CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 261.794 du 18 décembre 2024

A. 234.498/VIII-11.782

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

contre :

l'État belge, représenté par
le 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 6 septembre 2021, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté du Président du Comité de Direction du Service Public Fédéral Justice du 7 juillet 2021 par lequel le requérant est mis en non activité pour absence injustifiée le 31 janvier 2021 avec réduction proportionnelle de traitement ».

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 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 2 décembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 décembre 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marine Wilmet, *loco* M^e^ Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Maxime Chomé, *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 à l'établissement pénitentiaire de Leuze-en-Hainaut.

2. Le 31 janvier 2021, il quitte prématurément le service avant la fin de ses prestations. Dans sa requête, il soutient s'être senti mal et avoir « quitté son service afin de regagner son domicile et ce après avoir expressément sollicité l'autorisation auprès de son supérieur hiérarchique ».

3. Le 11 février 2021, le chef de l'établissement, C. M., l'invite à fournir une explication concernant son absence du 31 janvier 2021, étant précisé qu'à défaut de réponse ou de motif légitime, son absence sera considérée comme injustifiée et il sera mis en non-activité.

4. Le 19 février 2021, le requérant lui répond en ces termes :

> « Je vous avoue être surpris par votre demande d'explication concernant une absence injustifiée le 31/01/2021.
> En effet le 31/01/2021 en service 14-22 je ne me sentais plus capable d'assurer mon service car j'étais malade et j'ai donc fait la demande à mon ASPCE du jour [M. M.] de pouvoir rentrer chez moi, celui-ci a immédiatement contacté l'APFF de service [J. B.] par téléphone pour l'informer de la situation et lui demander l'autorisation afin que je puisse quitter l'établissement.
> L'aspce [M. M.] m'a affirmé à la suite de cet entretien téléphonique que je pouvais rentrer chez moi. Lorsque je suis arrivé à la hauteur du panoptique l'APFF [J. B.] s'est exprimée à haute voix devant tous les agents présent[s] je cite "Les agents malades peuvent repartir". C'est à ce moment, et avec l'accord de mes supérieurs hiérarchiques, que je me suis dirigé vers la sortie de l'établissement.

> Je n’ai donc pas quitté mon poste sans l'accord de mon responsable hiérarchique comme mentionné dans votre recommandé, et vous invite à prendre contact avec l’ASPCE [M. M.] et l’AP [J. B.] qui pourront vous confirmer mes propos.
> Je souhaiterais également attirer votre attention sur le fait qu'une personne mal intentionnée et souhaitant très probablement me nuire vous a fourni des informations erronées à mon égard et que je voudrais connaitre l'identité de celle-ci et la teneur de ces propos afin de pouvoir engager des poursuites pour diffamation via mon assurance protection juridique ».

5. Le 22 mars 2021, le chef de l’établissement « après réception et lecture de [ses] éléments relatifs au départ du 31/01/2021 », rappelle au requérant « le cadre dans lequel [son] départ de la prison a eu lieu : en raison d’un mécontentement collectif de la part de 7 agents en pause après-midi, dont [il] fais[ait] partie, un mouvement d’humeur s’est déclenché et a mené à un départ de la prison en groupe, les pointages de sortie allant de 16:09 à 16:12. L’assistant pénitentiaire et le directeur ont été mis devant le fait accompli par un appel téléphonique alors même [qu’ils] discut[aient], dans [son] bureau, de la situation que le groupe dont [il faisait] partie considérait inacceptable ».

Il précise qu’« aucun accord préalable, formel et clair n’a été prononcé par l’assistant pénitentiaire, [son] chef de service du jour ».

6. Par un courriel du 26 mars 2021, le requérant interpelle S. D. en ces termes : « pourrais-tu me confirmer, en réponse à ce mail, avoir entendu le 31/01/2021 au niveau du panoptique l’AP de service [J. B.] donner son accord afin que les agents malades puissent quitter l’établissement ».

Par un courriel du même jour, il interpelle [M. M.] : « ce 31/01/2021 vers 15h45, je t’ai fait part de ma demande de retourner malade car je ne me sentais pas bien. Suite à cette demande, tu as contacté APFF de service, [J. B.] par téléphone et tu m’as ensuite informé que tout était en ordre et que je pouvais rentrer chez moi. Pourrais-tu confirmer par retour de mail avoir reçu l’accord de l’APFF de service [J. B.] de me laisser repartir malade, et pourrais-tu me confirmer avoir entendu APFF [J. B.] [d]ire au panoptique que les agents malades pouvaient rentrer chez eux ».

7. Le 27 mars, S. D. lui répond : « oui, je te le confirme ».

8. Le 28 mars 2021, M. M. lui répond : « je te confirme par la présente avoir contacté l’APFF [J. B.] par téléphone du fait que tu désirais retourner malade car tu ne te sentais pas bien. Je te confirme aussi avoir entendu l’APFF [J. B.] dire dans le panoptique que les agents qui étaient malades pouvaient partir ».

9. Le 3 mai 2021, la partie adverse recueille la version des faits du chef de l'établissement, qui déclare :

« L'AP chef et l'AP adjoint n'étaient pas présents le jour concerné. Seules [J. B.], AP faisant fonction et moi-même, directeur de service, étions présentes dans mon bureau lors de l'appel téléphonique signalant ces départs du service.
Je vous déclare qu'aucune de nous n'a donné de consentement aux agents concernés le 31/01/21.
Je demande à l'AP faisant fonction, [J. B.] de me transmettre sa déclaration par écrit également ».

10. Le même jour, J. B. déclare :

« Ce 31/01/21 dernier, j'étais l'AP de service en pause 14/22h. Peu de temps après le changement de pause, le panoptique m'appelle pour me dire que nous risquions d'avoir un problème avec le personnel. Je me suis immédiatement rendue sur place, et j'ai pu constater un attroupement d'agents au niveau du panoptique !
Le panoptique m'informe à ce moment d'un mouvement de grogne et me signale également qu'un groupe d'agents "serait" prêt à retourner malade. À ce moment-là j'ai demandé aux Aspce de regagner leur aile respective en vue d'effectuer un appel détenu correct !
Quelques instants plus tard, j'apprends que les agents présents ne veulent pas sortir les préaux, je demande donc à la directrice principale [C. M.], directrice de garde ce 31/01/21, à pouvoir m'entretenir avec elle en compagnie d'un des agents étant à l'origine du mouvement ainsi que 2 représentants syndicaux. Une fois que ces 3 derniers sont redescendus voir la "base" je reçois un premier appel du chef panoptique m'affirmant qu'il a demandé à plusieurs reprises aux CQ d'ailes de lancer les mouvements préaux et qu'il s'est vu recevoir un non catégorique.
Etant à ce moment-là en entretien avec la directrice, j'ai reçu successivement l'appel des 4 aspce d'aile m'indiquant des retours anticipés. Je tiens à signaler que je me suis retrouvée sur le fait accompli et que je n'ai en aucun cas donné mon consentement formel pour de tels départs !
Je suis redescendue au niveau du panoptique, tous les agents du cellulaire y étaient. Les agents m'ayant indiqué leur retour s'y trouv(aient) avec leur sac et ont pris la direction du portier. J'ai donc en même temps pris connaissance de la feuille de service et ainsi pouvoir dispatcher le personnel restant, car nous avions toujours nos 2 salles de visites pleine[s] (à table 2 et webex). Les 8 "malades" ont quitté l'établissement vers 16h10. Le portier ayant déjà été sollicité plus tôt dans la journée pour s'ajouter au mouvement (alléluia c'était le jour des pizzas ils sont restés), je n'ai à aucun moment dû leur donner mon accord verbal pour laisser les 8 agents quitter l'établissement ! Nous avons fait avec les moyens du bord pour gérer le reste du service avec 15 agents ».

11. le 3 mai 2021 toujours, la partie adverse recueille encore les déclarations de G. V. selon lequel « […] Vers 16h, l'AP me rejoint afin d'examiner la situation et là, nous ne pouvons que constater un départ soudain de plusieurs agents "pour cause de maladie". En ma présence, l'AP n'a pas eu d'autre choix que de cocher sur le billet de service les noms d'agents en départ vers la sortie », et de P. L. qui déclare : « […] j'ai vu Mr. L. quitter la zone panoptique avec son sac sur le dos et d'autres agents ([le requérant], […]) quitter leur aile et le suivre. […] je suis revenue dans le panoptique au moment où ils étaient tous dans le couloir et se dirigeaient vers la sortie de l'établissement […] ».

12. Par un arrêté du 7 juillet 2021, le président du comité de direction du SPF Justice place le requérant en non-activité pour la journée du 31 janvier 2021, dans les termes suivants :

« […]
Considérant que [le requérant], assistant de surveillance pénitentiaire à la prison de Leuze-en-Hainaut, a quitté prématurément le service le 31/01/2021 sans avoir obtenu au préalable un congé ou une dispense de service et ce, alors qu'il lui restait à prester 5h51 de travail ;
Considérant que [le requérant], précité, a été avisé par courrier recommandé du 16/02/2021 (signé pour réception le 17/02/2021) ;
Considérant que le motif invoqué par l'agent, notamment "qu'il ne se sentait plus capable d'assurer son service car il était malade. Il a fait la demande à son ASPCE du jour afin de pouvoir rentrer chez lui. L'ASPCE a immédiatement contacté l'APFF pour l'informer de la situation et demander l'autorisation pour [le requérant] de quitter l'établissement, ce qui a été autorisé. L'APPFF a d'ailleurs exprimé à haute voix devant tous les agents présents 'Les agents malades peuvent partir'. C'est à ce moment et avec l'accord de ses supérieurs hiérarchiques que l'intéressé s'est dirigé vers la sortie" n'est pas une raison valable car ne pas correspondant à la réalité. Sur base des informations reçues par le service, l'intéressé est parti sans qu'un accord préalable ait été prononcé par l'assistant pénitentiaire, chef de service du jour. L'intéressé n'a, dès lors, pas quitté l'établissement dans les circonstances qu'il a décrit. Un mouvement d'humeur de plusieurs agents a amené le départ de la prison en groupe de 7 agents dont l'intéressé, les pointages de sortie allant de 16h09 à 16h12. L'intéressé est parti 5h51 avant la fin de sa pause. Il n'a donc pas presté l'entièreté de sa journée et ce, sans avoir obtenu d'autorisation préalable de quitter le service ;
Considérant que l'agent qui s'absente sans autorisation ou dépasse sans motif valable le terme de son congé, se trouve de plein droit en non-activité ;
ARRÊT[E] :
Article 1er : [Le requérant], préqualifié, est en absence injustifiée le 31/01/2021 (soit 5h d'absence). 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. Débats succincts

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

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux

administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement de procédure), « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». Le dernier alinéa de la même disposition stipule que « l'énoncé du moyen et, le cas échéant, le résumé du grief sont reproduits tels quels […] dans l'arrêt ».

En l'espèce, le moyen, dépourvu d'un résumé, est libellé comme suit avant ses « développements » :

> « Pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 41*bis* de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, de l'article M.III. de la circulaire n° 578 du 4 décembre 2007 relative aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'État, du principe *patere legem quam ipse fecisti*, du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ;
> En ce que l'acte attaqué met le requérant en non-activité le 31 janvier 2021 pour absence injustifiée ;
> Alors que l'absence du requérant le jour dit était dûment justifiée conformément à la procédure en vigueur ».

V.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant prend acte et « conteste formellement » les déclarations de J. B. et C. M. invoquées dans le mémoire en réponse et déposées à l'appui du dossier administratif. Il estime qu'elles sont contredites non seulement par ses soins mais également par les témoignages de S. D. et de M. M., sa supérieure hiérarchique directe. Il conteste que le témoignage de cette dernière devrait être écarté au motif qu'elle aurait fait partie des agents ayant quitté l'établissement ce jour-là. Il expose que M. M. est son supérieur hiérarchique direct et que, conformément à la procédure, c'est donc bien à elle qu'il s'est adressé afin de solliciter l'autorisation de sortir prématurément pour des raisons de santé. Il ajoute que M. M. s'est adressée à sa propre supérieure hiérarchique, J. B., et qu'écarter son témoignage reviendrait à le priver « de la possibilité d'établir qu'il a agi de manière réglementaire et transparente ».

Il observe que selon la déclaration de J. B., celle-ci précise s'être « retrouvée sur le fait accompli (sic) » et indique ne pas avoir donné son « consentement formel pour de tels départs », et il réplique que « "ne pas donner son consentement formel" est une expression quelque peu sibylline dès lors que cela ne signifie pas "avoir refusé" », et que sa déclaration en question « fait état de plusieurs "départs" sans aucunement faire la part des choses entre les uns et les autres. Ainsi, à supposer même qu'un mouvement d'humeur ait pu exister le jour en question, rien ne permet de considérer que [lui] en particulier y ait été associé d'une quelconque façon ». Il estime que l'acte attaqué se borne à reproduire ses explications mais sans

y répondre. Il répète qu'il a scrupuleusement respecté la procédure applicable dès lors qu'il a suivi la voie hiérarchique en s'adressant à son supérieur direct, M. M., laquelle s'est ensuite adressée à sa propre supérieure hiérarchique, J. B., et estime qu'« au terme de ce double contact, M. M. [lui] a affirmé qu'il pouvait rentrer chez lui ».

Il en conclut qu'il « a donc pu quitter l'établissement après que le portier ait eu confirmation de l'autorisation en question » de sorte que la motivation de l'acte attaqué est manifestement déficiente, selon ses termes.

V.2. Appréciation

L'article 41*bis* de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' stipule qu' « Un agent qui tombe malade au cours de la journée et qui obtient de son chef de service, l'autorisation de quitter le travail afin de rentrer chez lui ou de recevoir des soins médicaux, obtient une dispense de service ». L'article M.III de la circulaire n° 578 du 4 décembre 2007 'relative aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État' prévoit, par ailleurs, à propos d'un agent tombant malade en cours de journée, que :

> « Moyennant l'accord de son chef de service, le membre du personnel qui tombe malade au cours de la journée pourra quitter le travail afin de rentrer chez lui ou de recevoir des soins médicaux. Cette autorisation est octroyée sous le couvert de la dispense de service. Ce jour d'absence de service ne pourra en aucun cas être converti en absence pour maladie ».

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose quant à elle 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.

En l’espèce, l’acte attaqué est motivé notamment comme suit :

« […]
Considérant que le motif invoqué par l’agent, notamment “qu’il ne se sentait plus capable d’assurer son service car il était malade. Il a fait la demande à son ASPCE du jour afin de pouvoir rentrer chez lui. L’ASPCE a immédiatement contacté l’APFF pour l’informer de la situation et demander l’autorisation pour [le requérant] de quitter l’établissement, ce qui a été autorisé. L’APPFF a d’ailleurs exprimé à haute voix devant tous les agents présents ‘Les agents malades peuvent partir’. C’est à ce moment et avec l’accord de ses supérieurs hiérarchiques que l’intéressé s’est dirigé vers la sortie” n’est pas une raison valable car ne pas correspondant à la réalité. Sur base des informations reçues par le service, l’intéressé est parti sans qu’un accord préalable ait été prononcé par l’assistant pénitentiaire, chef de service du jour. L’intéressé n’a, dès lors, pas quitté l’établissement dans les circonstances qu’il a décrit. Un mouvement d’humeur de plusieurs agents a amené le départ de la prison en groupe de 7 agents dont l’intéressé, les pointages de sortie allant de 16h09 à 16h12. L’intéressé est parti 5h51 avant la fin de sa pause. Il n’a donc pas presté l’entièreté de sa journée et ce, sans avoir obtenu d’autorisation préalable de quitter le service ; »

À l’appui du moyen, le requérant en déduit que l’acte attaqué « est justifié par la circonstance qu'il serait inexact [qu’il] aurait quitté l'établissement pénitentiaire pour cause de maladie après en avoir obtenu l'autorisation de son supérieur hiérarchique ». Cette argumentation s’avère toutefois contraire aux motifs de l’acte attaqué qui indique clairement, non pas qu’il est inexact qu’il aurait reçu l’accord de son supérieur hiérarchique, mais que son absence ne repose pas sur « une raison valable car ne pas correspondant à la réalité » dans la mesure où « sur base des informations reçues par le service, [il] est parti sans qu’un accord préalable ait été prononcé par l’assistant pénitentiaire, chef de service du jour ». Ce constat cadre précisément avec les dispositions précitées selon lesquelles c’est le « chef de service » qui donne l’autorisation de quitter l’établissement pour raisons médicales, ainsi qu’avec le dossier administratif qui contient les témoignages déjà cités selon lesquels :

« aucun accord préalable, formel et clair n’a été prononcé par l’assistant pénitentiaire, [son] chef de service du jour » (réponse du chef de l’établissement C. M. du 22 mars 2021 à la justification du requérant du 19 février 2021) ;

- ni le chef de l’établissement, directeur de service, ni l’AP faisant fonction J. B. « n’a donné de consentement aux agents concernés le 13/01/21 » (déclaration du même chef d’établissement du 3 mai 2021) ;
- « l’AP de service » le jour des faits n’a « donné en aucun cas [son] consentement pour ces départs » (déclaration de J. B., l’AP de service du 3 mai 2021).

Le requérant ne conteste pas que J. B. était bien « l’APFF de service » qui pouvait donner « l’autorisation requise » (requête, p. 5, *in fine*) et il ressort de ces témoignages que ledit accord n’a pas été donné par la personne ainsi

réglementairement désignée. Le requérant ne peut donc pas soutenir que « le prescrit des dispositions susvisées a été scrupuleusement respecté en l'espèce » (requête, p. 6, *in fine*). Si le requérant produit certes deux témoignages soutenant que ledit AP de service aurait donné son accord, force est de constater que, d'une part, ces affirmations sont contredites par l'AP de service lui-même, et, d'autre part, il ressort du dossier et il n'est pas contesté que M. M. faisait partie du mouvement de grogne et comptait parmi les agents ayant quitté l'établissement en même temps que le requérant de sorte que la crédibilité de son témoignage est sujette à caution. Enfin, et en tout état de cause, il n'est ni soutenu ni a *fortiori* établi que ces deux témoignages auraient été portés à la connaissance de la partie adverse avant qu'elle adopte l'acte attaqué. Celui-ci repose dès lors sur un motif exact, pertinent et légalement admissible et ne résulte pas d'une erreur manifeste d'appréciation, tandis que le moyen n'est pas fondé dès lors que l'acte attaqué n'est pas « justifié par la circonstance qu'il serait inexact [qu'il] aurait quitté l'établissement pénitentiaire pour cause de maladie après en avoir obtenu l'autorisation de son supérieur hiérarchique ».

Le requérant critique encore le fait que « l'acte attaqué fait état d'un "mouvement d'humeur" ayant conduit plusieurs agents à quitter dans un laps de temps rapproché l'établissement pénitentiaire alors qu'ils n'avaient pas terminé leur service et assimile le requérant à cette démarche », alors qu'il s'agirait selon le moyen d'une « motivation inexacte en fait ». Ce motif se fonde toutefois sur quatre témoignages circonstanciés, précis et concordants qui figurent au dossier administratif et qui démontrent que le requérant a fait partie d'un groupe d'agents pénitentiaires menant une action de débrayage à la suite d'un mécontentement provoqué par une sanction disciplinaire infligée à un détenu mais jugée trop légère. Le requérant ne conteste pas sa participation à cette action de mécontentement ni le fait qu'il a quitté l'établissement au même moment que d'autres agents mécontents, tous pour cause de maladie. Il suit également de ces déclarations que les départs des agents malades auraient été annoncés ensemble à la direction, représentée par C. M. et J. B., alors que ces dernières se concertaient en aparté sur ce mouvement d'humeur, ce qui rend tout à fait plausible l'affirmation précitée de J. B. selon laquelle elle aurait été placée devant le fait accompli et n'aurait donné aucun accord formel préalable.

Le moyen unique n'est pas fondé. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 décembre 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Frédéric Gosselin