CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 264.572 du 21 octobre 2025

A. 241.646/VIII-12.506

En cause : **M. D.**,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Louis LEUCKX, avocat,
rue Jules Destrée 72
6001 Charleroi,

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 9 avril 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du SPF JUSTICE datée du 8 février 2024 arrêtant que :

> Article 1^er : [elle], préqualifié[e], se trouve en absence injustifiée le 1^er mai 2023 (1 jour ouvrable). Durant cette absence injustifiée, [elle] est placé[e] en non-activité.
>
> Art. 2. : [son] traitement […] est réduit proportionnellement à la durée de l'absence injustifiée susmentionnée ».

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 21 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2025.

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

M[e] Jean-Louis Leuckx, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M[e] Hélène Debaty, *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 la prison de Saint-Gilles.

2. Dans sa requête, il expose avoir tenté en vain de joindre la prison, le 1[er] mai 2023, afin de signaler une prolongation d'absence pour cause de maladie.

3. Par un courriel du 2 mai 2023, à 01h29, il informe la prison qu'il a vainement tenté de signaler sa prolongation et demande si le numéro de téléphone de contact a été modifié.

Il précise qu'il va consulter son médecin dans la journée et qu'il reprendra contact pour communiquer les dates de prolongation.

4. Par un courriel du même jour, à 11h45, il informe la prison qu'il a réussi à avoir quelqu'un en ligne le matin et précise qu'il semblerait qu'il n'y avait personne durant la nuit.

5. Par un courriel du 7 juillet 2023, le service du personnel de la prison informe le requérant qu'il a été constaté que, le 1[er] mai 2023, il avait été absent sans obtention préalable d'un congé ou d'une dispense de service et sans avoir communiqué son absence une heure avant le début du service. Il est donc invité à fournir une explication dans les dix jours.

6. Par un courriel du 12 juillet 2023, il répond au service du personnel qu'il avait essayé à plusieurs reprises mais en vain de contacter la prison par téléphone, que dans son souvenir, il s'agissait d'une période durant laquelle avait eu lieu un mouvement d'humeur dans la prison, qu'il avait alors envoyé un courriel dans la nuit du 1er au 2 mai 2023, et qu'il avait finalement eu quelqu'un en ligne à 11h42. Il précise encore qu'un certificat a été envoyé pour couvrir cette période et demande s'il existe une autre voie pour prévenir d'une absence car il est souvent difficile de joindre le « bunker ».

7. Le 31 juillet 2023, le service du personnel de la prison demande à l'administration centrale de la partie adverse de rédiger un arrêté de mise en non-activité pour le 1er mai 2023, au motif que celui invoqué par le requérant « ne peut être accepté comme un motif légitime/de force majeure ».

8. Par un arrêté du 8 février 2024, le président du comité de direction place le requérant en non-activité pour absence injustifiée le 1er mai 2023.

Cette décision est motivée comme 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 aux 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 ;

Vu la circulaire nr. 633 du 17 décembre 2013 relative à l'adaptation du certificat médical dans le cadre des absences pour maladie des membres du personnel de la fonction publique fédérale administrative ;

Considérant que l'agent, assistant de surveillance pénitentiaire à la prison de Bruxelles, n'a pas averti dans le délai imparti son employeur de son absence pour maladie du 1er mai 2023 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 prise de service ;

Considérant que l'agent selon sa pause devait se présenter le 1er mai 2023 à 6 heures, mais n'a signalé son absence pour maladie que le 2 mai 2023 à 11 heures 42 ;

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 au 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 7 juillet 2023 (réceptionné le 12 juillet 2023) ;

Considérant que le motif invoqué, notamment "J'ai essayé à plusieurs reprises de contacter la prison, mais en vain. J'ai envoyé un mail pendant la nuit du 1er mai 2023 au 2 mai 2023 pour essayer de signaler mon absence. J'ai finalement réussi à avoir quelqu'un en ligne le 2 mai 2023 à 11 heures 42" ne peut être considéré comme un motif valable vu que l'agent n'apporte aucune preuve du mail qu'il a tenté d'envoyer et qu'on ne peut vérifier le fait qu'il ait essayé de joindre la prison par téléphone avant l'appel du 2 mai 2023 ;

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

Arrête :

Article 1er. : [Le requérant], préqualifié, se trouve en absence injustifié le 1er mai 2023 (1 jour ouvrable). 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 ».

Cette décision est notifiée au requérant le 20 février 2024.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable.

Le requérant fait valoir qu'entre le 12 juillet 2023, date à laquelle il a répondu à la demande d'explications de la partie adverse, et le 8 février 2024, date de l'acte attaqué, il s'est écoulé huit mois. Il estime qu'à partir du moment où aucun acte particulier d'instruction ne le justifie et où il s'agit d'un acte sans difficulté particulière, ce délai est déraisonnable.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que la jurisprudence qu'invoque le requérant est dénuée de pertinence puisque, dans cette affaire, le délai écoulé était de huit mois, soit le double. Elle ajoute qu'en l'espèce, la demande de rédaction d'un arrêté de mise en non-activité a été rédigée le 15 mars 2024, soit quinze jours après la réception des explications du requérant. Selon elle, ce délai de quinze jours peut s'expliquer par le grand nombre de dossiers et les moyens humains limités dont elle dispose.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, elle se prévaut d'un arrêt n° 259.598 du 23 avril 2024, prononcé par une chambre néerlandophone du Conseil d'État, dans lequel il a été considéré qu'un délai de presque huit mois n'était pas constitutif d'un dépassement du délai raisonnable dans le cadre de l'adoption d'une décision de placement d'un agent en non-activité. Elle estime que cet arrêt est applicable *mutatis mutandis* en l'espèce, eu égard aux circonstances similaires et au fait que le délai n'est en l'occurrence pas de huit mois mais de quatre mois.

IV.2. Appréciation

Le principe général du délai raisonnable qui est dérivé des principes généraux de bonne administration et de sécurité juridique, s'applique à l'ensemble des décisions administratives. En particulier, le destinataire d'un acte administratif qui lui est défavorable doit être fixé sur le sort que lui réserve l'autorité administrative dans un délai raisonnable. L'appréciation du caractère raisonnable ou non d'un délai est fonction des circonstances propres à chaque espèce. Ainsi, le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié en tenant compte de la durée totale de la procédure mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement de la partie requérante et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général.

En l'espèce, la partie adverse disposait de l'ensemble des éléments pour se prononcer sur la situation du requérant dès le 12 juillet 2023, date à laquelle elle a reçu la justification de ce dernier. La cheffe d'établissement ayant envoyé sa demande de rédaction d'un arrêté de non-activité le 31 juillet 2023 à l'administration centrale, l'autorité compétente a adopté l'acte attaqué le 8 février 2024, soit au total un peu moins de sept mois plus tard.

Si le premier délai compris entre les 12 et 31 juillet 2023 ne peut être considéré comme déraisonnable, *a fortiori* en période de vacances d'été, force est de considérer que le second délai, compris entre le 31 juillet 2023 et le 8 février 2024, est en revanche déraisonnable.

Comme l'intitulé du principe général en cause l'y invite, ce délai doit être apprécié de manière raisonnable, ce qui impose d'avoir égard notamment au délai requis pour permettre à l'administration centrale du service public fédéral Justice de centraliser et de traiter les données de l'ensemble des agents se trouvant dans un cas comparable à celui du requérant. En outre, ne pouvant méconnaître les dispositions du statut qui lui est applicable, un agent doit savoir que l'éventuel rejet de sa justification sur le fondement des articles 4, 61 et 62 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 'relatif aux congés et absences accordés aux membres du personnel des administrations fédérales' l'expose à la décision d'être placé de plein droit en non-activité pour les jours d'absence injustifiés.

Il n'en demeure pas moins que cet agent, à l'égard de qui la décision à prendre peut engendrer des conséquences financières non négligeables, ne peut rester trop longtemps dans l'expectative de cette décision. Nonobstant ce qui précède, il demeure constant, à cet égard, que l'administration doit veiller à se doter des moyens matériels et humains nécessaires pour s'assurer que ses services puissent adopter des décisions dans un délai raisonnable. Partant, en l'absence de tout point de repère dans la réglementation applicable, et même si le dépassement de ce délai n'implique pas en lui-même une violation du principe général, le délai de quatre mois imparti par le législateur, à l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour permettre à une autorité administrative préalablement mise en demeure de se prononcer, à défaut de quoi son silence est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours, peut apparaître comme un critère d'appréciation pertinent.

En l'espèce, dans la mesure où la partie adverse a mis près de sept mois pour se prononcer sur le dossier du requérant, ce alors que son dossier était complet depuis le mois de juillet 2023, qu'il était dénué de toute forme de complexité et qu'elle ne fait valoir aucun élément complémentaire permettant d'expliquer ce laps de temps, ce délai s'avère déraisonnable.

Le premier moyen est fondé.

V. Autre moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du 8 février 2024 qui place M. D. en non-activité à la date du 1er mai 2023 (un jour ouvrable), pour cause d'absence injustifiée, et qui réduit son traitement proportionnellement à la durée de cette absence est annulée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 octobre 2025, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux