

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 191.066 du 3 mars 2009

A.190.464/VIII-6665

En cause : **KEGELS Marie-Louise**,
ayant élu domicile à
la Centrale générale
des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes Bruno LOMBAERT et
Vanessa RIGODANZO, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 24 novembre 2008 par Marie-Louise KEGELS, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 19 septembre 2008 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office, et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 3 février 2009, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 24 février 2009 à 10.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me RIGODANZO, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante, née le 6 mars 1956, est conseiller-directeur à l'établissement pénitentiaire d'Andenne, détachée au centre de détention de Saint-Hubert.

2. Au début de l'année 2005, la requérante a commis un certain nombre de faits répréhensibles pour lesquels la peine de la suspension disciplinaire de trois mois lui a été infligée par un arrêté ministériel du 22 janvier 2007.

3. Des demandes d'explications justificatives furent adressées à la requérante par la directrice principale du centre de détention de Saint-Hubert, le 20 octobre 2005, le 7 avril 2006, le 3 septembre 2006 et le 18 septembre 2006, au sujet de divers faits survenus entre le 4 octobre 2005 et le 13 septembre 2006.

4. Le 18 septembre 2006, la directrice principale interdit provisoirement à la requérante l'entrée de l'établissement et la convoque à se présenter le 4 octobre 2006 à une audition disciplinaire en son bureau, en présence du directeur principal à Arlon.

5. Le 4 octobre 2006, la requérante ne se présenta pas à l'audition; elle fit parvenir un certificat médical justifiant un congé de maladie d'une durée prévue de 14 jours à partir du 1^{er} octobre 2006.

6. La requérante fut absente pour maladie du 1^{er} octobre 2006 au 22 décembre 2006.

7. Le 2 janvier 2007, la directrice principale convoqua à nouveau la requérante à se présenter le 12 janvier 2007 à une audition disciplinaire.

8. Le procès-verbal de l'audition du 12 janvier 2007, signé le 2 avril 2007 par le supérieur hiérarchique de la requérante, la directrice principale, et le 10 avril 2007 par le directeur principal fut notifié à la requérante par pli du 12 avril 2007, lui demandant de faire parvenir ses observations dans les sept jours calendrier.

9. Le 20 avril 2007, la requérante adressa ses observations à la directrice principale.

10. Le 2 mai 2007, la directrice principale formula une proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office, qui fut notifiée à la requérante par pli recommandé du 4 mai 2007. Celle-ci la renvoya signée le 21 mai 2007.

11. Le 15 juin 2007, la directrice principale transmet la proposition provisoire de peine disciplinaire au président du comité de direction.

12. Par une lettre du 5 septembre 2007, la requérante fut convoquée à être entendue par le comité de direction le 2 octobre 2007 au sujet de la proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office.

13. Le 22 octobre 2007, le comité de direction émit à l'unanimité la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office. Cette proposition définitive fut notifiée à la requérante par pli recommandé réceptionné le 12 novembre 2007.

14. Le 19 novembre 2007, la requérante adressa un recours au président de la chambre de recours interdépartementale.

15. Par une lettre du 10 avril 2008, la requérante fut convoquée à comparaître le 25 avril 2008 devant la chambre de recours interdépartementale.

16. Le 25 avril 2008, la chambre de recours remit l'affaire au 16 mai 2008, la requérante ayant demandé la remise et transmis un certificat médical selon lequel elle était hospitalisée depuis le 25 mars 2008, pour une durée indéterminée.

17. Le 16 mai 2008, la chambre de recours interdépartementale émet l'avis suivant :

" Considérant que, malgré l'octroi de plusieurs périodes d'interruption de travail avec cure de désintoxication, suivi médical et report de sa charge de travail, Marie-Louise KEGELS s'est mise à de nombreuses reprises dans l'impossibilité d'exercer dignement sa fonction de directeur de prison, en raison de sa dépendance à l'alcool et des comportements aberrants qui en ont résulté sur les lieux mêmes de son travail;

Considérant aussi que l'appelante se fait soigner et est parvenue, à tout le moins selon ses dires, à se débarrasser de son assuétude; qu'elle expose son souci de retrouver une activité professionnelle structurée qui la conforterait dans cette voie;

Considérant qu'il y a lieu de faire choix d'une sanction qui, tout en préservant l'appelante d'une mise à pied susceptible de la faire basculer dans l'oisiveté et les excès qu'elle engendre, lui fasse néanmoins prendre conscience de la gravité des fautes commises et de la nécessité pour elle, en cas de remise au travail, d'obtenir une affectation qui ne la mette plus en contact avec le milieu carcéral; que la chambre n'est pas convaincue, en effet, par l'affirmation de l'appelante suivant laquelle elle serait en mesure de reprendre des fonctions directoriales dans un établissement pénitentiaire, le risque d'une rechute ne pouvant être exclu;

Par ces motifs,

(...) La chambre de recours interdépartementale, statuant au scrutin secret, émet l'avis

1. par sept voix contre deux: qu'il n'y a pas lieu d'infliger la peine disciplinaire de la démission d'office;
2. par cinq voix contre quatre: qu'il n'y a pas lieu d'infliger la peine disciplinaire de la rétrogradation;
3. par six voix contre trois: qu'il y a lieu d'infliger à Marie-Louise KEGELS la peine disciplinaire de la régression barémique."

18. L'avis précité de la chambre de recours interdépartementale fut transmis à la partie adverse le 30 mai 2008.

19. Le 19 septembre 2008 fut adopté un arrêté royal infligeant à la requérante la peine disciplinaire de la démission d'office, pour les motifs suivants :

" Vu l'article 107, alinéa 2, de la Constitution;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Vu l'arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires;

Considérant qu'il est reproché à KEGELS Marie-Louise, conseiller-directeur à l'établissement pénitentiaire d'Andenne détachée au centre de détention de Saint-Hubert divers incidents, des irrégularités dans ses prestations et un comportement inadéquat, notamment :

- le 28.10.2005: elle fait venir des détenus pour le rapport ainsi que l'assistant pénitentiaire ff. et les fait attendre plusieurs heures;

- début novembre 2005: des détenus déjà vus au rapport sont à nouveau appelés sans raison;

- plainte d'une assistante sociale à propos d'un détenu qui sollicitait une permission à la suite d'un décès; impossibilité de s'expliquer avec M^{me} Kegels qui tient des propos décousus; plainte d'une psychologue à propos de harcèlement et de propos agressifs et déplacés;

- le 15.11.2005: elle est manifestement en état d'ébriété lors du rapport, elle tient un discours décousu et ne respecte pas la procédure disciplinaire;

- le 07.04.2006: elle se trouve dans un état anormal, dégage une odeur d'alcool, sa démarche est hésitante, elle adresse des remarques inappropriées au greffe. Des détenus attendent longuement devant sa porte, elle prétend qu'elle ne les avait pas appelés. Elle promet un congé à un détenu sans prendre connaissance du dossier. Elle ne transmet pas ses propres feuilles de congés et récupérations en dépit de demandes antérieures;

- le 21.06.2006: une réunion n'a pas pu avoir lieu en raison de l'état anormal dans lequel se trouvait M^{me} Kegels;

- le 09.07.2006: elle arrive en vacillant, tient des propos incohérents: elle demande au chef surveillant le chemin le plus court pour se rendre dans son bureau, elle appelle à deux reprises un assistant social «madame», elle confond visite hors surveillance et surveillance électronique, elle confond écran d'ordinateur et poste de TV;

- le 03.09.2006: elle traite en victime un détenu agresseur et ne respecte pas la procédure de mesure provisoire à l'égard du détenu; elle reçoit les entrants deux par deux sans souci de la confidentialité;

- le 08.09.2006: elle se trompe en voulant libérer un détenu à la place d'un autre;

- le 15.09.2006: la médecine du travail s'étonne du comportement d'une directrice de prison qui tient un discours décousu, semble être sous l'emprise de boisson, à qui des explications doivent être répétées une vingtaine de fois;

Vu la proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office émise le 2 mai 2007 par le directeur principal du centre de détention de Saint-Hubert et notifiée le 4 mai 2007 à l'intéressée;

Vu la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office émise à l'unanimité des voix par le Comité de Direction en sa séance du 22 octobre 2007 et notifiée à l'intéressée en date du 12 novembre 2007;

Vu le recours de Madame Kegels Marie-Louise introduit le 19 novembre 2007;

Vu l'avis motivé rendu par la Chambre de recours interdépartementale le 16 mai 2008 et notifié le 27 mai 2008 au Ministre de la Justice par lequel, par six voix contre trois, la Chambre de recours interdépartementale estimait qu'il y avait lieu d'infliger à l'intéressée la peine disciplinaire de la régression barémique;

Considérant que la peine disciplinaire de régression barémique est inapplicable dans le cas de Madame KEGELS, étant donné que celle-ci est rétribuée dans l'échelle barémique A31 qui est l'échelle la plus basse de la classe A3; lui attribuer l'échelle de la classe inférieure se traduirait par une rétrogradation et non une régression barémique conformément à l'article 77 § 4bis et 5 de l'arrêté royal précité;

Considérant que la Chambre de recours interdépartementale a néanmoins constaté que «malgré l'octroi de plusieurs périodes d'interruption de travail avec une cure de désintoxication, suivi médical et report de sa charge de travail, Madame Marie-Louise KEGELS s'est mise à de nombreuses reprises dans l'impossibilité d'exercer dignement sa fonction de directeur de prison, en raison de sa dépendance à l'alcool et des comportements aberrants qui en ont résulté sur les lieux mêmes de son travail» et que la Chambre ajoute de surcroît «qu'elle n'est pas convaincue par l'affirmation de l'appelante suivant laquelle elle serait en mesure de reprendre des fonctions directoriales dans un établissement pénitentiaire, le risque d'une rechute ne pouvant être exclu»;

Considérant qu'il s'en suit que la Chambre de recours interdépartementale se méprend dans sa motivation du choix de la sanction disciplinaire la plus adaptée sur la portée de cette dernière dans la mesure où que ce soit la régression barémique ou la rétrogradation, d'ailleurs, elles n'ont absolument pas pour effet d'affecter Madame KEGELS hors milieu carcéral;

Que la Chambre de recours interdépartementale se limite en fait à une supposition de prise de conscience susceptible d'entraîner une demande de réaffectation par Madame KEGELS hors milieu carcéral sans qu'aucune demande officielle de Madame KEGELS ne vienne soutenir cette hypothèse, bien au contraire;

Considérant que ni les avertissements qui lui ont été donnés par sa hiérarchie, ni la procédure disciplinaire précédemment entamée pour des faits similaires de début 2005 et ayant abouti à la peine disciplinaire de suspension disciplinaire de trois mois infligée à partir de février 2007 ne l'ont incitée tant soit peu à modifier son comportement indigne et inadmissible non seulement de la part d'un directeur de prison mais de n'importe quel agent de l'Etat;

Considérant qu'en dépit de plusieurs périodes d'hospitalisation et d'un suivi médical et psychologique, le comportement de Madame KEGELS perdure et s'amplifie même;

Considérant que la sanction disciplinaire de la régression barémique ou celle de la rétrogradation n'auront pas pour effet de résoudre les problèmes de fonctionnement constatés dans le chef de Madame KEGELS mais tout au plus d'en déplacer les effets à un autre niveau de responsabilité;

Considérant qu'en cas de démission d'office, Madame KEGELS maintiendra ses droits à une pension de retraite, régime Etat, à partir de l'âge de 60 ans, en fonction de ses années de service, de ses bonifications pour études et de l'échelle barémique A31 qui lui a été attribuée depuis le 1^{er} décembre 2004, ce qui ne serait pas le cas en cas de rétrogradation;

Considérant, dans ces conditions, que la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office proposée à l'unanimité par le Comité de direction et telle que motivée est la sanction la plus adéquate;

Qu'en effet, Madame KEGELS est incapable d'assurer ses fonctions de directeur de prison;

Qu'elle a perdu tout crédit vis-à-vis de sa hiérarchie, des membres du personnel, des détenus et des personnes extérieures;

Que son autorité et sa crédibilité sont réduites à néant;

Que son comportement récurrent est totalement incompatible avec la dignité de ses fonctions de directeur de prison, met gravement en péril la sécurité de

l'établissement et l'image de l'institution et est de nature à ébranler la confiance du public en sa compétence et en sa dignité;

Sur la proposition du Ministre de la Justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er} : La peine disciplinaire de démission d'office est infligée à Madame KEGELS Marie-Louise, née le 6 mars 1956, conseiller-directeur à l'établissement pénitentiaire d'Andenne, détachée au centre de détention de Saint-Hubert.

Article 2 : Notre Ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent arrêté."

Cet arrêté royal, qui fut notifié à la requérante par un pli recommandé du 25 septembre 2008, constitue l'arrêté royal attaqué;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la violation du principe du délai raisonnable; qu'elle fait observer qu'elle est sanctionnée pour des faits qui se sont produits plus de deux ans auparavant; qu'elle expose qu'elle n'a, à aucun moment, refusé de coopérer ou déployé des manoeuvres dilatoires; qu'elle indique que les seuls délais qui sont liés à sa propre situation sont celui qui sépare le 4 octobre 2006 et le 12 janvier 2007, où la requérante était en congé de maladie, ainsi qu'une demande de report de l'audition devant la chambre de recours, également pour cause de maladie, qui s'est traduite par un report de l'audition du 29 avril au 16 mai 2008; qu'elle considère que le dossier ne présente aucune complexité particulière et que tous les éléments sont évoqués dès l'audition initiale par la directrice principale; que selon elle, aucune circonstance particulière ne permet d'expliquer pourquoi, alors qu'elle était au courant des derniers faits depuis le 18 septembre 2006, la partie adverse a mis plus de deux ans à prendre la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse répond que la procédure disciplinaire s'est étendue sur une période de deux ans; que selon elle, si ce délai peut paraître long à première vue, une lecture plus attentive des données de la procédure révèle que le délai n'est pas manifestement déraisonnable en l'espèce; qu'elle estime que l'affaire se caractérise par une certaine complexité, car la requérante a contesté la majorité des faits qui lui ont été reprochés; qu'elle explique que les faits reprochés, qui forment un ensemble d'incidents, sont à la fois d'une nature délicate et d'une grande gravité, de sorte qu'un minimum de temps d'analyse et de vérification s'imposait aux organes de décision; qu'elle ajoute que l'état de santé et les hospitalisations régulières de la requérante ont eu pour conséquence de retarder la procédure; qu'elle rappelle ce qui suit à cet égard :

– Ainsi, la requérante ne s'est pas présentée à l'audition prévue le 4 octobre 2006, parce qu'elle était malade; les certificats médicaux remis attestent de la maladie de la requérante du 1^{er} octobre au 22 décembre 2006, période durant laquelle une nouvelle convocation pour une audition ne pouvait lui être adressée.

– Ensuite, la requérante a été hospitalisée à temps plein du 16 mai au 8 juin 2007, et depuis le 22 juin 2007 à raison de deux fois par semaine. Pendant cette période, on ne pouvait pas non plus la convoquer; qu'elle fait remarquer qu'il aurait été impossible de convoquer le comité de direction entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre 2007, en raison des vacances annuelles de l'administration; qu'elle précise encore qu'une autre hospitalisation de la requérante, du 25 mars au 13 mai 2008, a provoqué le report de l'audience de la chambre de recours interdépartementale, initialement fixée le 25 avril 2008; qu'elle expose que la convocation de la chambre de recours interdépartementale se fait par le S.P.F. Personnel et Organisation, de sorte que le Ministre de la Justice n'a aucun contrôle sur le délai de convocation de cette chambre de recours; qu'elle conclut que ces différents incidents ont entraîné un retard considérable (certainement sept mois) dont elle ne peut être tenue pour responsable; qu'elle fait encore observer qu'à la fin de la procédure, le Ministre a pris une décision au mois de juillet 2008; que selon elle, en raison de la mise en forme et de l'envoi de l'arrêté au palais royal en période de vacances annuelles, l'arrêté n'a pu être signé et notifié qu'au mois de septembre 2008;

Considérant que l'appréciation du caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire est une question d'espèce qui dépend des circonstances de la cause, et plus particulièrement de la nature de l'affaire, du comportement de l'agent et de celui de l'autorité; qu'en raison de l'importance de son enjeu, une procédure disciplinaire fondée sur une proposition de démission d'office doit être traitée, sauf circonstances particulières, comme une affaire urgente; qu'en l'espèce, la procédure disciplinaire a une durée totale de deux ans; que les faits reprochés à la requérante n'ont fait l'objet d'aucune enquête; que la procédure a connu à plusieurs reprises des périodes d'inactivité non justifiées :

- entre le 15 juin 2007 et le 5 septembre 2007, s'est écoulée une période de 83 jours - l'hospitalisation de la requérante à raison de deux jours par semaine à partir du 22 juin 2007 ne peut être invoquée par la partie adverse, dès lors qu'elle n'a pris aucune initiative et que rien n'établit que la requérante n'aurait pu être entendue durant cette période;
- entre le 19 novembre 2007 et le 10 avril 2008, s'est écoulée une période de 143 jours - la requérante étant toutefois malade depuis le 25 mars 2008;

- entre le 30 mai 2008 et le 19 septembre 2008, s'est écoulée une période de 112 jours - alors que l'article 94, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat prévoit que la décision doit être prise dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'avis de la chambre de recours;

que le premier moyen pris du dépassement du délai raisonnable est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 19 septembre 2008 qui lui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois mars deux mille neuf par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

O. DAURMONT.