

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.938 du 10 octobre 2012

A. 191.184/VIII-6715

En cause : **BAUDOUR** Marie,
ayant élu domicile chez
M^e Michel LEGAU, avocat,
avenue Léon Mahillon 55
1030 Bruxelles,

contre :

**le Bureau du Conseil Central
de l'Économie,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Dirk LINDEMANS et
Thomas EYSKENS, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 janvier 2009 par Marie BAUDOUR qui demande l'annulation de :

- la décision prise le 19 novembre 2008 par le bureau du Conseil Central de l'Économie de lui infliger la sanction disciplinaire de la réprimande;
- la délibération du 15 octobre 2008 du même bureau approuvant le projet de décision lui infligeant la sanction disciplinaire de la réprimande;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 octobre 2012;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Michel LEGAU, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Natasha NOLET, loco M^{es} Dirk LINDEMANS et Thomas EYSKENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEJEUNE, auditeur;

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

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

1. La requérante exerce les fonctions d'attaché au sein du Secrétariat du Conseil Central de l'Économie (en abrégé le CCE), où elle est entrée le 31 octobre 1972.

2. Le 2 avril 2008, elle quitte son lieu de travail à 14h17, par le parking, sans enregistrer sa sortie au niveau de l'horloge pointeuse. Elle croise, à cet instant, Luc DENAYER, secrétaire, et Ton HARDING, secrétaire adjoint, qui reviennent d'une réunion.

3. Le 4 avril suivant, ces derniers lui adressent un courrier ainsi rédigé :

" Le mercredi 2 avril 2008 à 14 h 17, nous avons pu constater que vous aviez quitté votre lieu de travail sans avoir pointé la sortie. Non seulement vous quittez votre poste de travail pendant les heures fixes, sans nous prévenir, mais en outre vous abusez du système de l'horaire variable en ayant pointé ce 2/4/08 «IN» alors que vous sortiez du bâtiment.
Suivant le système de la pointeuse, vous étiez en principe présente au Conseil ce qui n'était visiblement pas le cas.

Vous comprenez que nous ne pouvons pas accepter ce genre d'abus.

Veillez noter que la présente lettre vaut réprimande, ce qui correspond à la deuxième peine disciplinaire prévue en matière de régime disciplinaire.

(...)"

4. La requérante forme un recours contre cette décision le 17 avril 2008, laquelle est ensuite retirée, ce dont elle est informée par une lettre du 5 mai suivant signée par le secrétaire et le secrétaire adjoint.

5. Le 10 juin 2008, la procédure disciplinaire est reprise ab initio par l'établissement d'un rapport disciplinaire, dont l'auteur n'est pas indiqué, rappelant la situation administrative de l'intéressée et les faits constatés le 2 avril 2008 et proposant, à titre de sanction, la réprimande pour le motif suivant :

" (...)

La gravité de l'infraction disciplinaire peut sembler relativement minime à première vue. Néanmoins, la fiabilité du système de l'enregistrement du temps de travail en tant que tel repose sur le respect généralisé des règles en vigueur. Si tous les fonctionnaires n'adoptent pas la discipline absolue de respecter ces règles, l'utilité, voire l'efficacité du système sont remises en cause. La réprimande apparaît comme une sanction appropriée.

La sanction disciplinaire de la réprimande ne vise pas tant à porter préjudice à l'intéressée mais notamment et surtout à inciter M^{me} BAUDOUR à ne pas se rendre à nouveau coupable des mêmes faits à l'avenir".

6. La requérante est informée de l'établissement de ce rapport disciplinaire par une lettre du 26 juin 2008 la convoquant, pour audition, le 15 juillet 2007 (lire : 2008) à 11 heures.

7. Le 15 juillet 2008, elle est entendue par le secrétaire et le secrétaire adjoint, assistée de son conseil.

Le procès-verbal de cette audition lui est communiqué par un courrier du 22 juillet 2008 l'invitant à adresser les remarques qu'elle aurait à formuler par écrit dans un délai de huit jours, ce qu'elle fait par un courrier du 29 juillet suivant.

Un procès-verbal "définitif (...) corrigé en tenant compte de certaines remarques formulées par M^e LEGAU" est établi le 18 août 2008 et communiqué, par des courriers du même jour, à la requérante et à son conseil.

8. Par un courrier du lendemain, signé par le secrétaire et le secrétaire adjoint, la requérante apprend que la sanction disciplinaire de la réprimande lui est infligée.

9. Le 27 août suivant, elle introduit un recours contre cette décision devant le bureau du CCE. La partie adverse en accuse réception le 3 septembre 2008 et la convie à se présenter le mercredi 17 septembre 2008 à 16h30 en vue d'être entendue.

10. Le 17 septembre 2008, la requérante est entendue par les membres du bureau, assistée de son conseil, en présence de Ton HARDING, secrétaire adjoint, ainsi que du conseil du CCE.

Le procès-verbal de son audition lui est adressé par un courrier du 24 septembre 2008 l'invitant à formuler ses remarques éventuelles dans un délai de huit jours calendrier à dater de sa réception, ce qu'elle fait par un courrier du 3 octobre suivant.

11. Lors de la séance du 15 octobre 2008, les membres du bureau, auxquels un projet de décision concluant à l'application de la sanction de la réprimande a été remis, discutent le cas de la requérante. En fin de séance, le président "constate qu'il y a un consensus pour admettre que les faits imputés à M^{me} BAUDOUR sont estimés établis et considérés comme un acte passible de sanction disciplinaire; il existe également un consensus visant à infliger la réprimande comme sanction disciplinaire". Il propose de procéder "au vote secret à la réunion du Bureau du 19.11.2008 après l'approbation du rapport des délibérations du 15.10.2008".

Il s'agit du second acte attaqué.

12. Lors de la séance du bureau du 19 novembre 2008, les membres du bureau approuvent le rapport des délibérations du 15 octobre 2008 et procèdent au vote au scrutin secret, sur la base du projet de décision qui est joint au procès-verbal. À l'issue de ce vote, il est décidé, à l'unanimité des membres présents, que :

- les faits imputés à la requérante sont estimés établis et considérés comme un acte passible de sanction disciplinaire;
- la requérante se voit infliger la sanction disciplinaire de la réprimande.

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier du 21 novembre 2008.

Il s'agit du premier acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en son second objet; que, selon elle, le bureau a seulement décidé lors de la séance du 15 octobre 2008 de procéder au vote au scrutin secret lors de la séance du 19 novembre suivant;

Considérant que la requérante soutient qu'en réalité, la sanction disciplinaire a été décidée par consensus et sans vote secret à l'issue de la réunion du 15 octobre 2008, de sorte que le second acte attaqué lui fait grief;

Considérant que, si lors de la réunion du 15 octobre 2008, le président du bureau a déclaré "qu'il y a un consensus pour admettre que les faits imputés à

M^{me} BAUDOUR sont établis et considérés comme un acte passible d'une sanction disciplinaire" et qu' "il existe également un consensus visant à infliger la réprimande comme sanction disciplinaire", il a cependant été décidé, en fin de séance, "de procéder au vote secret à la réunion du 19.11.2008 après l'approbation du rapport des délibérations du 15.10.2008 (...)"; que, dès lors, si le cas de la requérante a été discuté lors de la séance du 15 octobre 2008, aucune décision n'a été prise à cette date si ce n'est à titre purement préparatoire; que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre la délibération du 15 octobre 2008;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe général d'impartialité et du principe général du droit à un procès équitable; que, dans une première branche, elle dénonce une violation du principe de l'égalité des armes et du principe de l'impartialité de la juridiction de recours; qu'elle fait valoir que le secrétaire et le secrétaire adjoint, qui avaient pris la décision de lui infliger la sanction disciplinaire de la réprimande, étaient présents lors de la séance du 15 octobre 2008 alors que ni elle ni son conseil n'ont été invités à assister à celle-ci; qu'elle soutient, par ailleurs, que le fait que le même avocat conseille à la fois le secrétaire et l'autorité de recours démontre l'absence d'indépendance des deux organes; qu'elle considère encore qu'il n'est pas conforme au principe d'impartialité, dans le chef de l'autorité de recours, d'infliger une sanction disciplinaire à un agent "pour l'exemple", ou, dans son délibéré, de se poser la question de savoir "si adoucir la sanction ferait perdre la face à la direction", dont un membre assiste à la délibération; que, dans une seconde branche, elle dénonce la violation du principe du contradictoire, du principe général de droit du respect des droits de la défense, de l'article 6, et notamment des articles 6.1. et 6.3. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.1 et 14.3.a. du Pacte international relatif aux droits civils et politiques; qu'elle fait valoir que, lors de la délibération du 15 octobre 2008, le secrétaire adjoint a fait état d'autres manquements ou de soupçons de manquements qui ont incontestablement eu une incidence sur le délibéré alors qu'elle n'a pas été invitée à s'expliquer sur ces griefs;

Considérant que la partie adverse souligne que les articles 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas applicables aux procédures disciplinaires; qu'à propos de la première branche, elle répond que la délibération du 15 octobre 2008 n'est pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et que par conséquent, le moyen est irrecevable; qu'elle relève qu'il va de soi que la requérante

et son conseil n'ont pas été invités à la réunion du bureau du 15 octobre et indique que, si le secrétaire et le secrétaire adjoint étaient présents au début de la séance, celle-ci s'est poursuivie en la seule présence des membres du bureau, Ton HARDING, secrétaire adjoint, n'étant resté qu'en tant que rapporteur; qu'elle rappelle que celui-ci n'est pas l'auteur de la décision du 19 août 2008, dont recours, qu'il s'est borné à notifier; qu'elle ajoute que les réponses données par le secrétaire adjoint doivent être lues à la lumière de l'affirmation qu'a formulée la requérante le jour de son audition suivant laquelle elle serait en réalité punie pour plusieurs comportements; que, citant l'arrêt n° 33.281 du 24 octobre 1989, elle affirme que "la présence d'un avocat lors d'une réunion relative à une poursuite disciplinaire est admissible", et ajoute que le seul fait que le même bureau d'avocats a également assisté le secrétaire au moment où il a pris la sanction disciplinaire au premier degré, n'affecte pas l'impartialité du bureau, compétent en degré d'appel; qu'enfin, elle observe que les remarques faites lors de la réunion du 15 octobre 2008 ne sont pas la motivation de la décision du 19 novembre 2008, et que la question de savoir si "adoucir la sanction ferait perdre la face à la direction", qui a été posée lors de la réunion du 15 octobre, a reçu une réponse négative; que, quant à la seconde branche, elle répond que si le secrétaire adjoint a effectivement indiqué, à la demande du président et afin de répondre à la question d'un membre du bureau, qu'il ne s'agissait pas d'un fait isolé, il a aussi rappelé que la procédure ne portait que sur les faits du 2 avril 2008; que, dans son dernier mémoire, elle maintient que la seule circonstance d'avoir mentionné d'autres faits, sans lien direct avec le grief disciplinaire sanctionné, ne suffit pas pour conclure à une violation du principe du contradictoire; que, selon elle, ni ces propos, ni les explications relatives à la mention "très bien", n'ont été pris en compte par le bureau; qu'elle rappelle la motivation de l'acte attaqué, qui indique que seul le comportement du 2 avril 2008 est sanctionné et qui ne comporte aucun commentaire à propos de l'évaluation "très bien"; qu'elle considère que la présomption d'authenticité des actes administratifs interdit, en l'absence d'inscription de faux, de mettre en doute la réalité de ces motifs; qu'elle invoque notamment l'arrêt n° 215.323 du 26 septembre 2011, pour soutenir que l'existence d'un dossier disciplinaire non officiel ne viole pas les droits de la défense s'il ne contient pas d'éléments qui mettent en question la véracité des faits réputés établis sur la base du dossier disciplinaire lui-même; que, selon elle, il n'est nullement établi que les propos du secrétaire adjoint ont pu exercer une influence décisive sur l'appréciation de la peine disciplinaire; qu'elle estime que la procédure du vote secret suffisait à garantir l'indépendance des membres du bureau, quelle que soit la teneur de la discussion lors de la réunion du 15 octobre 2008;

Considérant que, même si le Conseil d'État ne procède pas à une application directe de l'article 6 de la CEDH à la procédure disciplinaire de la fonction publique, il consacre certains principes généraux sous-jacents à cette

disposition, et notamment les principes des droits de la défense et de l'impartialité; qu'en l'espèce, Ton HARDING, secrétaire adjoint, a été témoin des faits qui ont donné lieu à la sanction disciplinaire infligée à la requérante; que l'on ne peut exclure qu'il soit l'auteur du rapport disciplinaire, non signé, qui a été établi le 10 juin 2008; qu'il a signé la lettre du 26 juin 2008 par laquelle la requérante a été convoquée à une audition disciplinaire fixée le 15 juillet et qu'il était présent le jour de l'audition, aux côtés du secrétaire, qu'il assistait; qu'il a signé la lettre par laquelle la requérante a été avisée de la décision du 19 août 2008, dont le bureau a été saisi ensuite en tant qu'instance de recours; qu'il était également présent lorsque la requérante a été entendue par le bureau le 17 septembre 2008, et qu'il est intervenu en séance; que, lors de la réunion du 15 octobre 2008, il est resté en séance "en tant que rapporteur" lorsque le bureau a délibéré du cas de la requérante; que le procès-verbal de cette séance indique qu'il a été invité à plusieurs reprises par le président à donner des explications concernant le choix de la sanction envisagée, jugée disproportionnée par certains membres eu égard, notamment, à la circonstance que la requérante avait obtenu la mention "très bien" à sa dernière évaluation; qu'il a relativisé la portée d'une évaluation "très bien" et a également affirmé que le grief motivant la poursuite disciplinaire n'était pas un fait isolé, ajoutant: "Nous soupçonnions depuis longtemps déjà que M^{me} BAUDOUR enregistre sa présence alors qu'elle quitte le bâtiment, mais il est difficile de le prouver sans en faire le constat et ces faits soupçonnés n'ont dès lors pas fait l'objet d'une procédure disciplinaire", propos qui ont été prolongés par le président qui a souligné que "manifestement, la direction a déjà formulé plusieurs remarques à l'encontre de M^{me} BAUDOUR et cela relève de la gestion quotidienne"; que le secrétaire adjoint a également déclaré que "des remarques orales et écrites ont été formulées à plusieurs reprises sur le non-respect par M^{me} BAUDOUR du règlement relatif à l'horaire variable"; qu'une position de principe a été arrêtée dès ce jour, sans vote secret, après ces explications; que les indications ainsi données par le secrétaire adjoint ne constituaient pas des explications techniques ou des données purement informatives, mais des appréciations à charge de la requérante, qui n'en a pas eu connaissance; que, même si ces éléments ne sont pas mentionnés dans la motivation formelle de l'acte attaqué, ils ont manifestement pu influencer l'appréciation des membres du bureau présents le 15 octobre 2008 quant à la proportionnalité de la sanction disciplinaire; que pareille affirmation ne remet pas en cause l'authenticité de l'acte attaqué, mais bien la manière dont la décision a été préparée; que le principe d'impartialité et le principe du contradictoire ont été violés; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la décision prise le 19 novembre 2008 par le bureau du Conseil Central de l'Économie infligeant à Marie BAUDOUR la sanction disciplinaire de la réprimande.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix octobre deux mille douze par :

M. CAMBIER,	président de chambre f.f.,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M. HOUYET,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.