substance, le fondement de la mise en non-activité réside dans l'article 62, 1^{er}, alinéa 6 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, puisque « à défaut d'avoir été avertie de cette absence, la partie adverse n'a pu soumettre l'agent à l'examen médical du médecin contrôleur ». Ainsi, selon elle, le requérant « a rendu impossible l'exécution dudit examen médical, ce qui l[e] place de plein droit en non-activité ».

Pour le surplus, la partie adverse estime que le requérant n'invoquait aucun cas de force majeure dans son courrier du 12 janvier 2022 : il reconnaissait son oubli en le qualifiant de manière péremptoire de « pathologique » sans apporter la moindre preuve. Les éléments invoqués dans la requête n'ont pas été portés à la connaissance de la partie adverse avant la rédaction de l'acte attaqué en sorte qu'il ne peut lui être reproché de ne pas en avoir tenu compte. Quant aux constats médicaux dont se prévaut la requête, ils ont été rédigés de nombreux mois avant les faits et n'établissent de toute manière pas un cas de force majeure.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle invoque à nouveau les articles 61 et 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 dont elle estime pouvoir déduire sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que « l'agent qui rend impossible l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur, par exemple en s'abstenant d'informer son employeur de son absence, est placé de plein droit en non-activité ». Selon elle, le fait de n'avoir pas requis de médecin-contrôleur pour la période postérieure à la non-activité critiquée ne dément pas ce constat, puisqu'il suffit de constater que l'agent a rendu l'examen médical impossible. Elle considère enfin que le fait que le comportement du requérant a empêché son remplacement constitue un motif surabondant de l'acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Les articles 61 et 62, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 précité, tels qu'en vigueur à la date de l'acte attaqué, sont rédigés de la manière suivante :

« Art. 61. L'agent, qui, par suite de maladie ou accident, est empêché d'exercer normalement sa fonction, est tenu d'informer l'autorité dont il relève immédiatement selon des modalités fixées par le président du comité de direction ou le secrétaire général.

Pour une absence pour maladie ou accident d'une durée supérieure à un jour, l'agent doit introduire le plus rapidement possible un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale. Le certificat médical mentionne la maladie, la durée probable de celle-ci, la résidence de l'agent et si l'agent peut se déplacer ou non en vue d'un contrôle.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 2, l'agent introduit immédiatement un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale lorsque l'absence par suite de maladie ou d'accident ne comporte qu'un seul jour et qu'à deux reprises au cours de l'année civile en cours, l'agent a déjà été absent par suite de maladie ou d'accident pour une durée d'un seul jour sans un certificat médical.

Si l'agent omet d'introduire un certificat médical auprès de l'Administration de l'expertise médicale conformément aux dispositions du présent article, il se trouve de plein droit en non-activité.

Art. 62. § 1^{er}. L'agent est tenu de recevoir le médecin désigné par l'Administration de l'expertise médicale satisfaisant aux dispositions de la loi du 13 juin 1999 relative à la médecine de contrôle, dénommé ci-après médecin-contrôleur, ou de répondre à la convocation lui demandant de se présenter auprès de ce médecin-contrôleur. L'agent ne peut pas refuser l'examen médical.

Le contrôle de l'agent peut se faire à la demande de l'autorité dont relève l'agent ou à l'initiative de l'Administration de l'expertise médicale.

Le contrôle de l'agent peut se faire à partir du premier jour d'absence et pendant la totalité de la période d'absence par suite de maladie ou d'accident.

L'examen médical a lieu au domicile ou au lieu de résidence de l'agent. Lorsque le médecin qui a délivré le certificat médical estime que l'état de santé de l'agent lui permet de se déplacer, ce dernier peut être aussi convoqué par l'Administration de l'expertise médicale à se présenter chez le médecin-contrôleur pour un examen médical. Lorsque le médecin-contrôleur ne trouve pas l'agent au domicile ou au lieu de résidence indiqué, il laisse un message. Sauf dans le cas où le médecin qui a délivré le certificat médical à l'agent estime que l'état de santé de ce dernier ne lui permet pas de se déplacer, l'agent doit se rendre chez le médecin-contrôleur à l'heure indiquée.

Lorsque l'agent ne peut pas se déplacer, mais était absent lors du contrôle pour cas de force majeure, il en informe immédiatement le médecin-contrôleur, afin qu'un nouveau contrôle puisse avoir lieu.

L'agent qui refuse ou rend impossible l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur est placé de plein droit en non-activité ».

Il ressort de ces deux dispositions que la position de la non-activité est prévue de plein droit, d'une part, lorsque l'agent omet d'introduire un certificat médical auprès du Medex (article 61, alinéa 4) et, d'autre part, lorsque l'agent refuse ou rend impossible l'exécution de l'examen médical par le médecin-contrôleur (article 62, § 1^{er}, alinéa 6). Cette mesure n'est cependant pas prévue pour l'obligation de l'agent d'informer l'autorité dont il relève immédiatement de son absence (article 61, alinéa 1^{er}). L'interprétation selon laquelle le non-respect de cette seule

obligation rend par elle-même l'exécution de l'examen médical impossible, et conduit donc de plein droit au placement de l'agent concerné en non-activité, est contraire à l'articulation de ces dispositions légales et ajoute au texte de l'article 61 une conséquence administrative qu'il ne prévoit pas.

En l'espèce, l'acte attaqué se limite à affirmer, à la suite du non-respect de l'obligation du requérant d'avertir l'autorité dont il relève immédiatement, que « la hiérarchie n'a pas pu communiquer dans les délais impartis auprès de Medex les données relatives à ses absences pour générer un contrôle éventuel, et de ce fait a rendu impossible le contrôle médical ». Ce faisant, et à défaut d'invoquer aucune autre circonstance concrète, il lie directement et abstraitement le non-respect de cette obligation à l'impossibilité de procéder à l'examen médical, ce qui est contraire au prescrit des articles 61 et 62, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998.

Le moyen unique est fondé.

V. 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}.

L'arrêté du président du comité de direction du SPF Justice du 28 juin 2022 plaçant le requérant en non-activité du 1^{er} janvier 2022 au 5 janvier 2022 et de réduire son traitement en conséquence, est annulé.

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 10 février 2026, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Pierre-Olivier de Broux