

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.480 du 20 octobre 2017

A. 220.530/VIII-10.272

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

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Défense, chargé
de la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Diego GUTIERREZ CACERES, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 octobre 2016, Philippe LIEVENS demande l'annulation de "l'arrêté royal du 3 août 2016 portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique en 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 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 octobre 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Emmanuel JACUBOWITZ, 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. Rétroactes

1. L'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État comprend une "partie X" intitulée "Du régime disciplinaire" dont le titre premier intitulé "Des peines disciplinaires" comporte (avant l'adoption de l'acte attaqué) les dispositions suivantes :

" Art. 77.

§ 1^{er}. Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées :

- 1° le rappel à l'ordre;
- 2° le blâme;
- 3° la retenue de traitement;
- 4° le déplacement disciplinaire;
- 5° la suspension disciplinaire;
- 6° la régression barémique;
- 7° la rétrogradation;
- 8° la démission d'office;
- 9° la révocation.

§ 2. La retenue de traitement s'applique pendant un 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.

§ 3. 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.

§ 4. Sans préjudice de l'article 107, la suspension disciplinaire est prononcée pour une période d'un mois au moins et de trois mois au plus.

§ 4bis. La régression barémique est infligée par l'attribution :

- 1° d'une échelle de traitement inférieure dans le même grade ou dans la même classe;
- 2° d'un grade du même niveau doté d'une échelle de traitement inférieure.

§ 5. La rétrogradation est infligée par l'attribution d'un grade dans un niveau inférieur ou d'une classe inférieure.

Le grade ou la classe dans lequel la rétrogradation est appliquée doit figurer dans le plan de personnel. L'agent prend rang dans ce nouveau grade ou dans cette nouvelle classe à la date à laquelle l'attribution produit ses effets.

§ 6. Toute peine disciplinaire fait l'objet d'une inscription à la fiche individuelle d'évaluation de l'agent.

Art. 78.

§ 1^{er}. La peine disciplinaire est prononcée par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents des niveaux B, C et D.

Pour les agents du niveau A, la peine est prononcée par le Ministre, à l'exception de la rétrogradation, de la démission d'office et de la révocation qui sont prononcées par Nous.

§ 2. Les peines disciplinaires sont prononcées après une proposition provisoire faite par le supérieur hiérarchique compétent. Celui-ci entend l'agent au préalable sur les faits qui lui sont reprochés et procède, le cas échéant, à l'audition de témoins. L'agent peut se faire assister par la personne de son choix.

Il est établi un procès-verbal de ces auditions.

§ 3. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les sept jours. S'il a des objections à présenter, il restitue le procès-verbal accompagné d'une note écrite.

§ 4. Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au comité de direction.

§ 5. Le ministre désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article.

Art. 79.

§ 1^{er}. Le comité de direction, dans un délai de cinq jours prenant cours le jour où il a été saisi de la proposition de peine disciplinaire, convoque l'agent par lettre recommandée à la poste à se présenter devant lui; l'audition de l'agent doit avoir lieu entre le vingtième et le trentième jour qui suivent la saisine du conseil.

La convocation indique le lieu, le jour et l'heure de l'audience ainsi que le lieu et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté.

L'agent comparaît en personne; il peut se faire assister par la personne de son choix. Le défenseur ne peut faire partie, à aucun titre, du comité de direction.

Si, bien que régulièrement convoqué, l'agent ou son défenseur s'abstient, sans excuse valable de comparaître, le comité de direction se prononce sur base des pièces du dossier. Il en va de même dès que l'affaire fait l'objet de la deuxième

audience, même si l'agent ou son défenseur peut se prévaloir d'une excuse valable.

Toutefois, si le comité de direction formule une proposition définitive de peine plus sévère que la proposition de peine provisoire, il convoque à nouveau l'agent aux fins d'audition.

§ 2. Ne peut ni siéger ni participer à la délibération du comité de direction le fonctionnaire faisant l'objet de l'action disciplinaire ou tout fonctionnaire qui a participé à l'intentement de l'action disciplinaire ou qui a pris part, à quelque titre que ce soit, à la procédure disciplinaire.

§ 3. Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du comité de direction, celui-ci formule la proposition définitive et la notifie à l'agent dans les trente jours.

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

§ 4. [disposition abrogée]

§ 5. Dans les dix jours qui suivent la notification de la proposition définitive, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition devant la chambre de recours compétente.

Art. 80.

§ 1^{er}. À l'exception de la révocation et de la démission d'office, toute peine disciplinaire est effacée du dossier individuel de l'agent dans les conditions fixées au § 2.

Sans préjudice de l'exécution de la peine, l'effacement a pour effet qu'il ne peut plus être tenu compte de la peine disciplinaire effacée, notamment pour l'appréciation des titres à la promotion de l'agent ni lors de l'attribution de l'évaluation.

§ 2. L'effacement des peines disciplinaires se fait d'office après une période dont la durée est fixée à :

- six mois pour le rappel à l'ordre;
- neuf mois pour le blâme;
- un an pour la retenue de traitement;
- dix-huit mois pour le déplacement disciplinaire;
- deux ans pour la suspension disciplinaire;
- trois ans pour la régression barémique et la rétrogradation.

Le délai prend cours à la date à laquelle la peine a été prononcée.

Art. 81.

§ 1^{er}. L'autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée définitivement.

Aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé, sauf disposition réglementaire contraire expresse.

§ 2. Lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire.

Si un nouveau fait est reproché à l'agent pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant.

§ 3. Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire.

Quel que soit le résultat de ces actions, l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire.

§ 4. Sous réserve de nouveaux éléments qui justifient la réouverture du dossier et qui se produisent pendant le délai de prescription mentionné dans le § 5, nul ne peut faire l'objet d'une action disciplinaire pour des faits déjà sanctionnés sur le plan disciplinaire.

§ 5. L'action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée.

En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication.

Art. 81bis.

Le présent titre est applicable aux stagiaires".

2. Par une note du 9 novembre 2015, le ministre de la Fonction publique soumet au Conseil des ministres un projet d'arrêté royal modifiant plusieurs de ces dispositions. Le projet y est présenté comme suit :

" 1° Les sanctions disciplinaires

L'article 1^{er} du projet conserve 5 sanctions disciplinaires sur les 9 prévues dans la réglementation actuelle.

- Le rappel à l'ordre est maintenu comme sanction «morale» n'ayant pas d'impact direct sur la carrière. Le blâme est supprimé vu que la différence entre un blâme et un rappel à l'ordre est peu pertinente.
- La suspension disciplinaire a été supprimée étant donné qu'elle perd tout son sens dans une politique RH moderne. Cette sanction interdit en effet à l'agent d'exercer sa fonction pendant une période déterminée (3 mois maximum). La loi sur la protection de la rémunération prévoit que la retenue de traitement ne peut dépasser 20 % de la rémunération de l'agent pendant cette période de non-activité.
- La régression barémique et la rétrogradation (de grade) sont supprimées. Ces sanctions disciplinaires sont peu appliquées dans la pratique. En outre, elles sont toutes les deux irréversibles et restent donc d'application jusqu'à la fin de la carrière, ce qui peut engendrer un effet démotivant supplémentaire chez l'agent. Une solution alternative possible est une retenue de traitement plus sévère. Celle-ci ne peut, conformément à la loi sur la protection de la rémunération, être supérieure à 20 % de la rémunération, mais, là où elle est actuellement limitée à un mois, elle se voit prolongée et peut porter sur une période allant de 2 mois minimum à 36 mois maximum.

2° La procédure disciplinaire

- Le projet d'arrêté donne une définition plus claire et plus large du devoir d'audition. Là où cette notion est actuellement souvent prise au sens littéral, le projet la définit comme «l'occasion pour l'agent de faire connaître son point de vue par tous les moyens utiles».
- Le projet ne fait plus de distinction entre la proposition de peine provisoire formulée par le supérieur hiérarchique et la proposition définitive qui est ensuite formulée par le comité de direction à l'autorité de nomination. L'on évite ainsi que le comité de direction ne doive se réunir une deuxième fois pour auditionner l'agent si la proposition définitive de peine est plus sévère. Pour bon nombre de procédures, cette modification implique un traitement plus rapide ainsi qu'une diminution de la charge de travail des comités de direction.
- Les pièces essentielles à un dossier disciplinaire sont clairement définies. Ce qui doit permettre d'accroître l'uniformité des dossiers disciplinaires et d'améliorer leur préparation et leur qualité.
- Actuellement, si une procédure pénale est en cours en même temps que la procédure disciplinaire, la norme dans le statut veut que la procédure disciplinaire soit automatiquement suspendue. Cette disposition entraîne dans la pratique de très longs retards dans les procédures disciplinaires et ce, surtout à cause des longs délais des procédures pénales qui s'expliquent souvent aussi par la gravité des faits. En conséquence, l'agent est suspendu tout au long de cette procédure pénale dans l'intérêt du service en tant que mesure «conservatoire» et l'autorité doit attendre que le tribunal se soit prononcé avant de pouvoir lancer la procédure disciplinaire.
La modification apportée par le présent projet élimine le caractère contraignant de cette disposition, et la responsabilité de poursuivre ou non la procédure disciplinaire appartient dès lors au service public. Dans la mesure où l'autorité trouve que les faits constatés suffisent pour infliger une sanction disciplinaire, elle peut le décider en toute autonomie.
Cette nouvelle approche permettra que les procédures qui sont actuellement souvent à l'arrêt pendant des mois, voire plus, puissent à l'avenir quand même être poursuivies.
- Il y a plus de distinction entre la chambre de recours interdépartemental (niveau A) et les différentes chambres de recours départementales (niveau B, C et D). Il y a une commission de recours compétente pour toutes les affaires disciplinaires au sein des SPF, à l'instar de la commission de recours en matière d'évaluation.

3° Le licenciement

En simplifiant le nombre de sanctions disciplinaires, il en reste 3 dans le statut des agents de l'État avant d'arriver aux sanctions les plus lourdes, à savoir la démission d'office de la révocation. Il y a désormais une sanction morale (le rappel à l'ordre), une sanction ayant un impact sur la carrière (la retenue de traitement) et une sanction avec un aspect organisationnel (le déplacement disciplinaire). En ayant recours à une ou plusieurs sanctions, les organisations peuvent prendre des mesures en tenant suffisamment compte du principe général de droit de la "proportionnalité". Si une sanction plus lourde s'impose, il convient de procéder au licenciement".

3. Le 20 novembre 2015, le Conseil des ministres approuve le projet d'arrêté royal et décide de le soumettre aux diverses consultations requises.

4. Le projet est soumis à la négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives, au sein du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux.

Cette négociation aboutit à la signature, le 16 mars 2016, du protocole n° 718 actant le désaccord des représentants de la SLFP, de la FSCSP et de la CGSP.

5. À la suite de la négociation syndicale, le ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique apporte quelques modifications au projet.

Le projet, ainsi modifié, comprend notamment les dispositions suivantes :

" Article 1^{er}

L'article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

§ 1^{er}. - 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.

§ 2. - La retenue de traitement s'applique pendant 1 mois au moins et 36 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.

§ 3. - 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.

Art. 2

L'article 78 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

§ 1^{er}. - La peine disciplinaire est prononcée par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents de niveau B, C et D.

Pour les agents du niveau A, la peine est prononcée par le ministre, à l'exception de la démission d'office et de la révocation qui sont prononcées par Nous.

§ 2.- L'agent est informé par le supérieur hiérarchique compétent des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre. Le fait qu'une procédure disciplinaire soit entamée à son encontre peut être consécutif à une enquête initiée par le supérieur hiérarchique compétent.

L'agent est informé par un des modes suivants :

- 1° soit par courriel dont la réception par l'agent est confirmée;
- 2° soit par remise d'un écrit de la main à la main en échange d'un récépissé portant la signature du requérant et la date à laquelle il est délivré;
- 3° soit par lettre recommandée.

§ 3.- Lorsque le juge pénal a déclaré les faits prouvés, le supérieur hiérarchique compétent se réfère, pour la preuve des faits, à la décision pénale.

Lorsque les médiateurs fédéraux, conformément aux dispositions de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel, ont examiné la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité et qu'ils estiment, dans le rapport écrit complété, que l'atteinte suspectée à l'intégrité a effectivement eu lieu, le supérieur hiérarchique compétent peut, pour la preuve de l'atteinte à l'intégrité, se référer au rapport écrit complété.

§ 4.- La lettre de convocation est notifiée à l'agent en vue d'une audition disciplinaire par le supérieur hiérarchique compétent, dans un délai de 14 jours calendrier à dater de la date à laquelle l'agent a été informé qu'une procédure disciplinaire était entamée à son encontre, par le président du comité de direction. La lettre mentionne le droit de faire connaître son point de vue par tous les moyens utiles et le droit à la contradiction à propos des faits qui lui sont reprochés.

La lettre de convocation envoyée au titulaire d'une fonction de management ou d'encadrement est notifiée par le ministre.

Dans les deux cas, la notification se fait selon un des modes de communication définis dans le paragraphe 2, alinéa 2.

L'agent peut se faire assister par la personne de son choix. Il est établi un procès-verbal de l'audition.

§ 5.- L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les 10 jours calendrier à dater de sa réception. S'il a des objections à présenter contre certaines constatations reprises dans le procès-verbal, il restitue celui-ci accompagné d'une note écrite.

La restitution se fait selon un des modes définis dans le paragraphe 2, alinéa 2.

§ 6.- Le supérieur hiérarchique compétent transmet le dossier au comité de direction dans un délai de 10 jours calendrier à dater de sa réception.

Le dossier circonstancié comprend un rapport rédigé par le supérieur hiérarchique compétent qui comporte au moins les éléments suivants :

- les constats de l'enquête menée
- les faits reprochés
- le rapport des éventuels témoins
- le procès-verbal de l'audition
- les objections de l'agent par rapport au procès-verbal
- les rapports éventuels des médiateurs fédéraux.

§ 7.- Le ministre ou le président du comité de direction désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article.

Art. 3

À l'article 79 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 5 septembre 2002, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

§ 1^{er}.- Le comité de direction, dans un délai de dix jours calendrier prenant cours le jour où il a été saisi du dossier, convoque l'agent à se présenter devant lui. La convocation est envoyée selon un des modes visés à l'article 78, § 2, alinéa 2. L'audition de l'agent doit avoir lieu entre le vingtième et le trentième jour calendrier qui suivent la saisine du comité de direction.

La convocation indique le lieu, le jour et l'heure de l'audience ainsi que le lieu et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté.

L'agent comparaît en personne; il peut se faire assister par la personne de son choix. Le défenseur ne peut faire partie, à aucun titre, du comité de direction.

Le comité de direction se prononce sur base des pièces du dossier, même si l'agent ou son défenseur peut se prévaloir d'une excuse valable de ne pas comparaître, dès que l'affaire fait l'objet de la deuxième audience.

2° le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

§ 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 15 jours calendrier.

À défaut de cette notification dans le délai de 15 jours calendrier, le comité de direction est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent.

4° le paragraphe 4 est rétabli comme suit :

§ 4.- Dans les 20 jours calendrier qui suivent la notification de la proposition de peine disciplinaire, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition auprès de la chambre de recours compétente.

5° le paragraphe 5 est supprimé.

Art. 4

L'article 80, § 2, du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

§ 2.- L'effacement des peines disciplinaires se fait d'office après une période dont la durée est fixée à :

- neuf mois pour le rappel à l'ordre;
- douze mois après la fin de la période de la retenue de traitement;
- dix-huit mois pour le déplacement disciplinaire.

Le délai de l'effacement du rappel à l'ordre et du déplacement disciplinaire prend cours à la date à laquelle la peine a été prononcée.

Le délai pour l'effacement de la retenue de traitement prend cours à partir du jour qui suit la fin du dernier mois de la période de retenue.

Art. 5

L'article 81 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 22 décembre 2000, est remplacé comme suit :

§ 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.

§ 2.- Lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure disciplinaire qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire.

Si un nouveau fait est reproché pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant.

§ 3.- L'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte. Les poursuites disciplinaires sont réputées être entamées dès que l'agent est informé par l'autorité disciplinaire de la procédure disciplinaire telle que visée à l'article 78, § 2.

§ 4.- Si l'action pénale a été intentée au sujet des mêmes faits, le délai visé au § 3 est interrompu jusqu'au jour où l'autorité disciplinaire est informée par l'autorité judiciaire qu'une décision est intervenue qui est coulée en force de chose jugée.

§ 5.- L'action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire. Si une peine disciplinaire infligée s'avère incompatible avec un prononcé pénal ultérieur qui est passé en force de chose jugée, l'autorité disciplinaire doit retirer la peine disciplinaire infligée et ce, avec un effet rétroactif à partir de la date du prononcé de la peine disciplinaire".

6. Par une note du 18 mars 2016, le projet est à nouveau soumis au Conseil des ministres.

7. Par une délibération du 25 mars 2016, le Conseil des ministres approuve le projet modifié et décide de le soumettre à l'avis de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

8. Le 6 juin 2016, la section de législation du Conseil d'État émet un avis sur le projet d'arrêté royal.

Sur l'article 1^{er}, les observations suivantes sont formulées :

" [...]

Cette nouvelle disposition a essentiellement pour objet de supprimer, dans la liste des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées à un agent, le blâme, la suspension disciplinaire, la régression barémique et la rétrogradation.

La nouvelle liste ne comporte donc plus que cinq peines possibles alors que le régime en vigueur en comporte neuf.

Une telle diminution réduit ainsi le choix de l'autorité disciplinaire. Or, plus le choix de peines est vaste, de la peine la plus légère à la plus lourde, plus il s'avère aisé de garantir la proportionnalité de la sanction, au cas par cas, compte tenu non seulement des faits reprochés à l'agent mais également de ses antécédents professionnels et éventuellement disciplinaires. De même, plus les sanctions

possibles sont de nature variée, plus il s'avère aisé de choisir une sanction adéquate et adaptée aux faits reprochés à l'agent, compte tenu également des antécédents de celui-ci.

Ainsi, la diminution du nombre et de la nature de sanctions disciplinaires possibles comporte en soi le risque de rendre plus difficile le respect, par l'autorité, des principes de proportionnalité et du raisonnable.

À ce propos, le rapport au Roi expose ce qui suit :

«Avant tout, le nombre de sanctions disciplinaires est simplifié, tout en maintenant une certaine variété dans les sanctions disciplinaires de manière à pouvoir garantir le principe de proportionnalité. Le rappel à l'ordre est la sanction disciplinaire la plus légère qui est maintenue et qui, en tant que sanction 'morale', est un signal pour l'agent concernant une négligence dans l'exercice de sa fonction.

La possibilité d'appliquer une retenue de traitement est élargie à 36 mois maximum. Le renforcement de cette mesure est une alternative à la suppression de la suspension disciplinaire, de la rétrogradation (de grade) et de la régression barémique».

Au regard de ces explications, la section de législation observe que la suppression du blâme, dès lors qu'il se rapproche fortement du rappel à l'ordre, ne paraît pas être de nature à engendrer les difficultés relevées ci-avant.

De même, l'élargissement significatif de la durée possible de la retenue de traitement permet, dans une certaine mesure, de compenser la suppression d'autres sanctions telle la régression barémique.

Il n'en demeure pas moins que la réduction du nombre et des types de sanctions devra mener l'autorité disciplinaire à une vigilance accrue en termes de choix de la sanction et de sa motivation, en vue de ne pas méconnaître les principes rappelés ci-avant".

Sur les articles 2 et 3, les observations suivantes sont formulées :

" Article 2

1.1. À l'heure actuelle, aux termes de l'article 78 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, lorsque des faits susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire sont reprochés à un agent, le supérieur hiérarchique entend celui-ci sur les faits et procède, si nécessaire, à l'audition de témoins. Ces auditions font l'objet d'un procès-verbal soumis à l'agent pour qu'il le vise et le restitue dans les sept jours de sa remise accompagné d'une note écrite par lui, s'il l'estime utile. Dans les cinq jours qui suivent l'expiration de ce délai de sept jours, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer au comité de direction à qui il la transmet. Cette transmission clôturera la première phase de la procédure (phase d'«enquête») et fait débiter la deuxième phase (phase disciplinaire proprement dite) - organisée par l'article 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 - qui se déroule devant le comité de direction.

Dans ce dispositif, le supérieur hiérarchique n'agit pas seulement comme l'autorité instruisant le dossier disciplinaire mais assume également son rôle d'autorité hiérarchiquement responsable en proposant une sanction disciplinaire au comité de direction.

1.2. L'article 78, § 2, en projet organise la première phase comme suit : le supérieur hiérarchique qu'il ait ou non préalablement «initié une enquête»

informe l'agent, par le biais de l'un des modes énoncés au même paragraphe 2, alinéa 2, «des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée à son égard». En son paragraphe 4, le texte en projet prévoit que «(1) la lettre de convocation est notifiée à l'agent en vue d'une audition disciplinaire par le supérieur hiérarchique compétent, à l'agent dans le délai de quatorze jours [...] à dater de la date à laquelle l'agent a été informé qu'une procédure disciplinaire était entamée à son encontre, par le président du comité de direction. La lettre mentionne le droit de faire connaître son point de vue par tous les moyens utiles et le droit à la contradiction à propos des faits qui lui sont reprochés».

La nouvelle procédure ainsi conçue appelle les observations suivantes.

2.1. L'article 78, §§ 2 et 4, en projet fait débiter la procédure disciplinaire proprement dite dès l'information portée à la connaissance de l'agent que des faits lui sont reprochés et qu'une procédure disciplinaire est entamée. Dans les quatorze jours de cette information, il sera convoqué par le président du comité de direction pour être entendu, sur la base du principe du contradictoire, sur les faits qui lui sont reprochés.

Dès lors que la procédure disciplinaire comme telle est enclenchée dès la phase d'information de l'agent, il va *a fortiori* de soi - même en l'absence de précision sur ce point dans le texte du dispositif - que pour garantir le respect du principe général des droits de la défense et du principe du contradictoire, l'agent soit, dans le cadre de l'information prévue à l'article 78, § 2, en projet, éclairé de manière circonstanciée quant aux faits qui lui sont reprochés.

Ceci étant, la section de législation n'aperçoit pas et le rapport au Roi est muet sur ce point, pourquoi le supérieur hiérarchique ne se voit plus investi que d'une mission d'instruction du dossier disciplinaire et n'a plus, comme tel, le pouvoir de proposer une sanction disciplinaire au comité de direction. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que dans la procédure mise en place par les articles 78 et 79 en projet, ce n'est qu'au plus tard deux mois après avoir été saisi par le supérieur hiérarchique du dossier qu'il a constitué, que le comité de direction prendra sa décision sur la proposition de sanction disciplinaire qu'il notifiera, dans les quinze jours, à l'agent. En d'autres termes, pendant plus de trois mois, par computation des différents délais prévus aux articles 78 et 79 en projet, et donc pendant toute la durée de la procédure préalable à la procédure contentieuse devant la commission de recours, l'agent sera tenu dans l'ignorance de la sanction disciplinaire qui assortira ou pourrait assortir les faits qui lui sont reprochés.

La procédure telle qu'instaurée par les articles 78 et 79 en projet sera revue pour mieux assurer le respect du principe général des droits de la défense et du principe du contradictoire en prévoyant que l'agent sera informé au plus tôt de la proposition de sanction qu'il est envisagé de prendre à son égard.

2.2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de l'article 78 en projet, il est prévu que

«Le fait qu'une procédure disciplinaire soit entamée à son encontre peut être consécutif à une enquête initiée par le supérieur hiérarchique compétent».

L'emploi du verbe «pouvoir» laisse supposer que tel ne sera pas systématiquement le cas. La section de législation s'interroge sur les hypothèses dans lesquelles une procédure disciplinaire serait entamée sans enquête préalable du supérieur hiérarchique et surtout, sur quelles bases - notamment factuelles - et à l'initiative de quelle autorité la procédure disciplinaire serait alors initiée.

En outre, dans l'hypothèse où une enquête sera réalisée, il convient de préciser quel en sera l'objet, et quels seront alors les devoirs, missions et pouvoirs du supérieur hiérarchique dans ce cadre en manière telle que cette phase d'enquête se

distingue de celle organisée par l'article 78, § 4, en projet, à défaut de quoi la nouvelle procédure aboutira à dupliquer, dans la phase pré-disciplinaire et *a priori* sans justification apparente, une étape qui s'intègre maintenant dans la procédure disciplinaire proprement dite en vertu de l'article 78, § 4, en projet.

En revanche, si cette enquête est une information, il n'est pas besoin de le prévoir étant entendu que les constats posés lors de cette information devront figurer au dossier que l'agent pourra consulter en exécution du paragraphe 4.

La disposition à l'examen sera revue aux fins d'être précisée et complétée en conséquence.

2.3. Le lien à opérer entre les paragraphes 2 et 4 de l'article 78 en projet n'est pas clair : comment l'information prévue au paragraphe 2 et la lettre de convocation visée au paragraphe 4 vont-elles s'articuler ?

La question n'est pas sans importance puisqu'il ressort du paragraphe 4 que l'agent devra être entendu dans un délai de quatorze jours à dater de la date à laquelle il a été informé qu'une procédure disciplinaire était entamée à son encontre.

Par ailleurs, il ressort de la comparaison des deux paragraphes que l'information prévue au paragraphe 2 lui sera adressée par son supérieur hiérarchique compétent, tandis que la lettre de convocation lui sera adressée par le président du comité de direction.

Or, le président du comité de direction est appelé à intervenir dans la suite de la procédure une fois le dossier transmis, en application de l'article 78, § 6, en projet, au comité de direction en sorte qu'il n'est pas exclu que son impartialité soit de ce fait mise en cause. Mieux vaudrait dès lors que l'agent soit, comme dans l'actuel article 78, § 2, convoqué par son supérieur hiérarchique à l'audition mentionnée à l'article 78, § 4, en projet, et ce concomitamment à l'information prévue à l'article 78, § 2, en projet.

Ceci permettra d'éviter que l'agent devant être entendu dans un délai de quatorze jours à dater du jour où il a été informé par son supérieur hiérarchique qu'une procédure disciplinaire était entamée à son encontre, soit avisé, ultérieurement et de surcroît par le président du comité de direction, de la date de son audition, c'est-à-dire à un moment qui ne lui offrira pas nécessairement la garantie de disposer d'un délai raisonnable pour préparer ses moyens de défense. Une telle situation méconnaîtrait en effet le principe général des droits de la défense.

En tout état de cause, un délai raisonnable devra être accordé à l'agent pour assurer sa défense.

2.4. Au paragraphe 2, alinéa 2, 1°, de l'article 78 en projet, la sécurité juridique serait mieux assurée en précisant par quel moyen la réception du courrier doit être confirmée, et dans quel délai.

La même observation vaut pour l'article 12 du projet.

2.5. La règle prévue à l'article 78, § 3, alinéa 1^{er}, en projet serait mieux rédigée comme suit :

«Lorsqu'il résulte d'une décision prononcée par une juridiction pénale que les faits qui fondent la procédure disciplinaire sont établis, le supérieur hiérarchique compétent est, en ce qui concerne l'établissement de ces faits, tenu par cette décision».

Toutefois, le principe même que traduit cette disposition va de soi, à savoir qu'il n'appartient pas à une autorité administrative - quelle qu'elle soit - de porter atteinte à l'autorité de chose jugée en matière pénale. La disposition est inutile et sera omise.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 appelle une observation similaire dès lors que la loi du 15 septembre 2013 «relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel», en son article 14, précise clairement les personnes à qui le rapport écrit de l'enquête menée par les médiateurs fédéraux doit être communiqué, à charge pour le responsable hiérarchique le plus élevé de l'autorité administrative fédérale où a eu lieu l'atteinte suspectée à l'intégrité, d'y réserver les suites qui s'imposent au niveau de son administration. L'article 78, § 3, alinéa 2, est donc lui aussi inutile et sera omis.

2.6. Le texte en projet gagnerait à être complété afin de prévoir que l'acte portant convocation de l'agent mentionne expressément le droit de demander que des témoins puissent être entendus. Une telle prévision est non seulement conforme au principe général des droits de la défense mais fera ainsi utilement écho à ce que prévoit le paragraphe 6, alinéa 2, en projet.

Il sera également complété de manière à régler les modalités selon lesquelles l'agent pourra avoir accès au dossier disciplinaire qui le concerne, et ce, dans un délai lui permettant de préparer utilement son audition et d'y faire valoir ses moyens de défense : en effet, à défaut d'accès à ce dossier, l'agent ne pourra pas utilement «faire connaître son point de vue par tous les moyens utiles» ni disposer de manière effective du «droit à la contradiction à propos des faits qui lui sont reprochés», comme prévu au paragraphe 4.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 79, en projet, le délai de dix jours prévu, en lieu et place du délai de cinq jours prévu par l'article 79 en vigueur, a pour effet de réduire le délai imparti à l'agent pour préparer sa défense en vue de son audition par le comité de direction. Il conviendra d'y être attentif lors de la fixation de la date de l'audition en vue de garantir que l'intéressé dispose effectivement d'un délai raisonnable, eu égard aux circonstances de l'espèce, pour préparer ses moyens de défense.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de l'article 79 en projet serait mieux rédigé comme suit :

«Si, bien que régulièrement convoqué, l'agent ou son défenseur s'abstient de comparaître à deux reprises successives, à l'issue de la deuxième audience, le comité de direction se prononce sur base des pièces du dossier, et ce, que l'agent ou son défenseur se prévale ou non d'une excuse valable».

3. Aux fins de garantir la sécurité juridique, compte tenu de l'effet attaché au défaut de notification dans le délai requis, tel que prévu à l'article 79, § 3, alinéa 2, en projet, le texte en projet gagnerait à être complété de sorte qu'il soit prévu que l'agent est informé de la date de la saisine du comité de direction.

9. Le 3 août 2016, est adopté l'arrêté royal portant modification de diverses dispositions en matière disciplinaire relatives aux agents de l'État, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours.

Le rapport au Roi comprend les passages suivants :

" RAPPORT AU ROI

Sire,

Le projet d'arrêté que j'ai l'honneur de soumettre à la signature de Votre Majesté comprend une série de modifications visant à simplifier le statut des agents de l'État dans le domaine du droit disciplinaire pour les fonctionnaires.

En premier lieu, le nombre de peines disciplinaires est diminué, tout en maintenant une certaine variété dans les peines de manière à pouvoir garantir le principe de proportionnalité. Le rappel à l'ordre reste la peine disciplinaire la plus légère qui, en tant que peine «morale», doit être un signal pour l'agent concernant une négligence dans l'exercice de sa fonction.

La possibilité d'appliquer une retenue de traitement est élargie à 36 mois maximum. Le renforcement de cette mesure est une alternative à la suppression de la suspension disciplinaire, de la rétrogradation (de niveau ou de classe) et de la régression barémique.

[...]

En deuxième lieu, la procédure disciplinaire est simplifiée. Elle continue de débiter par la convocation adressée à l'agent, par laquelle celui-ci est informé des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée.

Néanmoins, dorénavant, la convocation, ainsi que les autres communications, peuvent être adressées, outre par la remise de la main à la main et l'envoi par lettre recommandée, par voie électronique, pour autant que la réception soit confirmée. À défaut de confirmation obtenue, un autre mode doit être utilisé. Détailler plus précisément les procédures, comme le suggère l'avis du Conseil d'État, ne peut que les alourdir. L'agent a également le choix de répondre par lettre ou par courriel (avec également la même exigence d'obtenir une confirmation dans ce cas).

L'agent est auditionné par le supérieur hiérarchique sur les faits reprochés. Cependant, à l'issue des auditions, il n'y a plus de proposition provisoire de peine disciplinaire formulée par le supérieur hiérarchique. Cette nouvelle règle est inspirée de la procédure disciplinaire fixée à l'article 301 de la nouvelle loi communale, qui précise que la convocation adressée à l'agent concerné pour son audition par l'autorité disciplinaire mentionne qu'une peine disciplinaire est envisagée et qu'un dossier disciplinaire est constitué. Ce choix de procédure a par ailleurs été suivi par le Conseil d'État (Arr. n° 200.756, Van Langenhove; Arr. n° 195.647, Claeys).

En outre, l'autorité estime que le projet d'arrêté donne suffisamment de garanties en matière de respect des droits de la défense et du principe du contradictoire, notamment en prévoyant tous les éléments qui doivent figurer dans la convocation initiant la procédure disciplinaire ou encore en donnant à la notion de l'audition une définition très claire, celle-ci étant définie comme «l'occasion pour l'agent de faire connaître son point de vue par tous les moyens utiles».

La notion d'«enquête disciplinaire» a été supprimée du projet vu les remarques formulées dans l'avis du Conseil d'État et vu le fait qu'aucune enquête approfondie ne sera requise dans les cas où les faits sont clairement établis (par exemple, en cas d'agression sur le lieu de travail). Il n'en reste évidemment pas moins qu'une enquête disciplinaire préalable pourra être entamée lorsque cela s'avèrera nécessaire.

Le projet précise aussi quels sont les éléments qui composent au minimum les pièces du dossier disciplinaire transmis à l'autorité disciplinaire. Cela doit permettre d'accroître l'uniformité des dossiers disciplinaires et d'en améliorer la préparation et la qualité.

[...]

Enfin, les autres observations du Conseil d'État ont été suivies. Les articles 2, 3, [...] du projet ont ainsi été adaptés en tenant compte de ces remarques. [...]"

Les articles 1^{er} à 5 de l'arrêté royal attaqué sont rédigés comme suit :

" Article 1^{er}. L'article 77 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

«Art. 77.

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».

Art. 2. L'article 78 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

«Art. 78.

§ 1^{er}. La peine disciplinaire est prononcée par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents des niveaux B, C et D.

Pour les agents du niveau A, la peine est prononcée par le ministre, à l'exception de la démission d'office et de la révocation qui sont prononcées par Nous.

§ 2. La procédure disciplinaire débute par une convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique compétent. L'agent est informé par cette convocation des faits qui lui sont reprochés et du fait qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, la convocation adressée au titulaire d'une fonction de management ou d'encadrement est notifiée par le ministre.

La convocation mentionne :

- 1° les faits reprochés;
- 2° le droit de l'agent d'émettre son point de vue par tous les moyens utiles;
- 3° les normes enfreintes;
- 4° les peines disciplinaires définies à l'article 77;

- 5° la mise à disposition d'un dossier concernant les faits reprochés;
- 6° la possibilité de se faire assister par la personne de son choix;
- 7° la possibilité de demander des mesures d'instruction complémentaires.

La convocation est adressée à l'agent selon un des modes suivants :

- 1° soit par courriel dont la réception par l'agent est confirmée;
- 2° soit par remise d'un écrit de la main à la main en échange d'un récépissé portant la signature du requérant et la date à laquelle il est délivré;
- 3° soit par lettre recommandée.

§ 3. L'agent est entendu, entre le quatorzième et le trentième jour qui suivent la réception de la convocation, par le supérieur hiérarchique compétent sur les faits qui lui sont reprochés. Lors de l'audition, l'agent a le droit à la contradiction à propos des faits qui lui sont reprochés. Des témoins peuvent être entendus.

Il est établi un procès-verbal de l'audition.

§ 4. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les dix jours à dater de sa réception. S'il a des objections à présenter contre certaines constatations reprises dans le procès-verbal, il restitue celui-ci accompagné d'une note écrite.

La restitution se fait selon un des modes définis au § 2, alinéa 4.

§ 5. Le supérieur hiérarchique compétent transmet le dossier au comité de direction dans un délai de dix jours à dater de sa réception.

Le dossier circonstancié comprend un rapport rédigé par le supérieur hiérarchique compétent qui comporte au moins les éléments suivants :

- les faits reprochés;
- le rapport des éventuels témoignages;
- le procès-verbal de l'audition;
- les objections de l'agent par rapport au procès-verbal.

§ 6. Le ministre ou le président du comité de direction désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article».

Art. 3. À l'article 79 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 5 septembre 2002, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 1^{er} est remplacé comme suit :

«§ 1^{er}. Le comité de direction, dans un délai de dix jours prenant cours le jour où il a été saisi du dossier, convoque l'agent à se présenter devant lui.

La convocation est envoyée selon un des modes visés à l'article 78, § 2, alinéa 4.

L'audition de l'agent a lieu entre le vingtième et le trentième jour qui suivent la saisine du comité de direction.

La convocation indique :

- 1° la date de saisine du comité de direction;
- 2° le lieu, le jour et l'heure de l'audience;
- 3° le lieu et le délai endéans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté.

L'agent comparaît en personne. Il peut se faire assister par la personne de son choix. Le défenseur ne peut faire partie, à aucun titre, du comité de direction.

Si, bien que régulièrement convoqué, l'agent ou son défenseur s'abstient de comparaître à deux reprises successives, à l'issue de la deuxième audience, le comité de direction se prononce sur base des pièces du dossier, et ce, que l'agent ou son défenseur se prévale ou non d'une excuse valable».

2° le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

«§ 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».

4° le paragraphe 4 est rétabli comme suit :

«§ 4. Dans les vingt jours qui suivent la notification de la proposition de peine disciplinaire, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition auprès de la chambre de recours compétente».

5° le paragraphe 5 est supprimé.

Art. 4. L'article 80, § 2, du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004, est remplacé comme suit :

«§ 2. L'effacement des peines disciplinaires se fait d'office après une période dont la durée est fixée à :

- neuf mois pour le rappel à l'ordre;
- douze mois pour la retenue de traitement;
- dix-huit mois pour le déplacement disciplinaire.

Le délai de l'effacement du rappel à l'ordre et du déplacement disciplinaire prend cours à la date à laquelle la peine a été prononcée.

Le délai pour l'effacement de la retenue de traitement prend cours à partir du jour qui suit la fin du dernier mois de la période de retenue».

Art. 5. L'article 81 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 22 décembre 2000, est remplacé comme suit :

«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.

§ 2. Lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure disciplinaire qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire.

Si un nouveau fait est reproché pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant.

§ 3. L'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte. Les poursuites disciplinaires sont réputées être entamées dès que l'agent est informé par l'autorité disciplinaire de la procédure disciplinaire telle que visée à l'article 78, § 2.

§ 4. Si l'action pénale a été intentée au sujet des mêmes faits, le délai visé au § 3 est interrompu jusqu'au jour où l'autorité disciplinaire a pris connaissance qu'une décision est intervenue et que cette décision est coulée en force de chose jugée. L'autorité disciplinaire est tenue de s'informer du résultat de cette décision.

§ 5. L'action pénale ne porte pas atteinte à la possibilité pour l'autorité disciplinaire de prononcer une peine disciplinaire. Si une peine disciplinaire infligée s'avère incompatible avec un prononcé pénal ultérieur qui est coulé en force de chose jugée, l'autorité disciplinaire doit retirer la sanction disciplinaire infligée et ce, avec un effet rétroactif à partir de la date du prononcé de la peine disciplinaire»".

L'acte attaqué a été publié au Moniteur belge du 24 août 2016.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de proportionnalité et du principe d'adéquation des sanctions disciplinaires, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'acte attaqué réduit le nombre de sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées à un agent de l'État, en manière telle que dans le cadre du pouvoir d'appréciation qu'elle détient pour sanctionner l'agent qui aurait commis des manquements aux devoirs de sa fonction, l'autorité disciplinaire se trouve dans l'incapacité de moduler la sanction à une juste mesure et de lui donner des effets pertinents et adéquats par rapport aux faits reprochés et aux circonstances de la cause, alors que, en vertu des principes invoqués ci-dessus, toute autorité disciplinaire doit veiller à ce qu'il y ait entre les faits reprochés et la sanction infligée à un agent, un rapport de proportion raisonnable et à ce qu'il y ait entre ces manquements constatés et la nature de la fonction, une justification adéquate.

Le requérant soutient en substance que si l'on excepte les deux sanctions les plus graves (démission d'office et révocation), l'acte attaqué a pour conséquence que l'autorité ne dispose plus que de trois sanctions disciplinaires, à savoir le rappel à l'ordre, la retenue de traitement (de un à trente-six mois) et le déplacement disciplinaire, et qu'elle se voit donc empêchée de moduler et d'adapter la sanction qu'elle entend prendre à l'encontre d'un agent en fonction de la gravité des faits reprochés, des circonstances de la causes et des antécédents professionnels voire

disciplinaires de l'intéressé. Il ajoute que cette diminution du panel de sanctions à disposition de l'autorité peut encore s'avérer plus importante si l'on tient compte du fait que la sanction du déplacement disciplinaire n'est envisageable que lorsque les manquements reprochés ont un lien avec l'affectation de l'agent et dans la mesure où l'organisation des services permet un tel déplacement disciplinaire. Il rappelle que la section de législation du Conseil d'État a admis, dans son avis sur le projet d'arrêté, que cette diminution comportait un risque de rendre plus difficile le respect par l'autorité des principes de proportionnalité et du raisonnable. Il ajoute qu'en supprimant le blâme et la suspension disciplinaire, l'acte attaqué n'a laissé subsister qu'une seule sanction morale, à savoir le rappel à l'ordre.

Il critique encore la suppression de la régression barémique en indiquant que cette sanction n'est pas tout à fait équivalente à la retenue de traitement puisque contrairement à celle-ci, elle peut engendrer un retard dans l'avancement barémique pouvant avoir des conséquences à long terme. Il critique encore la suppression de la suspension disciplinaire en indiquant que l'autorité s'est ainsi privée d'une sanction morale importante, par la visibilité qui la caractérisait. Il critique enfin la suppression de la rétrogradation disciplinaire en indiquant que l'autorité est ainsi désormais privée de la possibilité de replacer dans un grade inférieur un agent qui aurait failli dans un niveau de responsabilité donné mais qui resterait digne de confiance pour exercer une fonction dans un grade inférieur.

Il soutient enfin que la possibilité de moduler sur une période de un à trente-six mois la sanction de la retenue de traitement n'est pas de nature à préserver les agents contre l'arbitraire de l'autorité disciplinaire ni à garantir le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

En réplique, il fait valoir en substance que "la partie adverse se méprend sur la portée du recours en confondant un moyen tiré de la violation des principes de proportionnalité et du raisonnable porté contre un acte individuel et la violation des principes généraux du droit administratif qui imposent à l'autorité réglementaire de fixer les normes de manière à préserver le citoyen, et les agents de la fonction publique, en particulier, contre l'arbitraire", que "le respect de ces principes, traduit dans le droit disciplinaire, suppose que les procédures réglementaires permettent un choix de sanctions suffisamment étoffé que pour permettre à l'autorité de disposer d'un panel de mesures qui lui permette de prendre une décision proportionnée et adéquate", que "l'obligation de motivation ne saurait y compenser puisque précisément, les possibilités de choix étant réduites, le pouvoir d'appréciation en est réduit d'autant et partant, la motivation deviendra nécessairement manichéenne voire incontrôlable", qu'il "ne voit pas quelle démonstration il pourrait apporter au fait

qu'en supprimant certaines sanctions, la partie adverse prive l'autorité de certaines possibilités d'infliger une sanction proportionnée et adéquate, que celle qu'il a apportée dans son recours, en démontrant que chaque sanction avait son utilité et permettait de répondre de manière spécifique à des circonstances spécifiques, ce qu'une mesure de retenue de traitement ne permet pas", et qu'au lieu de conserver une hiérarchie des sanctions dont la hauteur était fixée en raison des circonstances de la cause, il ne subsiste plus (en dehors des sanctions de démission d'office et de révocation) que trois sanctions visant à rencontrer des objectifs différents, soit le rappel à l'ordre (sanction morale), la retenue de traitement (sanction financière) et le déplacement disciplinaire (sanction relative à l'exercice des fonctions).

Il ajoute qu'en "ne retenant pas une seconde sanction morale, l'acte attaqué élude complètement le principe de progressivité des sanctions, qui se rattache au principe de proportionnalité, et qui suppose que l'autorité confrontée à un agent commettant des manquements légers mais répétés puisse lui infliger progressivement des sanctions morales de plus en plus importantes afin qu'il comprenne que s'il persiste dans son comportement, des sanctions plus lourdes pouvant avoir des conséquences sur sa situation pécuniaire ou sur sa carrière, lui seront infligées", que la suspension disciplinaire avait essentiellement une visée morale d'un effet moindre que le déplacement disciplinaire (puisque'elle permettait, une fois purgée, la réintégration de l'agent dans son service), et que la défense de la partie adverse reposant sur les effets irréversibles des sanctions de régression barémique et de rétrogradation ne démontre en rien que leur suppression ne porterait pas atteinte aux principes de proportionnalité et d'adéquation des sanctions.

Dans son dernier mémoire, il insiste sur le fait qu'une sanction doit non seulement être proportionnée mais également adéquate. À propos de la retenue de traitement, il indique que si la fourchette adoptée donne certaines possibilités, il n'en reste pas moins que cette sanction de type financier ne peut contrebalancer la variété des sanctions qui existait auparavant. Il relève aussi que la suspension disciplinaire, ou la rétrogradation, impliquait une forme de publicité, de visibilité qui pouvait avoir valeur d'exemple pour les autres collègues et par là même, restaurer une forme d'autorité ou apaiser un climat tendu. Il répète qu'en supprimant la sanction de la rétrogradation, la partie adverse ne donne plus la possibilité à l'autorité disciplinaire d'écarter un agent nommé alors qu'il a méconnu gravement les responsabilités liées à son grade. Il note encore qu'en supprimant la sanction du blâme, l'autorité disciplinaire sera plus vite contrainte d'infliger une sanction de type financier alors qu'une sanction plus lourde d'ordre moral aurait pu être plus adéquate. Il souligne aussi que la sanction de la retenue de traitement n'est pas suffisamment balisée et que l'autorité disciplinaire dispose d'un pouvoir d'appréciation sans limite. Il en

conclut donc que le régime disciplinaire ainsi mis en place n'est conforme ni aux principes généraux du droit administratif qui président à la fixation d'un régime disciplinaire, ni au principe de proportionnalité, ni au principe d'adéquation des sanctions, ni aux règles d'égalité et de non-discrimination.

IV.2. Appréciation

La réforme poursuivie par l'arrêté royal attaqué a notamment pour conséquence de supprimer les anciennes sanctions disciplinaires du blâme, de la suspension disciplinaire, de la régression barémique et de la rétrogradation, et de porter la durée maximale de la sanction de la retenue de traitement d'un à trente-six mois. Il modifie également les règles en matière d'effacement des sanctions disciplinaires. De telles modifications relèvent du pouvoir souverain d'appréciation de la partie adverse. Celle-ci est libre de déterminer l'échelle des sanctions disciplinaires pouvant être infligées à ses agents. Elle peut librement décider - en vertu de la loi du changement - de la modifier ou la réduire sous la seule réserve qu'une telle limitation ne peut avoir comme conséquence que l'autorité disciplinaire serait empêchée d'appliquer le principe général de droit de la proportionnalité de la peine disciplinaire.

En portant la durée maximale de la sanction de la retenue de traitement d'un à trente-six mois, la partie adverse a modifié fondamentalement cette sanction en lui donnant un champ d'application beaucoup plus varié qui peut compenser la suppression des autres sanctions. Il va de soi qu'une sanction de retenue de traitement d'un mois n'a plus rien à voir avec une telle sanction d'une durée de quinze mois, et encore moins avec une telle sanction d'une durée de trente-six mois dont l'effacement ne pourra être acquis qu'au plus tôt quatre ans après son prononcé. Il ne peut dès lors être considéré que l'acte attaqué, par une réduction mathématique du nombre de sanctions (de neuf à cinq), aurait nécessairement comme conséquence de restreindre les autorités disciplinaires dans leur choix de la sanction la plus adaptée selon la nature et la gravité du manquement, dans une mesure telle que l'application du principe de proportionnalité deviendrait impossible dans tous les cas et également celui de la récidive. De fait, pour l'application de ce principe, l'autorité disciplinaire ne disposera plus des sanctions que la partie adverse a estimées désuètes ou peu en harmonie avec ses choix politiques en matière de gestion de ressources humaines et auxquelles elle a préféré notamment la sanction de la retenue de traitement aux effets modulables sur une très longue période de temps. Il n'appartient cependant pas au Conseil d'État d'arbitrer les divergences d'opinion qui opposent, sur ce dernier point, le requérant à la partie adverse.

La crainte d'arbitraire qu'exprime le requérant ne pourrait être liée qu'à une mauvaise exécution des dispositions attaquées, et, à ce stade, ne relève que du procès d'intention fait aux autorités disciplinaires qui seront à l'avenir appelées à les appliquer.

Quant à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, elle n'est pas démontrée.

Pour l'ensemble de ces raisons, le moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation des principes du contradictoire, du respect des droits de la défense, d'objectivité et d'impartialité "en ce que, la procédure disciplinaire, telle qu'elle est fixée par l'acte attaqué, débute, sans qu'il y ait eu d'enquête préalable, par la convocation de l'agent devant le supérieur hiérarchique compétent, qui va entendre l'agent (et le cas échéant, les témoins sollicités par celui-ci), pour ensuite transmettre le dossier disciplinaire et un rapport au comité de direction, sans que la moindre proposition de sanction soit évoquée, le comité de direction entendant ensuite l'agent, sans disposer formellement du moindre pouvoir d'enquête ou d'auditionner des témoins, et se termine par l'adoption d'une proposition de sanction à l'égard de laquelle l'agent, le cas échéant, n'a d'autre choix que de se pourvoir devant la chambre de recours, alors que les principes invoqués au moyen supposent qu'une procédure disciplinaire soit organisée de manière telle que l'agent poursuivi disciplinairement ait, à chaque instant, connaissance de l'ensemble des éléments constitutifs de son dossier disciplinaire, qu'il puisse faire valoir, à tout instant et utilement, ses arguments de défense de manière telle que l'autorité disciplinaire puisse être correctement et complètement informée de manière à pouvoir prendre une décision en toute objectivité et toute impartialité".

À l'appui de son moyen, le requérant critique la nouvelle procédure disciplinaire organisée par les articles 78 et 79 de l'arrêté royal précité, du 2 octobre 1937 (tels que modifiés par les articles 2 et 3 de l'acte attaqué), critique qui peut être résumée en cinq points.

Premièrement, il soutient que la procédure disciplinaire est désormais "engagée dès que l'agent est convoqué par son supérieur hiérarchique", lequel "se mue donc en autorité disciplinaire".

Deuxièmement, il constate que le supérieur hiérarchique compétent n'est pas tenu de mener "une enquête et des vérifications quant à la réalité et la pertinence des faits reprochés", préalablement à l'engagement de la procédure disciplinaire. Il en déduit que l'engagement de la procédure disciplinaire "est (...) nécessairement fondé sur des considérations unilatérales", et que l'agent "est appelé à s'exprimer, au cours de son audition, sur des éléments manquant d'emblée d'impartialité".

Troisièmement, il note que le supérieur hiérarchique est tenu de transmettre un rapport au comité de direction, et en déduit qu'il n'a pas la possibilité de décider, à l'issue de l'audition disciplinaire, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure disciplinaire et de sanctionner l'agent.

Quatrièmement, il souligne que le supérieur hiérarchique n'est pas tenu d'émettre une proposition de sanction et en déduit qu'au cours de la procédure menée par le comité de direction, l'agent poursuivi n'aura pas connaissance des risques qu'il encourt, alors que l'on ne se défend pas de la même manière selon que l'on risque une sanction majeure ou une sanction mineure. Il y voit une atteinte aux principes du contradictoire et du respect des droits de la défense.

Cinquièmement, il relève qu'il n'est pas formellement prévu que le comité de direction puisse requérir des devoirs d'enquête complémentaires ou entendre des témoins. Il en déduit que l'audition devant le comité de direction n'aura pas d'utilité puisque l'agent ne pourra qu'y réitérer ses déclarations faites devant le supérieur hiérarchique.

D'une manière générale, il est d'avis que la procédure mise en place "n'est pas de nature à garantir, de la part de l'autorité, le respect des principes du contradictoire et des droits de la défense, ni le respect des principes d'objectivité et d'impartialité". Il se réfère aux critiques émises par la section de législation du Conseil d'État. Il indique encore que l'analogie entre la nouvelle procédure et celle instituée par l'article 301 de la Nouvelle loi communale, qu'évoque le Rapport au Roi, n'est pas de nature à rencontrer ses critiques compte tenu des différences notables existant entre les deux procédures, tenant, d'une part, au fait que le secrétaire communal est "présupposé présenter devant l'autorité compétente un «rapport» comportant l'ensemble des éléments objectifs de l'affaire, avant même que la procédure disciplinaire soit engagée", et, d'autre part, au fait que dans les

communes l'autorité compétente pour infliger la sanction varie selon la sanction envisagée en sorte que l'agent connaît, en fonction de l'autorité devant laquelle il comparaît, la hauteur de la sanction envisagée.

En réplique, il expose qu'au "sujet de la possibilité de mener une enquête avant l'entame d'une procédure disciplinaire, la section de législation du Conseil d'État [...] avait suggéré que cette disposition soit révisée et complétée", que "si la disposition a été révisée, c'est en omettant le passage relatif à la possibilité d'une enquête préalable, réduisant celle-ci à une éventuelle information", qu'il "reste cependant que la procédure ne prévoit pas expressément d'enquête, qu'il ne subsiste donc comme préalable à la procédure disciplinaire qu'une simple possibilité de requérir des informations et d'être entendu, et qu'après cette phase préalable, aucune enquête ne pourra être menée par l'autorité disciplinaire, laquelle devra se borner à examiner le dossier et entendre la défense verbale de l'agent", que l'arrêt BATAILLE cité par la partie adverse dans son mémoire en réponse est sans pertinence dès lors "qu'en cette espèce, la procédure en vigueur (article 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant le règlement organique des Services vétérinaires), prévoyait tout de même qu'une proposition de peine soit formulée, laquelle se trouvait au dossier disciplinaire, ce qui offrait à l'agent concerné la possibilité de préparer sa défense en connaissance de cause", que "l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'applique à la procédure disciplinaire à l'encontre des fonctionnaires (au moins *mutatis mutandis*, dans ses principes), sauf lorsque l'objet du litige se rapporte à l'exercice de l'*imperium*, dans des cas expressément prévus par la législation", que "l'article 6, § 3, a) de la Convention énonce notamment un droit de la défense fondamental, à savoir celui d'être informé rapidement et d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre le défenseur", que "ce principe transposé en droit disciplinaire, suppose que cette information ne puisse se limiter à l'énonciation des faits reprochés (la cause de l'accusation) et des normes enfreintes, accompagnée d'un rappel des peines disciplinaires définies à l'article 77 du statut, mais doit comprendre l'exposé détaillé de la qualification juridique que l'autorité pourrait donner aux faits (la nature de l'accusation)", que "l'agent doit disposer d'éléments suffisants pour comprendre pleinement les charges portées contre lui en vue de préparer convenablement sa défense", que "dans le régime disciplinaire tel que modifié par l'acte attaqué, il n'existe pas de tarif disciplinaire qui ferait correspondre certains manquements à des sanctions ou des hauteurs de sanctions déterminées", que "la procédure ne prévoit nullement que l'autorité disciplinaire elle-même pourrait entendre des témoins, mais seulement que les rapports des témoignages seront portés au dossier disciplinaire", que "l'autorité disciplinaire privée de la possibilité d'entendre des témoins risque fort, donc, de prendre des décisions sans être complètement et parfaitement

informée, ce qui est contraire aux principes invoqués au moyen", et que "si des témoins peuvent être entendus par le supérieur hiérarchique, rien ne prévoit que l'agent poursuivi puisse être présent, qu'il puisse être confronté à ces témoins, ou qu'il puisse lui-même les interroger personnellement, alors que le droit pour la personne poursuivie d'interroger elle-même les témoins constitue un droit de défense essentiel".

Pour le surplus, le requérant réitère des arguments figurant déjà dans sa requête.

Dans son dernier mémoire, il fait valoir que son mémoire en réplique ne contient pas de nouveaux arguments mais bien des réponses aux arguments de la partie adverse. Il répète que l'acte attaqué ne permet pas à l'agent de se défendre en connaissance de cause dès lors qu'à aucun moment, dans le cours de la procédure, une proposition de sanction disciplinaire n'est formalisée. Il n'est donc pas en mesure, selon lui, d'appréhender correctement les risques qu'il encourt et la manière avec laquelle l'autorité apprécie la gravité des faits. Quant à l'impossibilité pour le supérieur hiérarchique d'entendre des témoins contradictoirement et pour le comité de direction de requérir des devoirs complémentaires, il maintient que les dispositions attaquées n'apportent aucune garantie que l'autorité se sente habilitée à procéder à ces devoirs et les exécute, le cas échéant même au regard du principe général de droit du respect des droits de la défense. Quant au début de la procédure disciplinaire, qui se situe au moment de la convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique, il souligne que l'acte attaqué transforme ce supérieur en une autorité disciplinaire et le contraint nécessairement à poursuivre une procédure à l'égard du moindre reproche qui aurait pu ne donner lieu à aucune poursuite. Il observe aussi que l'acte attaqué n'offre pas de garanties quant à un traitement impartial et objectif du dossier dès lors que le rapport du supérieur hiérarchique ne doit pas être établi à charge et à décharge. Enfin, il constate que même si le rapport en question conclut qu'il n'y a pas lieu à sanction, c'est au comité de direction qu'il revient de décider si cette conclusion peut être suivie.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il persiste à dire que l'arrêté attaqué n'offre pas les garanties d'un traitement objectif, raisonnable et respectueux des droits de la défense.

V.2. Appréciation

Dans ce second moyen, le requérant relève que les dispositions attaquées ne contiendraient pas suffisamment de garanties quant au respect des droits de la

défense, quant au devoir d'impartialité et d'objectivité qui sont essentiels à un régime disciplinaire équitable.

Sur ce point, il y a lieu de relever et de rappeler que les dispositions attaquées sont de nature réglementaire et que les principes généraux du droit comme le respect des droits de la défense ou le principe de l'impartialité s'imposent de sorte que ces dispositions doivent être lues et interprétées à la lumière de ces principes.

Quant au premier point, le nouvel article 78, § 2, alinéa 1^{er}, précité indique expressément que "la procédure disciplinaire débute par une convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique compétent" alors qu'une telle précision était absente dans l'ancien texte. Le requérant y voit une nouveauté l'amenant à soutenir que le "supérieur hiérarchique se mue en autorité disciplinaire" et ce sans qu'il ait, "au préalable, mené une enquête et des vérifications quant à la réalité et la pertinence des faits reprochés".

Auparavant, la procédure disciplinaire n'était engagée que plus tard, par l'envoi de la convocation à se présenter devant le comité de direction pour y être auditionné sur la proposition provisoire de sanction disciplinaire.

Il est plutôt rare que les statuts précisent expressément à quel moment débute la procédure disciplinaire proprement dite. La détermination de ce moment revêt pourtant une double importance puisque deux effets en découlent.

D'une part, il s'agit de vérifier que le délai de prescription pour l'intentement de l'action disciplinaire (lorsqu'un tel délai est prévu, ce qui est le plus souvent le cas) est respecté. D'autre part, il importe de distinguer l'enquête menée avant l'intentement de l'action disciplinaire (en amont) de celle menée après. Contrairement à l'enquête menée en amont qui peut être qualifiée de "phase de pré-enquête ou d'information ou de phase pré-disciplinaire", l'enquête menée après l'intentement de l'action disciplinaire fait pleinement partie de la procédure disciplinaire. Par ailleurs, l'enquête menée en amont n'est pas toujours prescrite, ce qui n'empêche pas qu'une telle pré-enquête ait lieu. Cette distinction est essentielle pour l'application des droits de la défense. Ceux-ci sont en principe limités à la procédure disciplinaire proprement dite, ce qui signifie qu'à moins d'une disposition en sens contraire, ils ne sont en principe pas applicables pendant la phase de pré-enquête ou d'information. Une telle pré-enquête peut être conduite sans que l'agent en soit informé. Ainsi par exemple, la Nouvelle loi communale n'impose pas au secrétaire communal d'entendre l'agent ni même d'informer ce dernier qu'il recueille

des informations (éventuellement auprès de témoins) préalablement à la rédaction d'un rapport disciplinaire.

Lorsque le statut ne précise pas le moment auquel se situe l'intentement de la procédure disciplinaire, il est généralement admis que la procédure disciplinaire commence dès que l'autorité compétente informe clairement l'intéressé de son intention d'amener celui-ci à se défendre devant l'autorité disciplinaire sur les faits qui lui sont reprochés et pour lesquels une sanction disciplinaire est envisagée. La manifestation d'une telle intention n'exige cependant pas qu'une proposition de sanction soit nécessairement portée à la connaissance de l'intéressé. Ce qui compte, c'est que cette intention soit non équivoque. Appliqué aux agents de l'État, pour lesquels le statut disciplinaire, avant sa modification par l'acte attaqué, ne précisait pas à quel moment débutait l'action disciplinaire, ce critère devait faire admettre que la procédure disciplinaire débutait au moment où l'agent était convoqué en vue d'être entendu par l'autorité disciplinaire pour se défendre sur la proposition provisoire de sanction de son supérieur hiérarchique.

Le seul constat que le nouvel article 78, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937 prévoit désormais expressément que la procédure disciplinaire débute lors de l'envoi de la convocation en vue d'une première audition devant le supérieur hiérarchique, n'implique pas que les principes du respect des droits de la défense et d'impartialité seraient méconnus. Aucun de ces principes n'impose d'ailleurs à l'autorité d'organiser - comme le fait le statut des agents de l'État - une première audition devant le supérieur hiérarchique avant l'audition devant l'autorité disciplinaire proprement dite. Et comme il a été rappelé ci-dessus, les droits de la défense sont applicables aux actes posés dans le cadre de la phase d'instruction menée après l'intentement de la procédure disciplinaire, et ceci peu importe que ces actes soient posés par l'autorité disciplinaire au sens propre (compétente autant pour poser des actes d'instruction que pour infliger la sanction) ou par une autorité ou un organe distinct uniquement chargé de pouvoirs d'instruction. On doit en outre faire observer que la nouvelle disposition prévoit davantage encore de garanties du point de vue du respect des droits de la défense au stade de l'audition devant le supérieur hiérarchique que ce que prévoyait déjà l'ancienne disposition. À titre d'exemple, il est désormais expressément prévu que l'agent doit disposer d'un délai minimum de quatorze jours pour préparer sa défense, entre la réception de la convocation et l'audition par son supérieur hiérarchique ou encore que la convocation doit mentionner les normes enfreintes et la possibilité de demander des mesures d'instruction complémentaires. La nouvelle règle organise l'audition devant le supérieur hiérarchique de manière telle que les droits de la défense de l'agent puissent être pleinement exercés dès le stade de l'instruction

(notamment en prescrivant l'indication claire des faits reprochés, des normes enfreintes, des peines disciplinaires encourues, de la possibilité de consulter le dossier, de celle de se faire assister d'une personne de son choix, ou encore de celle de faire réaliser des mesures d'instruction complémentaires). Le fait de faire désormais coïncider le début de la procédure disciplinaire (ou l'intentement de l'action) avec la convocation à cette première audition ne porte donc aucunement atteinte au principe du respect des droits de la défense. Enfin, si le supérieur hiérarchique n'est pas suffisamment informé quant à la réalité des faits reprochés, la disposition attaquée ne l'empêche pas de récolter des informations et d'évaluer la pertinence de celles-ci avant d'adresser une convocation à l'agent concerné. Au regard des principes généraux de bonne administration et du devoir de minutie, le supérieur sera tenu de procéder de la sorte. En tout état de cause, si lors de l'audition de l'agent, il s'aperçoit que les faits ne sont pas de nature à entraîner une sanction disciplinaire, son rapport au comité de direction le précisera.

Au vu de ces différents éléments, cet aspect du second moyen n'est pas fondé.

Sur le deuxième point, il y a lieu de considérer que, par nature, l'intentement de poursuites disciplinaires peut ne reposer que sur des indices de culpabilité dont l'instruction disciplinaire menée dans le cadre de la procédure disciplinaire et dans le respect des droits de la défense, doit permettre la vérification. Si celle-ci se révèle négative, cela aboutit forcément à ce que l'autorité disciplinaire disculpe l'intéressé. Le système prévu d'une instruction disciplinaire formellement organisée et intégrée dans la procédure disciplinaire, comme en l'espèce, est bien plus protecteur du point de vue des principes du respect des droits de la défense et d'impartialité qu'un système qui n'en prévoit pas. En outre, comme il vient d'être souligné ci-avant, aucun de ces principes n'empêche le supérieur hiérarchique de faire précéder l'intentement de l'action disciplinaire d'une information au cours de laquelle il recueille des éléments de preuve qui devront alors figurer dans le dossier mis à la disposition de l'agent. L'éventuelle indigence du dossier que semble redouter le requérant ne devrait, en définitive, que faciliter la démonstration de l'innocence de l'agent poursuivi - qui, pour rappel, bénéficie de la présomption d'innocence - sans pour autant faire preuve d'un manque d'impartialité dans le chef du supérieur hiérarchique. Il est également clair que le rapport que le supérieur va rédiger doit contenir à la fois les éléments à charge et à décharge, faute de quoi il méconnaîtrait le principe général du respect des droits de la défense ainsi que le devoir d'impartialité.

Au regard de ces différents éléments, cet aspect du second moyen n'est également pas fondé.

Sur le troisième point, puisqu'il n'est plus prévu que le supérieur hiérarchique clôture l'audition par la transmission d'une proposition provisoire de sanction au comité de direction - comme c'était le cas auparavant - mais qu'il rédige seulement un rapport achevant son instruction, on peut effectivement admettre que le supérieur hiérarchique ne peut plus lui-même terminer la procédure disciplinaire en décidant de ne pas poursuivre si la première audition a forgé sa conviction de l'innocence de l'agent ou du caractère inopportun des poursuites. Pour autant, comme souligné ci-avant, il va de soi que le supérieur hiérarchique devra mener son instruction dans le respect du principe d'impartialité, à charge et à décharge. S'il est donc convaincu, au terme de sa mission, que les éléments recueillis au cours de l'audition ne permettent pas de poursuivre l'agent, il devra bien sûr l'indiquer dans son rapport qui sera porté à la connaissance du comité de direction et de l'agent concerné, et il est fort probable que, sur la base d'un tel rapport, le comité de direction décide de mettre fin aux poursuites disciplinaires. Si toutefois, par impossible, tel n'était pas le cas, on imagine bien que la défense de l'agent devant le comité de direction sera grandement facilitée par un tel rapport du supérieur hiérarchique.

Au vu de ces différents éléments, cet aspect du second moyen n'est également pas fondé.

Sur le quatrième point, il est de jurisprudence constante que le principe du respect des droits de la défense n'impose pas que la convocation à l'audition indique quelle sanction disciplinaire est envisagée, pas plus qu'il n'impose que l'agent puisse être entendu sur une proposition de sanction. Il suffit que l'agent soit informé qu'une sanction disciplinaire est envisagée. Dans son arrêt n° 107.843 du 14 juin 2002, le Conseil d'État a déjà jugé ce point dans les termes suivants :

" Considérant que si le principe général du respect des droits de la défense exige que la personne poursuivie soit, préalablement au prononcé de la sanction disciplinaire, non seulement informée des faits qui lui sont reprochés et mise en mesure de se défendre utilement sur ceux-ci, par contre, il ne requiert pas que lui soit notifiée une proposition de peine formulée par l'autorité poursuivante à l'intention de l'autorité investie du pouvoir de décision et qu'elle soit invitée à se défendre sur la gravité de la peine ainsi proposée; que rien n'empêche cependant l'auteur du statut disciplinaire de renforcer la protection dont bénéficie déjà la personne poursuivie disciplinairement en vertu dudit principe général en instituant notamment à son profit une telle garantie supplémentaire; "

Contrairement à ce que soutient le requérant dans son mémoire en réplique, cet arrêt est bien pertinent pour la solution du moyen, ceci d'autant plus si l'on tient compte du fait que - comme le soutient également le requérant - la

réglementation applicable en cette affaire imposait expressément l'établissement d'une proposition de peine : puisque le Conseil d'État a considéré en cette affaire que l'absence de notification d'une proposition de peine (rédigée il est vrai après la défense de l'agent) ne constituait pas une violation des droits de la défense, *a fortiori*, devrait-il en être de même lorsque le statut ne prévoit pas l'établissement de pareille proposition de sanction.

La jurisprudence récente du Conseil d'État confirme que le principe du respect des droits de la défense n'impose ni l'établissement d'une proposition de sanction ni - *a fortiori* - sa communication préalable à l'agent. Cette jurisprudence se fonde principalement sur l'idée que communiquer une proposition de sanction disciplinaire sans même avoir entendu préalablement l'agent en ses moyens de défense, reviendrait à préjuger.

En vertu de ces différents éléments, cet aspect du second moyen n'est également pas fondé.

Dans le cinquième point, le requérant déplore que le nouvel article 79 ne confère pas formellement au comité de direction le pouvoir de requérir des devoirs d'enquête complémentaires ou d'entendre des témoins. Il convient tout d'abord de relever qu'une telle précision était également absente dans l'ancienne disposition et, qu'ensuite, elle n'est pas nécessaire puisque l'attribution de pouvoirs d'instruction à un organe distinct n'a pas pour conséquence de priver l'autorité disciplinaire de l'exercice de ses propres compétences d'instruction si elle estime devoir en faire usage, à titre complémentaire. L'autorité disciplinaire pourra donc toujours - d'initiative ou à la demande de l'agent - procéder aux devoirs d'instruction complémentaires, en ce compris l'audition de témoins, qu'elle estime éventuellement utiles ou nécessaires, et ce dans le respect des droits de la défense.

Pour l'ensemble de ces raisons, le moyen n'est en aucun de ses aspects fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.