

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

n° 251.043 du 23 juin 2021

A. 233.862/VIII-11.701

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
boulevard de la Sauvenière 85
4000 Liège,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juin 2021, XXXX demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de « la décision du 28 mai 2021 du Président du Comité de direction du SPF JUSTICE, [lui] infligeant [...] la peine disciplinaire de déplacement disciplinaire vers la prison de Bruxelles » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 14 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2021.

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

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

M^e Joachim Loumaye, *loco* M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et 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. Il est affecté à l'établissement de défense sociale de Paifve lors des faits litigieux.

2. Le 24 décembre 2020, il rédige un « rapport d'information » en ces termes :

« Concerne : Nom(s) [A. M.] Prénom(s) : [A.]
Fait à Paifve, le jeudi 24 décembre 2020.

Mesdames, Messieurs,

Cette nuit à 22h55, suite à l'appel de patients de la RD, je me suis rendu chez le patient [A. M., A.] à la chambre 464 de la ED.

J'ai constaté que le feu avait pris à son lit. (matelas et lattes en bois).

J'ai donc fait usage de la lance à incendie pour circonscrire celui-ci.

Le patient m'a expliqué que sa cigarette mal éteinte aurait donc généré [cet] incendie !

J'ai donc rédigé un bon de réparation suite à une dégradation "involontaire".

[...] ».

3. Le 25 décembre 2020, le requérant indique avoir signalé, le matin même à 6h10, à R. D., assistant pénitentiaire faisant fonction, qu'il y a eu un incendie à la chambre 464 dans la nuit.

4. Le même jour, dans la matinée, J.-C. C., le chef de l'établissement, et S. D., la directrice adjointe de l'établissement, reçoivent par courriels les photos des dégâts de la cellule 464 au lendemain de l'incendie.

5. Le même jour encore, J.-C. C. adresse à S. D. le courriel suivant :

« Bonjour [S.],

Je viens de prendre connaissance des photos et du rapport par *mail* de Monsieur l'ASPCE [le requérant] concernant l'incendie de la cellule 464 de [A. M.].

Au vu des éléments transmis, il m'apparaît clairement des manquements dans la gestion de la situation par [le requérant], d'autant que ce dernier est chef-poste du service de nuit.

Ainsi, [le requérant] a maintenu [A. M.] dans sa cellule, plaçant de toute évidence la vie du patient en danger au vu des dégâts occasionnés par les flammes et les fumées.

De plus, face à la gravité de l'incident, [le requérant] s'est contenté d'un *mail* d'information à 23h50 sans avertir sa hiérarchie de garde, Assistant Pénitentiaire et Directeur, comme cela est prévu dans les procédures du service de nuit.

Il convient de remettre une demande d'explications justificatives [au requérant] pour l'ensemble de ces faits.

De même, lors de sa prochaine prise de service, il convient de notifier [au requérant] qu'il est suspendu du service de nuit par mesure d'ordre au moins jusqu'à la réception de sa réponse à la demande d'explications justificatives. Pendant cette mesure, il est remis à la disposition des Assistants Pénitentiaires qui définiront son horaire de service.

[...] ».

6. Le 26 décembre 2020, le chef de l'établissement prend une mesure d'ordre visant à suspendre le requérant du service de nuit, « et ce, avec effet immédiat dès la notification ».

7. Le même jour, le requérant accuse réception de cette mesure d'ordre. Il accuse aussi réception de la demande d'explications justificatives datée du 25 décembre 2020, qui lui est adressée par R. D., l'assistant pénitentiaire f.f. Cette demande est libellée comme suit :

« Faits reprochés à l'agent :

Ce 25/12, à la fin de votre pause de nuit, vous êtes venu dans le bureau des AP vers 6h10, vous m'avez signalé je cite "un début d'incendie, juste un début d'incendie chez [A. M.], cellule 464 à la ED". Vous m'avez indiqué avoir envoyé un rapport d'information. Rapport que vous m'avez remis en mains propres ainsi que la feuille d'observation de nuit et un bon de dégradation. Ces trois documents sont joints en annexe, le rapport d'information indique : "suite à l'appel de patients, j'ai constaté que le feu avait pris à son lit (matelas et lattes en bois), j'ai donc fait usage de la lance incendie pour circonscrire celui-ci. (...) J'ai donc rédigé un bon de dégradation".

Vous m'avez indiqué également avoir informé l'ASPCE de garde à 6h de ce début d'incendie.

Vous m'avez indiqué également, "j'ai estimé qu'il n'était pas nécessaire d'ouvrir la porte durant la nuit pour rendre un matelas au patient".

Vous avez ensuite quitté l'établissement.

Ensuite, l'agent de section, les techniciens et l'ASPCE du PCE m'ont interpellé concernant l'état de la cellule de [A. M.].

Je me suis rendu sur place.

Des photos ont été prises.

D'importantes traces provoquées par de la fumée peuvent être constatées sur les murs et à l'extérieur de la cellule, il apparaît également des dégâts liés à des flammes tant sur le mur à côté du lit que sur le lit lui-même. Le mur a été déformé par la chaleur, un joint de dilatation a fondu. Des traces de fumée noires sont visibles du préau et démontrent si besoin, l'ampleur du dégagement des fumées. J'ai dès lors récolté des informations complémentaires : le patient [A. M.] a indiqué : "des grandes flammes se sont propagées à côté de mon lit le long du mur et de la fumée a envahi ma cellule, je ne voyais plus rien, je me suis précipité à la fenêtre et ai fabriqué à l'aide d'un berlingot de jus de fruits, un entonnoir pour respirer par la fenêtre. J'avais peur que l'armoire ne prenne feu, j'ai mis sur le dos ma veste en cuir pour me protéger, il y avait de la chaleur, j'ai crié par la fenêtre, on ne voyait rien. L'agent est vite arrivé, le feu a été éteint par la lance incendie à travers le guichet mais il y avait encore beaucoup de fumées, il m'a dit 'vous restez là'. J'avais une raclette, j'ai frotté l'eau et j'ai dormi à terre["]".

J'ai également recueilli les informations auprès des autres patients de la section. Il apparaît que des fumées se sont propagées jusqu'à la cellule 468.

Au vu de l'ensemble de ces constats :

1. Comment pouvez-vous justifier le non-appel de votre hiérarchie ?
2. Comment pouvez-vous justifier qu'un tel événement fasse seulement l'objet d'un rapport d'information de votre part ?
3. Comment pouvez-vous justifier au vu du dégagement de fumée et le risque encouru au niveau de l'intégrité physique du patient de ne pas l'avoir mis à l'abri ?
4. Comment pouvez-vous justifier de ne pas avoir fait appel aux pompiers ?
5. Comment pouvez-vous justifier d'avoir demandé à ce patient de dormir dans sa cellule alors qu'elle ne disposait plus de matelas fonctionnel ?
6. Comment pouvez-vous justifier de ne pas avoir demandé un renfort à vos collègues du PCO ?

Veillez fournir des explications par écrit dans les 10 jours ouvrables après réception de cette demande d'explications ».

8. Le 27 décembre 2020, le requérant fait suite à la demande d'explications justificatives. Il y livre ses réponses dans l'ordre des questions qui lui ont été soumises :

« 1 – Vu le réveillon de Noël 2020, je n'ai pas dérangé l'AP de garde.
Ce fut semble-t-il à "mauvais escient" !
Veillez svp m'en excuser.
Cela ne se reproduira plus.

2 – Je tiens à signaler qu’il n’y a pas de chef de poste en Nuit et que je suis considéré sur le même niveau que les autres collaborateurs de nuit.

Cela m’a été signifié à l’époque par la Cheffe de l’Eds de Paifve, [J. U.-V.], [I]’APC [A. T.] et le responsable du Bgs, [J.-L. L.].

Cette nuit, j’ai effectué les seconds passages de nuit (de 01h45 à 06h00) et j’ai malgré tout géré la situation qui s’est déroulée[e] durant les premiers passages.

Et cela du mieux que j’ai pu avec les moyens mis à notre disposition.

En expliquant la situation, le patient a accepté de rester dans sa chambre pour le reste de la nuit.

Le reste de la nuit s’est d’ailleurs déroulé normalement.

3 – Quand je me suis rendu à la ED, il n’y avait aucune fumée visible dans le couloir de toute la section.

Je tiens à vous signaler que j’ai personnellement pris des nouvelles du patient à maintes reprises.

Il me déclarait à chaque fois qu’il était content de mon intervention et qu’il n’avait pas de problèmes respiratoires ou pulmonaires.

L’AP m’a dit ce 26/12/2020 à 22h00 que le patient avait été vu par l’infirmier le 25 courant au matin suite à la note que j’avais indiqué[e] sur la feuille des comportements de nuit des patients du PCE.

Il en serait ressorti que rien n’avait été constaté concernant la détérioration de son état physique, mental ou psychologique.

4 – Lorsque j’ai ouvert le guichet pour éteindre l’incendie, il n’y avait “que des flammes sur les lattes du haut de son lit”.

Je n’ai constaté aucune fumée apparente hors de sa chambre.

J’avais éteint l’incendie.

5 – Durant la nuit, nous n’avons pas accès à ma connaissance aux locaux où se trouvent les nouveaux matelas.

Nous étions en sous-effectif, deux ASP par pavillon au lieu de cinq minimum pour la nuit suivant le cadre.

Le guichet du patient et les fenêtres du couloir en face de sa chambre ont été ouvertes durant le restant de la nuit.

La lance incendie est restée également déployée durant toute la nuit au cas où l’incendie reprendrait.

Ce ne fut nullement le cas.

Aucune alarme incendie n’a retenti au *dispatching* du PCE durant toute la nuit !

Aucun équipier de première intervention incendie n’était présent !

Pourrait-on équiper toutes les chambres d'un détecteur de fumée relié à une centrale d'alarme incendie opérationnelle localisant et détectant les débuts d'incendies à l'avenir svp ?

6 – La situation avait été maîtrisée et j'avais par la Base *Icom* du PCE prévenu les ASP du PCO qu'il y avait un incendie sur la ED.

Il n'y avait plus de danger ni d'urgence "vitale" pour déforcer le PCO.
Car j'avais jugulé totalement l'incendie ».

6. Le 4 janvier 2021, le chef de l'établissement envoie au requérant une « [c]onvocation à une audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire ». Les faits qui lui sont reprochés sont libellés comme suit :

« Le 24 décembre à 22h55, vous êtes intervenu à la cellule 464 occupée par le patient [M. A.] afin d'y éteindre un incendie. Vous avez relaté les faits par simple rapport d'information, et sans prendre la moindre mesure de protection à l'égard du patient.

Au vu des dégâts causés par ce sinistre, il est évident que votre gestion de la crise pose question, notamment au vu de l'absence d'extraction du patient vers un lieu sécurisé, de l'absence de contact avec la hiérarchie de garde (Assistant Pénitentiaire et Directeur), l'absence d'appel aux pompiers, et le maintien du patient dans un environnement pouvant visiblement porter atteinte à son intégrité et n'étant plus fonctionnel.

J'estime que ces faits constituent une infraction à :

- AR du 02/10/37, statut des agents de l'État, article 7 § 1 (remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité)
- AR du 02/10/37, article 8 § 1 (traite les usagers avec bienveillance)
- CM 573 du 18/07/2007, cadre déontologique, points 3 et 5 (respect), points 23 et 26 (conscience professionnelle), points 27 et 29 (loyauté) ».

7. L'audition a lieu le 19 janvier 2021, en présence du requérant, de son représentant syndical, du chef de l'établissement, de l'assistant pénitentiaire en chef et d'une secrétaire. Un procès-verbal est établi à la suite de cette audition, lequel est signé par l'ensemble des participants sans remarque particulière.

8. Par un courriel du 22 janvier 2021, J.-C. C. informe S. D. de ce qu'il a décidé de transmettre le dossier disciplinaire du requérant au président du comité de direction du service public fédéral Justice (SPF Justice) et que « [d]ans l'attente de l'issue de cette procédure, [il] prolonge également la mesure d'ordre d'écartement du service de nuit prise à son égard le 25/12/2020 ».

9. Le 25 janvier 2021, le dossier disciplinaire est transmis au président du comité de direction du SPF Justice. Ce courrier contient le rapport disciplinaire du chef d'établissement où l'on peut lire notamment ce qui suit :

« 1. Les actes d'enquête entrepris

[...]

c) Les actes d'enquête entrepris

1. Demande d'explication

[Le requérant] a reçu une demande d'explications justificatives le 26 décembre 2020, à laquelle il a répondu par *mail* le 27 décembre 2020.

2. Audition informelle

Il n'y a pas eu d'audition informelle.

3. Audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire

L'intéressé a été invité le 04 janvier 2021 à une audition dans le cadre d'une procédure disciplinaire le 19 janvier 2021.

De cette audition, nous retenons les points importants suivants :

[Le requérant] refuse d'être considéré comme le chef de poste de l'équipe de nuit car l'autorité locale a placé son nom au même niveau, et non distinctement des autres agents, sur les feuilles de services ! Il tente ainsi de contourner toute responsabilité qui pourrait lui être attribuée. Il a aussi tendance à minimiser les faits : "le patient allait bien – le feu a été vite éteint". Il ne semble rien voir d'anormal à laisser le patient sans matelas et semble rester dans un certain déni concernant un dysfonctionnement de sa part. Il déclare en finalité "qu'il veut bien admettre qu'il a commis une erreur et s'en excuse". Il précise qu'il avertira toute la hiérarchie de garde à l'avenir.

4. Déclaration des témoins

- Certains témoins de contacts ponctuels ont effectué des déclarations jointes au dossier, suite au constat des faits le 25 décembre 2021 [lire : 2020]

d) Pièces annexées :

- 1) Lettre d'invitation l'audition disciplinaire
- 2) Procès-verbal de l'audition de l'intéressé le 19/01/2021
- 3) État de service de l'agent
- 4) Rapport d'information par *mail* [du requérant] en date du 24/12/2020
- 5) Rapport d'information version papier [du requérant] du 24/12/2021 [lire : 2020] avec prise de connaissance par [S. D.], Attachée et directeur de garde, le 25/12/2020
- 6) Bon de réparation de la cellule 464 en date du 24/12/2020
- 7) Note de [P. L.], Infirmier, concernant la prise en charge du patient [M. A.] le 25/12/2020
- 8) Constat des dégâts et photos de [D. W.], assistant technique le 25/12/2020
- 9) Mesure d'ordre du 25/12/2020
- 10) Demande d'explications justificatives du 26/12/2020 et accusé de réception
- 11) Réponse par *mail* [du requérant] à la demande d'explications justificatives le 27/12/2020
- 12) Rapport de [J.-L. L.], ASPCE responsable de la planification des services, en date du 28/12/2020

- 13) Rapport de [V. J.], ASPCE responsable de l'équipe de nettoyage en date du 29/12/2020
- 14) Devis des dégâts à la cellule 464 réalisé par [D. W.], assistant technique le 03/01/2021
- 15) Demande de consultation de dossier [du requérant] en date du 10/01/2021 pour le 18/01/2021

2. Présentation basée sur l'examen préliminaire

Des recherches, nous pouvons retenir les éléments suivants :

a) Concernant les faits

Il ressort que : [le requérant] reconnaît les faits mais les minimise et ne semble pas conscient de leur gravité.

b) Concernant la faute disciplinaire

Les faits établis ne sont pas permis et constituent une infraction à :

- AR du 02/10/37, statu des agents de l'État, article 7 § 1 (remplit ses fonctions avec loyauté, conscience et intégrité)
- AR du 02/10/37, article 8 § 1 (traite les usagers avec bienveillance)
- CM 573 du 18/07/2007, cadre déontologique, points 3 et 5 (respect), points 23 et 26 (conscience professionnelle), points 27 et 29 (loyauté)

3. Éléments d'évaluation

a) Circonstances atténuantes

Aucune circonstance atténuante ne peut être prise en considération au vu de la nature des faits et du grade [du requérant]. Il n'a respecté ni appliqué aucune procédure exigée dans ce type de situation.

b) Circonstances aggravantes

[Le requérant] possède le grade d'assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe. Il est le seul gradé de l'équipe de nuit dont il est par ailleurs chef fonctionnel et évaluateur pour l'ensemble de ses agents. De ce fait, il en est *de facto* chef de poste lorsqu'il travaille, quoiqu'il en dise et que son nom soit différencié de ses collègues ou non sur la feuille de service. Comme tout gradé, il doit être un exemple adopter un comportement irréprochable et favoriser le respect des procédures appliquées. Lors des faits, [le requérant] a agi à l'inverse de ces exigences, mettant en péril l'intégrité de l'établissement et des patients ».

9. Le même jour, le comité de direction du SPF Justice convoque le requérant pour une audition conformément à l'article 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État'.

10. L'audition a lieu le 24 février 2021. Le requérant comparaît accompagné de son conseil. Il y dépose une note de défense.

11. Le 9 mars 2021, le comité de direction formule une proposition provisoire de sanction disciplinaire à l'égard du requérant. Cette proposition, qui lui

est notifiée par un courrier recommandé avec accusé de réception daté du même jour, conclut en ces termes :

« Le Comité de direction

Accepte à l'unanimité la proposition de peine disciplinaire de déplacement disciplinaire à l'égard [du requérant] ».

12. Par un courriel du 23 mars 2021, le requérant introduit un recours, par l'entremise de son conseil, auprès de la chambre de recours.

13. La chambre de recours entend le requérant le 28 avril 2021.

14. Dans son avis du 28 avril 2021, formalisé lors de la réunion du 19 mai 2021, la chambre de recours juge le recours du requérant recevable et fondé. Elle considère ce qui suit :

« Par une majorité de 12 de ses membres contre un, la chambre de recours est d'avis que la sanction de déplacement disciplinaire proposée est excessive, d'autant que le requérant a déjà été pénalisé en ayant suspendu de service dès le 26 décembre 2020, et alors qu'il a reconnu son manquement en s'en excusant.

Il est proposé d'y substituer un rappel à l'ordre ».

15. Par un arrêté du 28 mai 2021, le président du comité de direction décide de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours et d'infliger au requérant la « peine disciplinaire de déplacement disciplinaire vers la prison de Bruxelles ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un pli recommandé du même jour.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Second moyen

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen, le second de sa requête, de la violation du principe général de droit selon lequel un acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, de l'article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Après avoir rappelé la jurisprudence en matière d'erreur manifeste d'appréciation et de motivation formelle et matérielle des décisions administratives, il rappelle la motivation de l'acte attaqué visant à justifier la proportionnalité de la sanction, essentiellement au regard du fait que la chambre de recours proposait, dans son avis, de limiter la sanction à un blâme. Il considère que les motifs de l'acte attaqué sont soit inexacts, soit dénués de pertinence, soit encore inadmissibles en droit. Entre autres, il relève qu'il n'est pas motivé quant à l'affectation de son déplacement disciplinaire à Bruxelles, alors que « [l']autorité ne peut ignorer qu'imposer des déplacements de plus de 200 kilomètres par jour au père célibataire de deux enfants en bas âge représente, pour ce dernier, un important préjudice en termes de vie privée et familiale » et que « [d]es affectations bien plus proches sont possibles pour un assistant pénitentiaire, notamment la prison de Lantin, évoquée par le Directeur de l'EDS de Paifve lors de l'audition devant la Comité de direction ». Il ajoute que la lecture de l'acte attaqué ne lui permet pas comprendre si cette affectation particulière est destinée à lui imposer une punition spécialement dure – « en réalité, cruelle » – eu égard à la gravité du fait disciplinaire, si elle est le résultat d'une indifférence du président du comité de direction à l'égard du bien-être et de la vie privée et familiale des agents qui travaillent sous son autorité, ou si elle est le résultat d'une impossibilité, pour le service public, de l'affecter à un établissement plus proche de son domicile. Il estime que ce défaut de motivation formelle ne permet pas de comprendre si l'autorité a elle-même correctement envisagé la gravité de la sanction qu'elle lui infligeait et souligne qu'en définitive, la position nuancée de la chambre de recours « qui reconnaît une faute disciplinaire, mais qui tient compte [de ses] regrets sincères et immédiats [...], et qui prend accessoirement en considération le fait [qu'il] a déjà été lourdement touché financièrement par la mesure d'ordre infligée immédiatement par le Directeur de l'établissement (qui est aussi l'autorité poursuivante), est écartée en invoquant des motifs qui ne sont soit pas exacts, soit pas pertinents, soit pas légalement admissibles, soit inadéquats sur le plan formel ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse relève notamment, au sujet de l'affectation du déplacement disciplinaire, que l'éventualité de déplacer le requérant à Lantin, « avait, vraisemblablement à la lecture du procès-verbal de l'audition auprès du chef d'établissement, été évoquée par le requérant lui-même et son conseil et pas par la direction ». Elle ajoute qu'« une sanction disciplinaire a vocation à punir l'agent et certainement pas à le récompenser », que « [l]e déplacement disciplinaire à Lantin [lui] aurait permis [...] de se retrouver à 20 minutes de trajet de son domicile, alors même que le trajet jusqu'à l'établissement pénitentiaire de Paifve se situe à 25 minutes de son domicile (source : *google Maps*) et aurait tout simplement fait droit à une doléance du requérant ».

Interrogées par l'auditeur rapporteur sur le moment où le requérant a été informé de la possibilité de son déplacement disciplinaire à la prison de Bruxelles, les parties ont toutes deux répondu, à l'audience, que ce n'est que dans l'acte attaqué que cette question a été tranchée et qu'elle n'a pas été débattue auparavant, dans le cadre de la procédure disciplinaire.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. 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, la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée.

L'article 77, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévoit ce qui suit :

« Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées :

- 1° le rappel à l'ordre;
- 2° la retenue de traitement;
- 3° le déplacement disciplinaire;
- 4° la démission d'office;
- 5° la révocation.

La retenue de traitement s'applique pendant un mois au moins et trente-six mois au plus et ne peut être supérieure à celle prévue à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.

L'agent déplacé par mesure disciplinaire, ne peut obtenir à sa demande ni une nouvelle affectation, ni un transfert, pendant le délai qui est fixé pour l'effacement de sa peine disciplinaire ».

Suivant cette disposition, la peine de déplacement disciplinaire constitue la troisième sanction sur une échelle de cinq. Ce classement correspond aux taux de la sanction dans cette échelle. Néanmoins, lorsqu'elle ne se limite pas à un changement de service dans un même lieu mais implique un changement de lieu d'activité, la gravité de cette sanction de déplacement disciplinaire varie également en fonction du nouveau lieu d'affectation. Tout autant que le taux de la sanction, le choix de ce lieu doit donc aussi être formellement motivé dans la décision qui inflige cette sanction à l'agent.

En l'espèce, le requérant relève à bon droit que l'acte attaqué ne justifie pas le choix de sa nouvelle affectation « à la prison de Bruxelles ». Ce choix a manifestement été décidé lors de l'adoption de l'acte attaqué, ce dont conviennent les parties à l'audience, mais sans que l'acte n'en explique les raisons. Le dossier administratif ne comprend aucune pièce susceptible de l'étayer davantage. Au contraire, le requérant a indiqué, lors de son audition du 19 janvier 2021, être « d'accord de retourner en service de nuit à Lantin » et « ne pas souhaiter perdurer en service de jour, car c'est trop compliqué pour lui avec sa situation familiale », tandis que J.-C. C., le chef de l'établissement de défense sociale de Paifve, a répondu qu'il « ne retiendra jamais quelqu'un qui veut partir, mais il semble que [le requérant] [doive] en premier lieu faire des démarches auprès de la Direction Lantin ». À aucun moment, le déplacement à la prison de Bruxelles n'a en revanche, *prima facie*, été évoqué. Quant aux justifications figurant dans la note d'observations de la partie adverse, elles tentent de motiver *a posteriori* l'acte attaqué. Elles sont tardives et ne peuvent dès lors pas être admises. Elles confirment, du reste, que le choix de cette « prison de Bruxelles » a été opéré dans un but punitif, une affectation à la prison de Lantin n'étant apparemment pas suffisamment sévère à l'égard du requérant. Indépendamment de la pertinence de ces motifs, ils révèlent

que la partie adverse a exercé un pouvoir d'appréciation à ce propos, qui nécessitait de sa part qu'elle en explicite les raisons dans la motivation formelle de l'acte attaqué.

Dans cette mesure, le second moyen est sérieux.

VI. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur

VI.1. Exposé du moyen

L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office, pris de la violation du principe général du respect des droits de la défense dont il souligne le caractère d'ordre public.

Il fait valoir que, selon l'article 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, la procédure disciplinaire impose au comité de direction de formuler une proposition de peine disciplinaire qui doit être notifiée à l'agent dans un délai de rigueur de quinze jours, et que cet agent dispose d'un recours devant la chambre de recours compétente. Il ajoute que l'article 81, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité prévoit que l'autorité compétente ne peut prononcer une peine plus lourde que celle proposée. Il relève que, comme il a été exposé lors de l'examen du second moyen, la gravité d'une sanction disciplinaire de déplacement disciplinaire varie en fonction de la nouvelle affectation, à tout le moins lorsque le changement d'affectation ne concerne pas uniquement le service mais également le lieu de travail. Il en déduit que, pour permettre à l'agent d'exercer utilement ses droits de la défense devant la chambre de recours compétente, la proposition de sanction de déplacement disciplinaire doit, nécessairement, indiquer le lieu de la nouvelle affectation, afin de permettre à l'agent d'exposer les raisons pour lesquelles l'affectation envisagée dans la proposition de sanction porterait, le cas échéant, atteinte à sa vie privée et familiale. Il s'interroge au demeurant sur la manière d'appliquer la règle susmentionnée selon laquelle « [l']autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée » si la proposition n'identifie aucune nouvelle affectation. Il en conclut qu'en l'espèce, le constat posé dans le cadre du second moyen induit que le principe général du respect des droits de la défense est violé.

Invitée à faire valoir ses observations sur le moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur à l'audience, la partie adverse indique que, dès le moment où il apparaît que le choix du lieu de la nouvelle affectation a été décidé lors de l'adoption de la décision finale et non à un stade antérieur de la procédure, le requérant n'a pu faire valoir ses observations à ce sujet. Elle ajoute ne pas se sentir « heurtée » par ce

moyen soulevé d'office qui s'inscrit dans la logique de la réponse donnée à propos du second moyen.

VI.2. *Appréciation*

Le principe général du respect des droits de la défense accorde, entre autres, à toute personne qui risque de se voir infliger une sanction administrative la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. Ce principe général de droit implique notamment qu'elle ait eu la possibilité de consulter l'ensemble du dossier sur la base duquel l'autorité s'est fondée pour lui adresser ces reproches et envisager de prendre à son égard cette sanction. En d'autres termes, la constitution du dossier vise, d'une part, à lui permettre de préparer utilement et efficacement sa défense et, d'autre part, à éclairer utilement l'autorité quant aux faits reprochés. Le principe général du respect des droits de la défense revêt un caractère d'ordre public et doit donc, le cas échéant, être soulevé d'office.

En application de ce principe général, les articles 79, § 3, et 81, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 disposent :

« Art. 79, § 3. – Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, le comité de direction formule une proposition de peine disciplinaire et notifie sa proposition à l'agent dans les quinze jours.

À défaut de cette notification dans le délai de quinze jours, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent »;

« Art. 81, § 1^{er}. – L'autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée. Aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé ».

En l'espèce, il n'apparaît pas, et la partie adverse ne soutient pas, que la proposition de sanction disciplinaire émise le 9 mars 2021 contenait une indication quant au lieu de la nouvelle affectation où le déplacement disciplinaire du requérant devait avoir lieu. Pour rappel, cette proposition de sanction précisait ce qui suit dans son dispositif :

« Le Comité de direction

Accepte à l'unanimité la proposition de peine disciplinaire de déplacement disciplinaire à l'égard [du requérant] ».

Comme il a été relevé lors de l'examen du second moyen, ce n'est que dans l'acte attaqué que la précision selon laquelle le requérant serait déplacé disciplinairement « à la prison de Bruxelles » est apparue.

Il en résulte, et la partie adverse l'admet elle-même, qu'à aucun moment, le requérant n'a eu l'occasion de faire valoir ses observations quant au choix de la nouvelle prison vers laquelle il a été déplacé disciplinairement. Il est, au demeurant,

impossible de déterminer si, et le cas échéant dans quelle mesure, le requérant se voit finalement infliger une sanction plus lourde que celle envisagée dans la proposition de sanction disciplinaire du 9 mars 2021.

Partant, le moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur est sérieux.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèses des parties

Le requérant soutient que l'acte attaqué lui a été notifié par un pli recommandé dont il n'a pris connaissance que le 3 juin 2021, après avoir constaté qu'un avis de passage avait été déposé la veille dans sa boîte aux lettres et s'être rendu au bureau de poste le lendemain. Il estime dès lors avoir saisi le Conseil d'État dans les dix jours de la prise de connaissance de l'acte. Concernant l'imminence du péril, il indique que le déplacement disciplinaire attaqué est ordonné vers la prison de Bruxelles, alors qu'il est domicilié et vit à Angleur et que ses deux enfants en bas âge, dont il assure la coparentalité, sont domiciliés avec leur mère et sont scolarisés à Remouchamps (Aywaille). Il souligne qu'il doit s'occuper d'eux une semaine sur deux, mais que c'est lui qui se charge de les amener et les rechercher chaque jour à l'école et à la crèche dès lors que leur mère n'a pas de permis de conduire et travaille en journée. Il précise ne pas pouvoir disposer d'aide des grands-parents qui soit trop âgés, soit vivent en Afrique. Il souligne que, depuis qu'il a fait l'objet de la mesure d'ordre le 26 décembre 2020, laquelle lui a retiré son horaire de nuit et a déjà fortement porté atteinte à sa vie privée et familiale, il travaille une semaine sur deux et un week-end sur deux, en alternant les horaires de jour de 6 à 14 heures et de 14 à 22 heures. Il indique qu'il n'est parvenu à faire face à ses obligations familiales qu'en prenant de nombreux congés, en procédant à des échanges d'horaires avec des collègues et en comptant sur la bienveillance de certaines connaissances pour récupérer ses enfants à la crèche et à l'école l'après-midi. Il estime que l'acte attaqué qui met fin à cette mesure d'ordre et lui impose, depuis le 15 juin 2021, de se rendre à la prison de Saint-Gilles à Bruxelles, perpétue et aggrave considérablement une situation déjà difficile pour lui, eu égard au régime de travail qui lui est imposé depuis cette date et pour le restant de l'année. Il estime que, quel que soit l'horaire du matin ou de l'après-midi auquel il est astreint, il ne peut s'occuper de ses enfants que pour un des deux trajets, doit rémunérer quelqu'un pour la seconde partie de la journée, et doit nécessairement prendre sa voiture dont les frais ne sont pas pris en charge par la partie adverse. Il en déduit un impact financier conséquent sur son traitement de 2.195,16 euros par mois, impact évalué à 390,13 euros par mois de frais de carburant, auxquels s'ajoutent les frais de garde qu'il n'a pas encore évalués,

à défaut de solution en vue, et ce alors qu'il doit déduire une pension alimentaire de 422,76 euros pour ses cinq autres enfants. Il fait état d'un risque de précarisation, susceptible de se répercuter sur ses enfants, à défaut de pouvoir assumer financièrement de telles dépenses supplémentaires. Il relève encore qu'il a 56 ans et des problèmes de santé, et que lui imposer un minimum de trois heures supplémentaires de trajets par jour implique une importante diminution de sa qualité de vie, une atteinte probable à sa santé, ainsi qu'une atteinte importante à sa vie privée et familiale, à défaut de pouvoir consacrer ce temps à ses enfants. Enfin, il indique que, compte tenu des délais normaux de la procédure de suspension « et de la quasi-impossibilité pour [lui] de faire face aux contraintes imposées par l'acte attaqué, le seul recours de nature à éviter l'apparition et l'aggravation d'un préjudice irréparable est le recours à la procédure de suspension d'être [lire : extrême] urgence ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste d'abord la diligence à agir du requérant en relevant qu'il a mis onze jours avant de saisir le Conseil d'État et que cette condition doit s'apprécier au regard des démarches que la partie requérante démontre concrètement avoir entreprises pour tenter, au plus vite, de remédier à la situation préjudiciable dans laquelle elle s'est trouvée à la suite de la décision qu'elle attaque. Elle souligne qu'elle n'a elle-même disposé que de trois jours pour constituer le dossier administratif et rédiger une note d'observations. Elle se réfère à un arrêt n° 235.811 du 21 septembre 2016, où le Conseil d'État a fait grief à une partie requérante d'avoir attendu le douzième jour suivant la notification de l'acte attaqué pour introduire sa demande de suspension, ce sans donner de justification dans sa requête. Elle ajoute que « [s]'il peut se comprendre qu'un délai de sept jours – généralement admis – est compatible avec la procédure d'extrême urgence, sans qu'il soit nécessaire de justifier le délai à agir, tel n'est pas le cas lorsque le requérant introduit sa requête onze jours après avoir pris connaissance de l'acte attaqué ». Elle se réfère encore à un arrêt n° 249.151 du 4 décembre 2020, où le Conseil d'État a indiqué qu'un « délai de saisine qui dépasse les dix jours ne témoigne pas d'une volonté d'agir avec diligence dans le chef du requérant », en soulignant qu'en l'espèce, le requérant n'a donné aucune indication pour n'avoir saisi le Conseil d'État qu'après onze jours. Elle fait ensuite valoir que le requérant ne justifie pas davantage l'imminence du péril allégué. Elle souligne que, selon les indications et pièces du requérant, le préjudice invoqué « semble résulter de l'horaire de travail dont il dispose auprès de la prison de Bruxelles », soit une mesure postérieure à l'acte attaqué qui n'a lui-même eu aucun impact sur les horaires dévolus au requérant. Elle ajoute que ce dernier ne prouve pas l'absence de permis de conduire de la mère de ses enfants, le fait qu'il doit assumer tous les jours les déplacements vers leurs écoles respectives, le lieu de leur scolarité, le montant qu'il

devrait déboursier pour ses frais d'essence, ou encore le montant de la pension alimentaire invoqué. Elle souligne que, si le trajet en voiture d'Angleur à Paifve est de 26 minutes et d'Angleur à Bruxelles, de 78 minutes, selon *Google maps*, « [l]e trajet en train de Angleur à Bruxelles est d'une durée de 55 minutes. En transports en commun, il est en moyenne légèrement supérieur entre Angleur et Paifve ». Elle estime ne pas pouvoir être tenue responsable du fait que la mère des enfants du requérant ne dispose pas de permis de conduire et ajoute que ce dernier ne démontre pas que la procédure de suspension serait impuissante pour régler la situation qu'il décrit et que « la requête ne met pas en exergue un préjudice qui ne pourrait être réparé *a posteriori* en cas de suspension et ensuite d'annulation de la décision attaquée – *quod non* ».

À l'audience, la partie adverse précise qu'il existe trois régimes de travail possibles, à savoir de 6 à 14 heures, de 14 à 22 heures, ou de nuit.

VII.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

La procédure d'extrême urgence doit, quant à elle, demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Conformément à l'article 17, § 4, précité, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que « dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ». Elle ne se conçoit donc que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles susvisées. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. La diligence à agir en extrême urgence s'apprécie à partir du moment où le requérant dispose de tous les éléments d'information nécessaires à l'introduction d'un tel recours. En principe, un délai de saisine qui dépasse les dix jours ne

témoigne pas d'une volonté dans le chef du requérant de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint, sauf à démontrer qu'il a été confronté à des circonstances dont il n'est pas responsable et qui l'ont empêché d'agir plus vite. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En ce qui concerne la diligence à agir du requérant, celui-ci indique, sans être contredit par la partie adverse, qu'il a pris connaissance de l'acte attaqué le 3 juin 2021, c'est-à-dire le lendemain du jour où un avis de passage a été laissé par les services de la poste dans sa boîte aux lettres. Il s'ensuit qu'en introduisant sa demande de suspension d'extrême urgence le 13 juin 2021, soit dix jours plus tard, il a respecté le délai qui est en principe admis pour témoigner de sa volonté de faire cesser rapidement le préjudice dont il se plaint.

Par ailleurs et s'agissant des éléments justifiant l'imminence du péril, tout déplacement disciplinaire est susceptible d'impliquer une modification du temps de trajet et des moyens de transports requis pour atteindre la nouvelle affectation. Une telle modification, inhérente à ce type de peine, n'est pas révélatrice, en soi, d'une urgence à statuer justifiant le recours au référé administratif. En l'espèce, le requérant invoque, toutefois, à juste titre que son déplacement disciplinaire à la prison de Bruxelles lui impose des contraintes particulièrement difficiles à supporter en termes de respect de la vie privée et familiale. Il fait valoir, sans être valablement contredit par la partie adverse, qu'il s'occupe, dans le cadre d'une garde alternée, de ses deux enfants de un an et demi et quatre ans et qu'en étant domicilié à Angleur, il doit les conduire ou les rechercher à la crèche ou l'école à Remouchamps, dans l'entité d'Aywaille où réside leur maman. Il produit une « convention d'hébergement égalitaire et de partage de l'avantage fiscal pour les enfants » en ce sens et a, pour rappel, indiqué, lors de son audition du 19 janvier 2021, qu'il était d'accord de retourner à la prison de Lantin mais qu'il ne souhaitait pas continuer en service de jour, dès lors que c'était « trop compliqué pour lui avec sa situation familiale ». En prestant son service de 6 à 14 heures ou de 14 à 22 heures, tout en se voyant imposer par l'acte attaqué de se rendre à Bruxelles et plus spécifiquement à la prison de Saint-Gilles, il voit la durée de ses trajets quotidiens nécessairement et considérablement augmenter, ce qui l'empêche de s'occuper de ses jeunes enfants, en particulier lorsqu'il en a la garde. Les trajets en transport en commun et les durées corrélatives que la partie adverse mentionne ne sont pas réalistes, eu égard aux horaires retenus et aux distances à parcourir. De plus, ces horaires n'ont certes pas été fixés directement par l'acte attaqué mais, comme la partie adverse l'admet elle-même, il n'y avait pas d'autres alternatives que ces deux horaires de jour et celui de nuit, de sorte qu'au vu des motifs de l'acte attaqué, seuls les deux horaires de jour demeuraient en réalité envisageables. Il importe par ailleurs

peu que la partie adverse ne puisse être tenue pour responsable du fait que la mère des enfants du requérant ne soit pas elle-même en mesure de les véhiculer. L'exécution de l'acte attaqué n'en est pas moins de nature à porter gravement et directement atteinte à sa vie privée et familiale, en particulier au bien-être et au développement de ses enfants en bas âge. Enfin, eu égard aux délais de traitement habituels d'une demande de suspension ordinaire, le recours à la seule procédure de suspension ordinaire serait impuissant à empêcher la survenance de tels préjudices en temps utiles.

Il s'ensuit que les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

VIII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision la décision du 28 mai 2021 du président du comité de direction du SPF Justice, infligeant à XXXX la peine disciplinaire de déplacement disciplinaire vers la prison de Bruxelles est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État', le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 5.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé le 23 juin 2021 par la VIII^e chambre siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Raphaël Born