

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.466 du 16 janvier 2018

A. 220.898/VIII-10.324

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

contre :

la société anonyme de droit public HR Rail,
ayant élu domicile chez
M^{es} Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 décembre 2016, Sandra GERARD demande l'annulation de "la décision prise le 15 septembre 2016, par le supérieur hiérarchique de son supérieur immédiat, d'infliger à la partie requérante la mesure disciplinaire consistant en la punition du premier degré de la réprimande sévère assortie de la mesure de retenue de 12,50 € sur les primes de productivité, pour sa participation à l'interruption de travail du 25 mai 2016 au 30 mai 2016".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain LEFEBVRE, 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 29 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 janvier 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Vincent VUYLSTEKE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante est agent statutaire de la partie adverse, plus précisément agent commercial. Son siège de travail est la gare d'ARLON.

2. La requérante a participé, pendant la journée du 26 mai 2016, à une interruption collective de travail non annoncée qui s'est déroulée du 25 au 30 mai 2016.

Selon la requérante, cette grève trouve son origine dans la mise en œuvre, par la partie adverse, d'une nouvelle modalité de comptabilisation du nombre de jours de crédit dont disposent les membres du personnel en contrepartie du fait que, en raison de l'organisation du travail, ils prestent trente-huit heures par semaine alors que leur régime de travail est de trente-six heures par semaine (avis 246 H-HR 2015 - Jours de crédit du 17 décembre 2015). Plus précisément, selon elle, cette réforme devait être mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016. Face à l'hostilité des syndicats, elle ne l'a pas été et les négociations ont continué. Le 19 mai 2016, la partie adverse a informé le personnel qu'elle mettait en œuvre la réforme avec effet au 1^{er} janvier 2016 (circulaire 24 H-HR 2016 - Exécution de la réduction des jours de crédit). La requérante précise encore que cette mise en œuvre est intervenue à un moment où "un mécontentement se manifestait dans les services publics en général

et au sein du personnel de la partie adverse, en particulier, tant à l'égard de mesures de régression sociale et budgétaire envisagées par le Gouvernement fédéral, qu'à l'égard de mesures propres de réorganisation envisagées au sein du groupe SNCB, au point que les organisations syndicales représentatives de la fonction publique avaient déposé un préavis de grève pour les 24 et 31 mai 2016".

Elle expose encore que la grève était une réaction spontanée et spécifique du personnel à l'émotion suscitée par la mise en œuvre d'un dispositif inadmissible et par la rupture du dialogue social qu'elle consacrait.

Elle fait également remarquer que, les négociations s'étant poursuivies, la partie adverse a finalement retiré l'avis 24 H-HR 2016 le 6 juillet 2016.

3. Le 30 mai 2016, le directeur général de HR Rail décide de ne pas accepter les interruptions de travail non annoncées pendant la période du 25 au 30 mai 2016 comme des réactions émotionnelles à une situation exceptionnelle. Cette décision est motivée comme suit :

" INTERRUPTION DE TRAVAIL NON ANNONCÉE

Concerne : les interruptions de travail non annoncées pendant la période du 25 au 30 mai 2016

Tenant compte des informations oralement fournies par les responsables d'Infrabel et de la SNCB à HR Rail, il est constaté que les interruptions de travail non annoncées pendant la période du 25 mai au 30 mai 2016 ne répondent pas aux conditions de préavis et de concertation.

De cette information, il ressort de plus que :

- les actions ne résultaient pas de circonstances imprévisibles ou imprévues, à considérer comme cas de force majeure;
- les actions n'étaient pas limitées dans leur durée;
- les actions concernaient tout le personnel des Chemins de fer belges;
- un dialogue social avec les représentants des organisations syndicales reconnues concernées avait déjà débuté;
- les actions ont compromis la sécurité du personnel ou des voyageurs.

Le Directeur général de HR Rail ne peut dès lors pas accepter les actions comme étant des réactions émotionnelles à une situation exceptionnelle.

Les membres du personnel qui ont pris part aux interruptions de travail doivent être considérés comme en absence injustifiée".

4. Le 30 août 2016, le chef immédiat de la requérante, Pauline BANDIN établit un formulaire P88 proposant la punition de 1^{er} degré de la réprimande sévère et la mesure administrative de retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité.

Ce formulaire est rédigé comme suit :

" Motif de la punition et de la mesure administrative proposées :

La sanction disciplinaire de réprimande sévère est proposée suite à votre participation à l'interruption de travail irrégulière pendant la période du 25 mai 2016 au 30 mai 2016.

La sanction disciplinaire est assortie d'une mesure administrative consistant en une retenue de 12,50 € sur les primes de productivité.

En annexe 1, vous trouverez la motivation détaillée de la punition et de la mesure administrative proposées".

L' "Annexe 1" au formulaire P88 mentionne :

" Annexe 1 au P88 du ...

1. Motivation de la sanction disciplinaire de réprimande sévère proposée suite à votre participation à l'interruption de travail irrégulière pendant la période du 25 mai 2016 au 30 mai 2016.

Vu votre participation à l'interruption de travail irrégulière pendant la période du 25 mai 2016 au 30 mai 2016;

Attendu que le paragraphe 98, 4, du RGPS fascicule 548 prévoit que chaque interruption de travail dans le cadre d'une action sociale qui ne répond pas aux conditions de préavis et de concertation reprises dans la réglementation précitée ou qui n'est pas acceptée par le directeur général HR Rail comme une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, sera considéré comme une absence injustifiée;

Vu qu'aucun préavis de grève n'a été déposé et que, dès lors, aucune concertation sociale n'a pu être organisée;

Vu que le Directeur général de HR Rail n'a pas accepté cette action sociale comme réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle; Vu que cette interruption de travail ne satisfait pas aux conditions reprises au paragraphe 98 du RGPS fascicule 548, lesquelles doivent être remplies pour pouvoir constituer une interruption de travail légitime;

Qu'une absence injustifiée est passible de sanctions disciplinaires;

Que cette interruption de travail a eu des conséquences graves sur la circulation des trains, à savoir, des trains totalement ou partiellement supprimés ainsi que de nombreux retards;

Qu'en prenant part à cette action illégitime et en transgressant la réglementation applicable aux Chemins de fer belges, vous avez non seulement manqué à vos devoirs de service mais vous avez aussi jeté le discrédit sur l'image des Chemins de fer belges;

Attendu que ces manquements peuvent être sanctionnés disciplinairement conformément aux dispositions de l'article 1^{er}, Chapitre XIV du Statut du personnel qui prévoit notamment qu'une infraction disciplinaire peut consister en un acte ou un comportement qui constitue une infraction aux obligations professionnelles ou qui est de nature à nuire à l'image des Chemins de fer belges;

Attendu que la réprimande sévère constitue une sanction adéquate et proportionnée aux faits; Qu'une telle sanction fait partie des sanctions les moins importantes pouvant être infligées à un agent des Chemins de fer, puisqu'elle fait partie des sanctions classées parmi les punitions du premier degré en vertu de l'article 3 du RGPS fascicule 550 (règlement disciplinaire);

Que le principe de proportionnalité du taux de la sanction requière qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs fondant une sanction disciplinaire et son objet; Qu'en l'espèce, je considère que la réprimande sévère constitue la sanction la plus adéquate;

Que parmi les sanctions pouvant être infligées à un agent statutaire des Chemins de fer belges en application de l'article 2 du RGPS fascicule 550, seuls le rappel à l'ordre et la réprimande simple constituent des sanctions inférieures à la réprimande sévère; Que ces sanctions ne seraient pas adéquates dans le cas présent;

Qu'en vertu de l'article 20 du RGPS fascicule 550, le rappel à l'ordre constitue un avertissement en vue de stimuler l'attention et le zèle des agents; Que la participation à l'interruption de travail non légitime est toutefois d'une gravité trop importante que pour être sanctionnée d'un tel avertissement; Que compte tenu notamment de l'impact de l'interruption de travail en cause sur le service ferroviaire et sur l'image des Chemins de fer, il n'est pas suffisant de stimuler

l'attention et le zèle de l'agent, mais il convient de le sanctionner de manière proportionnée aux faits;

Que l'article 21 du RGPS fascicule 550 précise pour sa part que la réprimande simple a pour but de réprimer des fautes peu graves, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Que l'article 22 du RGPS fascicule 550 précise ceci :

« La réprimande sévère est infligée pour des fautes d'une certaine gravité, telles que :

- irrégularités répétées dans la tenue des écritures, sans qu'il y ait cependant intention de vol;
- transgression de règlements portant préjudice à la bonne marche du service ou aux intérêts de la Société et pour laquelle il n'est pas prévu d'autre sanction disciplinaire;
- récidive d'infraction aux horaires de prestation ou d'absence non justifiée.»;

Attendu qu'au vu de l'ensemble du dossier, et en application de mon pouvoir d'appréciation du rapport de proportionnalité entre les faits et la sanction, je considère que les faits reprochés en l'espèce sont bien d' «une certaine gravité» au sens de l'article 22 du RGPS fascicule 550; Que le grief à la base de la procédure disciplinaire constitue bien, en l'espèce, une faute d'une certaine gravité consistant dans la transgression de règlements portant préjudice à la bonne marche du service ou aux intérêts de la Société (en l'occurrence, le RGPS fascicule 548, par. 98) et pour laquelle il n'est pas prévu d'autre sanction disciplinaire;

Attendu que je souligne, de manière surabondante - sachant que les motifs donnés ci-avant justifient à eux seuls pleinement le taux de la sanction -, qu'en vertu de l'article 1^{er} du RGPS fascicule 550, les faits intentionnels constituent des circonstances aggravantes; Que votre participation à l'interruption de travail irrégulière constitue un tel fait intentionnel;

Attendu que pour ces différents motifs, compte tenu du statut administratif du personnel et du RGPS 550, et en particulier du paragraphe 22 du RGPS fascicule 550, je propose de vous infliger une réprimande sévère.

2. Motivation de la mesure administrative proposée consistant en une retenue de 12,50 € sur les primes de productivité.

Suite à votre participation à l'interruption de travail irrégulière pendant la période du 25 mai 2016 au 30 mai 2016, je propose également de vous appliquer une mesure administrative consistant en une retenue de 12,50 € sur les primes de productivité.

Attendu qu'une telle mesure ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure administrative;

Attendu que cette mesure est prévue à l'annexe 4/3, rubrique 13, de l'avis 46PR/2001 (système des primes de productivité du personnel de conduite et d'accompagnement des trains); Que cette rubrique, applicable au personnel de conduite, prévoit une retenue sur prime suite au «retard du convoi imputable au personnel»; Que la retenue est de 0,25 € par minute pour les retards de convoi imputables au personnel, avec un plafond maximum prévu;

Attendu que l'avis N°53 H-HR-2006 (régime général des primes de productivités), applicable au personnel des rangs 3 à 9 de la hiérarchie, dont vous faites partie, précise que l'annexe 4 de cet avis reprend une liste non limitative des infractions pouvant entraîner une réduction de la prime; La liste d'infractions reprise à l'annexe 4/2 à l'avis N°53 H-HR-2006 étant non exhaustive, il est décidé de vous appliquer par analogie la retenue sur prime suite au «retard du convoi imputable au personnel» prévue par la rubrique 13 de l'annexe 4/3 à l'avis 46PR/2001; Que l'interruption de travail en cause a entraîné de nombreux retards sur le réseau ferroviaire; Qu'il est donc légitime de vous appliquer, en espèce, la retenue maximale prévue par la rubrique précitée (à savoir un montant de 12,50 € - montant de 12,39 € indexé de fait à 12,50 €-).".

5. Le 30 août 2016, dans la case réservée à l'agent, la requérante écrit :
" Je n'accepte pas la proposition de réprimande sévère qui fait suite à ma participation à la grève émotionnelle durant la période du 25/05/2016 au 30/05/2016. Je précise que c'était une action spontanée liée à la publication de la circulaire 24 H - HR/2016".

6. Le 5 septembre 2016, le chef immédiat de la requérante donne l'avis suivant au sujet de la justification de la requérante :
" Puntition maintenue".

7. Le 15 septembre 2016, le supérieur hiérarchique du chef immédiat de la requérante, Sabine JONCKHEERE, prend la décision suivante :
" Puntition maintenue ".

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante le 18 octobre 2016.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La requérante demande l'annulation de la "mesure disciplinaire" prise à son égard qui comporte, selon elle, deux aspects, l'un administratif (la peine disciplinaire) et l'autre pécuniaire (la retenue sur les primes de productivité).

La partie adverse estime que les deux décisions sont distinctes, trouvent leur fondement dans des dispositions réglementaires différentes et revêtent une motivation propre. Elle ne tire cependant aucune conséquence de son analyse et n'ajoute rien dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

À supposer qu'il faille considérer les deux mesures prises comme des actes administratifs distincts qui auraient dû faire l'objet de deux requêtes distinctes, il est toutefois de jurisprudence constante que lorsqu'il existe une connexité entre plusieurs actes administratifs, le requérant peut n'introduire qu'une seule requête car il aurait été, en tout état de cause, de l'intérêt d'une bonne justice de joindre les affaires et de statuer à leur sujet par un seul arrêt, même si elles avaient été introduites par des requêtes séparées.

Tel est le cas en l'espèce, puisque les deux mesures prises se fondent sur les mêmes faits et que les moyens sont identiquement dirigés contre les deux

décisions. Le recours est bien recevable en ce qu'il est dirigé contre les deux mesures infligées à la requérante.

V. Premier, deuxième et troisième moyens

V.1. Thèse de la partie requérante

Premier moyen

La requérante prend un premier moyen de la violation du chapitre XIV du statut administratif du personnel, relatif au statut disciplinaire, principalement de ses articles 1^{er} à 6, ainsi que du fascicule 550 - "règlement disciplinaire", particulièrement de ses points 2 à 4, 15, 16, 20 à 53, 101, 104, du chapitre X - "interruption de travail" du fascicule 548, et plus particulièrement de son point 4, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du principe de l'individualisation des sanctions (principe "un auteur - un fait - une sanction"), des principes généraux d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, du principe du respect des droits de la défense et du principe *audi alteram partem*, du principe d'impartialité, de la motivation interne fautive, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir.

Selon elle, l'acte attaqué a été adopté à la suite de la décision prise préalablement, irrévocablement et par principe par les autorités supérieures de la partie adverse et imposée aux autorités disciplinaires compétentes, de sanctionner indistinctement d'une réprimande sévère et d'une retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité, tous les agents ayant pris part aux journées d'interruption de travail entre le 25 et le 30 mai 2016, sans égard à leur situation particulière. Elle en déduit que l'autorité disciplinaire compétente n'a pas apprécié elle-même la nécessité d'une sanction disciplinaire et son taux, en examinant, en toute objectivité et sans *a priori*, les circonstances de la cause et les arguments de l'agent poursuivi, et n'a pas motivé l'acte attaqué de manière précise, circonstanciée et personnalisée, ce qui viole les dispositions et principes visés au moyen qui interdisent que les décisions à caractère individuel soient adoptées sur le fondement d'une position de principe, abstraite, préalable et irrévocable. Elle en veut pour preuve que le modèle P88, qui lui a été remis par son chef immédiat comportait une annexe stéréotypée, manifestement fournie à ce dernier par une autorité supérieure, qu'elle n'a pas été entendue par ce même chef immédiat et que, si elle a pu apporter une justification à la suite de la proposition de sanction, la partie adverse y a répliqué de manière lacunaire en indiquant que la punition est maintenue. Elle souligne également qu'il

lui est reproché d'avoir, par son interruption de travail, participé aux conséquences de la grève sur la circulation des trains, alors que, dans sa fonction d'agent commercial, elle n'a aucun lien avec la mise en œuvre de la circulation des trains.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient qu'il résulte de la motivation de l'acte attaqué qu'elle a été sanctionnée sur la seule considération selon laquelle elle a participé à une interruption de travail jugée illégitime par l'autorité, ce qui ne répond pas au principe de l'individualisation des sanctions. Ainsi, elle note que l'acte attaqué ne fait pas référence à sa situation personnelle, à sa carrière ou à la qualité de ses services, des éléments devant être pris en considération pour adopter une mesure disciplinaire et en justifier la hauteur. Elle expose aussi que la motivation du *quantum* de la sanction est tautologique puisque, nécessairement, la participation à une cessation concertée de travail est un acte volontaire qui, par nature, porte atteinte à la bonne marche du service. Elle reproche encore à la partie adverse de ne pas avoir examiné dans quelle mesure elle avait personnellement participé aux événements (une seule journée de grève) ni l'impact réel de son absence sur le service dès lors qu'elle est simple agent commercial. Elle estime aussi que la partie adverse reconnaît le caractère général de la mesure prise et de sa motivation, lorsqu'elle soutient qu'il est logique de se référer "aux conséquences de la grève (qui sont par définition, d'ordre général)" et qu'il est légitime d'infliger la même sanction sur le fondement des mêmes motifs à des agents ayant commis des faits similaires. Selon elle, en lui reprochant de n'avoir pas fait valoir d'éléments particuliers à sa situation, la partie adverse renverse les rôles dans le processus disciplinaire: en effet, c'est à l'autorité qu'incombe la charge de la preuve et l'obligation de motivation formelle. En outre, dès lors qu'aucune considération sur sa situation personnelle ne figurait dans la proposition de sanction qui n'était motivée que par des considérations générales, elle estime qu'il ne peut lui être reproché de n'avoir pas fait état, dans sa réclamation, de considérations personnelles. Elle en conclut qu'elle n'a pas eu la possibilité de faire entendre utilement le moindre argument qui soit de nature à influencer la décision finale.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments en examinant les deux premiers moyens ensemble.

Deuxième moyen

La requérante prend un deuxième moyen de la violation du chapitre XIV du statut administratif du personnel, relatif au statut disciplinaire, principalement de ses articles 1^{er} à 6, ainsi que du fascicule 550 - "règlement disciplinaire", particulièrement de ses points 2 à 4, 15, 16, 20 à 53, 101, 104, du chapitre X -

"interruption de travail" du fascicule 548, et plus particulièrement de son point 4, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe du respect des droits de la défense et du principe *audi alteram partem*, ainsi que du principe d'impartialité.

Elle estime que son chef immédiat et le supérieur hiérarchique de celui-ci, autorités statutairement habilitées à prendre la sanction disciplinaire, avec lesquels elle n'a pas eu la possibilité de discuter, n'ont pas exercé personnellement leur pouvoir d'appréciation mais n'ont fait qu'endosser une décision prise par une autorité supérieure, dont la motivation leur a été dictée et imposée, voire exécuter la réglementation imposée par cette même autorité. Elle en veut pour preuve l'annexe au formulaire P88 qui est rédigée de manière stéréotypée. Selon elle, si le statut administratif identifie l'autorité immédiatement supérieure au chef immédiat de l'agent comme autorité compétente pour adopter les sanctions disciplinaires autres que la révocation, ce n'est pas seulement pour éviter que le directeur général de HR Rail soit noyé de procédures disciplinaires, mais c'est aussi pour répondre aux principes généraux du droit administratif invoqués au moyen qui supposent que l'autorité administrative soit à même d'apprécier en toute connaissance de cause les mesures administratives à prendre à l'égard de l'agent, en prenant également en considération les nécessités du service dans lequel il travaille. Or, en l'espèce, elle soutient que cet exercice n'a pas été fait, l'auteur de l'acte se contentant d'endosser une décision qui a été prise et lui a été imposée par ailleurs. Elle en déduit que le moyen d'ordre public pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est donc fondé et que l'acte attaqué doit être annulé.

Dans son mémoire en réplique, elle estime que, même eu égard au principe d'égalité, l'on ne peut soutenir de manière crédible qu'au niveau d'une entreprise comme HR Rail, tous les supérieurs hiérarchiques compétents auraient pris la même décision sans avoir reçu d'instructions.

Elle maintient, dans son dernier mémoire, sur les deux premiers moyens réunis, qu'il y a bien, en l'espèce, une décision qui a été prise de manière générale par une autorité supérieure à celles qui, selon le statut du personnel de la partie adverse, sont investies du pouvoir d'infliger les mesures disciplinaires du niveau de celle qui fait l'objet du recours et qu'il est incontestable que cette décision a été appliquée de manière transversale, à tous les membres du personnel concernés. Elle ajoute que, à défaut de pouvoir produire des documents attestant de la transmission d'instructions de la hiérarchie supérieure vers la hiérarchie subalterne, il y a lieu de tenir compte d'un faisceau d'éléments qui suffisent, selon elle, à établir les faits de

manière certaine. Ainsi, elle souligne que si la volonté de la partie adverse a été de punir de la même manière tous les agents concernés par le même comportement disciplinaire, il y a bien dû y avoir une décision prise en ce sens au niveau supérieur et qu'il est incontestable que cette décision a été appliquée de manière transversale, à tous les agents concernés, sur tous les sites de travail impactés par les interruptions de travail. Selon elle, la mise en œuvre transversale de cette ligne de conduite s'est traduite par la rédaction et la diffusion d'un document stéréotypé, contenant la motivation devant venir à l'appui de la même proposition de sanction et qu'il n'est ni pensable ni soutenable que chaque supérieur hiérarchique immédiat, situé dans des sites différents ait pu, sans instruction venant de sa hiérarchie, d'initiative, proposer la même sanction et la motiver en utilisant les mêmes motivations. Il découle de ces éléments, de son point de vue, que les autorités disciplinaires compétentes n'ont pas exercé elles-mêmes leur pouvoir d'appréciation mais qu'elles ont répondu à des injonctions venant de leurs autorités supérieures.

Troisième moyen

La requérante prend un troisième moyen de l'application fausse, inexacte et abusive du chapitre XIV du statut administratif du personnel, relatif au statut disciplinaire, principalement de ses articles 1^{er} à 6, ainsi que du fascicule 550 - "règlement disciplinaire", particulièrement de ses points 2 à 4, 15, 16, 20 à 53, 101, 104, de la violation du chapitre X - "interruption de travail" du fascicule 548, et plus particulièrement de son point 4, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du fondement irrégulier, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du chapitre XIII - "statut syndical" du statut administratif du personnel de HR Rail ainsi que des règles de négociations détaillées dans le règlement général du personnel statutaire - fascicule 548 - "statut syndical".

Elle expose que la décision prise par les autorités supérieures de la partie adverse, de manière générale, impersonnelle et préalable, d'infliger une réprimande sévère et une retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité à tout membre du personnel ayant participé à une interruption de travail ne répondant pas au prescrit du chapitre X du fascicule 548, revêt le caractère d'un acte réglementaire. Selon elle, la partie adverse aurait donné instruction aux autorités disciplinaires compétentes de se conformer à cette règle de manière univoque et sans discussion. Elle considère que cette disposition réglementaire est illégale dès lors qu'elle n'a pas été adoptée par le conseil d'administration de HR Rail et après négociation, dans le respect du chapitre XIII du statut administratif du personnel de HR Rail et du fascicule 548 qui règle le statut syndical. Elle estime que la partie adverse ne saurait soutenir le

contraire, dès lors qu'elle a elle-même déposé un projet (retiré de l'ordre du jour de la Commission paritaire nationale du 27 mars 2013), visant à régler les conséquences disciplinaires de la participation à une interruption de travail ne répondant pas aux règles de concertation et de préavis fixées par le chapitre X du fascicule 548, par l'attribution de la réprimande sévère assortie d'une retenue de 12,5 euros sur la prime de productivité. De son point de vue, la réglementation ainsi fixée par une autorité incompétente et n'ayant pas été négociée dans le respect du statut syndical est irrégulière. En application de l'article 159 de la Constitution, elle considère que son exécution doit être écartée, qu'elle ne saurait fonder régulièrement quelque décision administrative que ce soit et que l'acte attaqué qui y trouve son fondement est donc irrégulier et doit être annulé.

En réplique, elle réitère ses arguments.

Elle fait valoir, dans son dernier mémoire, que sans formaliser la règle adoptée, la partie adverse a, par ses canaux formels et informels de diffusion des instructions administratives, fait savoir à l'ensemble des membres compétents de la ligne hiérarchique qu'il convenait de mettre en œuvre les procédures disciplinaires et de sanctionner tous les agents ayant participé à l'interruption de travail concernée de cette même mesure disciplinaire consistant en la punition de la réprimande sévère assortie d'une retenue de 12,50 euros sur la prime de productivité et que si elle ne peut apporter de preuve formelle du transmis de ses instructions administratives, puisque celui-ci est confidentiel par nature, la partie adverse ne saurait raisonnablement en nier l'existence dès lors qu'elle a bel et bien adopté une ligne de conduite qui vise à sanctionner de la même manière les personnes responsables des mêmes manquements. Selon elle, cette ligne de conduite s'est caractérisée par l'adjonction aux formulaires P88 remis aux agents par leurs supérieurs hiérarchiques immédiats, à l'occasion de l'engagement de la procédure disciplinaire, d'un document stéréotypé contenant la même motivation et les supérieurs habilités à adopter les décisions finales, ne s'en sont pas écartés. À sa connaissance, c'est également ce formulaire qui a déjà été utilisé lors des poursuites disciplinaires qui ont été précédemment menées à l'occasion des interruptions de travail ayant eu lieu les 17, 20 et 21 octobre 2014. Elle en conclut qu'il y a manifestement bien eu, au sein des services de la partie adverse, dans un premier temps, diffusion d'une instruction générale à la ligne hiérarchique, consistant à infliger la même sanction à tous les agents ayant participé aux interruptions de travail concernées. Elle relève que cette sanction est, par ailleurs, la même que celle qui a été infligée à un agent pour sa participation à une interruption de travail dans une cabine de signalisation à Anvers-Berchem en 2012 ainsi qu'à ses collègues et qu'il en est encore de même de celle qui a été infligée à tous les agents de la partie adverse qui ont participé aux

interruptions de travail survenues du 25 au 30 mai 2016. Elle en déduit que si la partie adverse ne l'a pas inscrite dans un acte formalisé et si, *a fortiori*, elle ne l'a pas publié, il est manifeste qu'elle a bien adopté unilatéralement une règle générale, impersonnelle et intemporelle applicable, dans tous les cas, à toute personne ayant participé à une interruption non conforme au prescrit du chapitre X du fascicule 548 et que cette règle répond bien à la notion d'acte réglementaire. En conséquence, elle fait valoir qu'un tel acte réglementaire aurait dû, en vertu des dispositions visées au moyen, être adopté par le conseil d'administration de la partie adverse, sur avis de la Commission paritaire nationale, dans le respect du fascicule 548- Statut syndical. Selon elle, il y a lieu de faire application de l'article 159 de la Constitution.

V.2. Appréciation sur les trois moyens réunis

Les trois premiers moyens de la requête se fondent sur la circonstance que, selon la requérante, bien qu'ayant été prises par l'autorité disciplinaire compétente au terme de la procédure disciplinaire applicable, la sanction disciplinaire de la réprimande sévère et la retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité, appliquées à la requérante et aux autres grévistes, auraient été décidées par la haute hiérarchie de la partie adverse, préalablement à l'intentement des poursuites disciplinaires et imposées aux autorités disciplinaires compétentes.

Dès lors, l'acte attaqué aurait été adopté par un auteur incompétent et violerait les droits de la défense de la requérante, le principe d'impartialité ainsi que les règles et principes qui imposent à l'autorité disciplinaire d'examiner concrètement chaque cas en fonction des circonstances particulières de la cause. Selon la requérante, la décision préalable de la partie adverse de sanctionner uniformément tous les grévistes présenterait même un caractère réglementaire.

Un acte administratif réglementaire est un acte administratif unilatéral qui a pour objet de pourvoir, par des dispositions générales et abstraites, à l'établissement de normes de conduite pour le présent et pour l'avenir. A la différence de l'acte administratif individuel, il n'épuise pas ses effets dès sa première application.

Il résulte du procès-verbal de la réunion de la Commission paritaire nationale du 27 mars 2013 qu'un point 28 avait été porté à l'ordre du jour afin de prévoir, dans le fascicule 550 "règlement disciplinaire" du règlement général du personnel statutaire, une sanction disciplinaire supplémentaire spécifique - à savoir, une réprimande sévère et la retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité - à l'encontre du personnel qui interrompt le travail pour une action ne satisfaisant pas

aux conditions dudit fascicule. Il s'agissait là d'un projet de texte réglementaire. En raison de l'opposition des organisations syndicales reconnues, le point a été retiré de l'ordre du jour.

Le fascicule 550 n'a donc pas été modifié dans le sens proposé et il ne résulte pas des pièces du dossier administratif ou du dossier de la requérante que la partie adverse aurait repris la règle litigieuse dans un autre texte, par exemple une circulaire réglementaire.

Une éventuelle "ligne de conduite" ou une jurisprudence allant dans le sens de ce qui avait été envisagé d'inscrire dans le fascicule 550 "règlement disciplinaire" du règlement général du personnel statutaire, ne sont pas des actes réglementaires.

Le troisième moyen de la requête, qui invoque la violation des règles relatives à l'adoption d'un texte réglementaire par la partie adverse, n'est donc pas fondé.

Les moyens posent la question des relations entre l'agent à qui a été attribué par la loi ou le règlement un pouvoir de décision, ce qui implique que cet agent exerce effectivement cette compétence et donc son pouvoir d'appréciation, et la hiérarchie administrative à laquelle il reste en principe soumis à défaut, pour la loi ou le règlement, de l'avoir expressément dispensé du respect de l'autorité hiérarchique.

En matière disciplinaire, l'autorité désignée pour prononcer une sanction doit en tout état de cause être impartiale et statuer dans le respect des principes généraux qui entourent l'action disciplinaire dont le respect des droits de la défense et l'objectivité qui doit accompagner l'examen des dossiers disciplinaires. Celui qui a le pouvoir de sanctionner ne peut donc apprécier le dossier que sur la base des éléments objectifs qui sont portés à sa connaissance et n'a pas à recevoir d'ordre de ses supérieurs quant à la sanction à infliger. L'indépendance de l'autorité disciplinaire découle ainsi de son devoir d'impartialité.

En l'espèce, les pièces du dossier administratif et du dossier de la requérante n'apportent pas la preuve de ce que la "haute hiérarchie" de la partie adverse serait intervenue dans les procédures disciplinaires relatives à la grève litigieuse d'une manière qui aurait compromis l'indépendance et l'impartialité des autorités disciplinaires et fait obstacle à l'exercice effectif par celles-ci de leurs compétences. Une telle conclusion ne peut être tirée de la seule circonstance qu'un

modèle de motivation relatif à une sanction déterminée a été fourni aux autorités disciplinaires. Encore faut-il, d'une part, que cette motivation ne viole pas les dispositions reprises au moyen et, d'autre part, qu'il ne résulte pas de l'acte attaqué et des pièces du dossier administratif que l'autorité compétente se serait contentée de recopier le modèle fourni sans tenir compte des particularités du cas d'espèce.

Le paragraphe 98, point 4, alinéa 2, du fascicule 548 "Règlement général des relations syndicales" du règlement général du personnel statutaire dispose que "Chaque interruption de travail dans le cadre d'une action sociale qui ne répond pas aux conditions de préavis et de concertation ou qui, conformément aux dispositions précitées, n'est pas acceptée par le directeur général HR Rail, sera considérée comme une absence injustifiée".

Une absence injustifiée est une infraction aux obligations professionnelles de l'agent et est susceptible, par les conséquences qu'elle peut entraîner, de nuire à l'image des Chemins de fer belges. Dès lors, conformément aux articles 1^{er} et 2 du statut disciplinaire de la partie adverse, celle-ci pouvait infliger une sanction disciplinaire à la requérante.

Dans l'annexe au formulaire P88, la partie adverse a motivé la décision d'infliger une sanction disciplinaire à la requérante. Plus précisément, elle a mentionné qu'une interruption de travail qui, comme en l'espèce, ne répond pas aux conditions de préavis et de concertation reprises dans la réglementation et qui n'est pas acceptée par le directeur général de HR Rail comme une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, est considérée comme une absence injustifiée et qu'une telle absence est passible de sanctions disciplinaires. Elle a relevé que l'interruption de travail a eu des conséquences graves sur la circulation des trains (trains totalement ou partiellement supprimés, nombreux retards) et qu'en prenant part à l'action illégitime litigieuse et en transgressant la réglementation, la requérante avait non seulement manqué à ses devoirs de service mais également jeté le discrédit sur l'image des Chemins de fer belges. Pour déterminer le taux de la sanction, la partie adverse s'est référée au principe de proportionnalité et à la définition des différentes sanctions disciplinaires (articles 20 à 22 du fascicule 550) et a expliqué en quoi les deux sanctions disciplinaires inférieures à la réprimande sévère n'étaient pas adaptées en l'espèce. Elle a, de même, motivé le choix de la mesure administrative de la retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité en précisant, notamment, qu'était appliqué à la requérante, par analogie, le mode de calcul de réduction de la prime applicable, pour les conducteurs de train, en cas de "retard du convoi imputable au personnel".

Certes, la décision finale prise par le supérieur hiérarchique du chef immédiat de la requérante se limite à mentionner qu'il maintient la punition. Cependant, la justification de la requérante s'était limitée à faire état, sans autre précision, du caractère émotionnel de la grève et cet argument avait déjà été rejeté dans la motivation jointe au formulaire P88. L'on ne peut reprocher au supérieur hiérarchique du chef immédiat de la requérante de ne pas avoir répété l'argumentation contenue dans l'annexe au formulaire P88 qui fait partie de l'acte attaqué. Par ailleurs, les motifs mentionnés dans cette annexe ne sont pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation et font une exacte application de la réglementation en vigueur.

Il ne peut également pas être reproché à la partie adverse d'avoir sanctionné la requérante de la même manière que les autres agents ayant participé à la grève, dès lors que les faits étaient identiques et que la requérante, dans l'exercice de ses droits de la défense, n'a invoqué aucune circonstance particulière qui aurait pu conduire la partie adverse à adopter une attitude différente à son égard. En effet, dans sa justification écrite du 30 août 2016, la requérante a émis, mot pour mot, la même justification que ses collègues, à savoir le caractère émotionnel de la grève, sans invoquer de circonstance particulière relative à son cas. Dans ces conditions, le fait d'infliger des sanctions identiques ne peut être considéré comme une preuve suffisante de ce que la partie adverse aurait "fixé préalablement, irrévocablement et par principe" une sanction identique pour tous les agents ayant pris part aux grèves, "sans égard à la situation particulière des agents concernés et de la requérante en particulier". Une telle attitude respecte le principe d'égalité.

Il y a lieu de préciser aussi que, dès lors que l'arrêt de travail litigieux était une action collective, l'on ne peut reprocher à la partie adverse d'avoir pris en compte, entre autres éléments, les effets globaux de cette action collective, même dans le chef d'agents n'exerçant pas une fonction ayant une influence sur la circulation des trains. Il y a lieu de préciser également que si l'opportunité de la décision de sanctionner la requérante, qui n'a participé qu'à un seul jour de grève, de la même peine que les agents ayant participé aux six jours de grève peut être discutée, cette décision n'en est pas pour autant entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que la requérante n'a pas invoqué cette circonstance atténuante dans sa justification du 30 août 2016 et que la partie adverse n'avait donc pas l'obligation de motiver plus explicitement sa décision à cet égard.

Il résulte de ce qui précède qu'en infligeant la sanction disciplinaire litigieuse à la requérante, la partie adverse n'a violé ni les articles 1^{er} à 6 du statut disciplinaire ni le paragraphe 98, point 4, du fascicule 548 ni les dispositions du

fascicule 550 relatives aux différentes sanctions disciplinaires ni les principes généraux invoqués au moyen.

S'agissant plus particulièrement du respect des droits de la défense de la requérante, le paragraphe 104, alinéa 1^{er}, du fascicule 550 dispose que "L'agent informé qu'une mesure disciplinaire lui est infligée ou est proposée à sa charge, a la faculté de fournir par écrit sa défense sur la faute qui lui est reprochée et de recourir à cet effet à l'assistance d'un membre du personnel en fonction ou d'un délégué d'une organisation reconnue".

Il en résulte que la partie adverse n'avait pas l'obligation d'entendre la requérante oralement. Partant, elle n'a pas violé ses droits de la défense.

Les trois premiers moyens ne sont, en conséquence, pas fondés.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un quatrième moyen de l'application fausse, inexacte et abusive du chapitre XIV du statut administratif du personnel, relatif au statut disciplinaire, principalement de ses articles 1^{er} à 6, ainsi que du fascicule 550 - "règlement disciplinaire", particulièrement de ses points 2 à 4, 15, 16, 20 à 53, 101, 104), du chapitre X - "interruption de travail" du fascicule 548, et plus particulièrement de son point 4, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, du fondement irrégulier, de la violation de l'article 8 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996 du Conseil de l'Europe, de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 12 décembre 2007 et de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Elle rappelle qu'à son estime la partie adverse a décidé, de manière préalable, irrévocable et par principe, de sanctionner les membres du personnel qui ont participé à une interruption de travail qui ne répondrait pas aux conditions de concertation et de préavis fixées par le fascicule 548, d'une mesure consistant en une sanction disciplinaire de réprimande sévère et d'une retenue de 12,50 euros sur les primes de productivité.

Elle fait valoir que semblable décision, qui vise à réprimer, par principe et sans discernement, toute participation à une interruption de travail concertée non conforme aux règles d'organisation de la concertation sociale et de préavis, fixées par le chapitre X du fascicule 548, est illégale au regard des dispositions de droit international visées au moyen qui reconnaissent aux travailleurs le droit d'interrompre le travail pour défendre leurs intérêts et que toute sanction disciplinaire trouvant son fondement dans une semblable décision de principe est illégale tant dans la mesure où elle est motivée par une considération préalable illégale que dans la mesure où elle résulte d'une mise en œuvre du statut disciplinaire de manière univoque, privant ainsi les membres du personnel des droits que lui offrent ledit statut à voir leurs arguments personnels pris en considération de manière individuelle et objective.

Elle ajoute, dans son mémoire en réplique, qu'il importe peu que la partie adverse ait adopté un acte réglementaire ou une "ligne de conduite" dès lors que cette décision a été prise par principe et qu'elle est irrévocable.

Après avoir démontré qu'il entrerait bien dans les intentions de la partie adverse de sanctionner par principe, à l'avenir, de manière générale, tout membre du personnel ayant participé à une interruption de travail de ce type, sans exception, par l'infliction d'une seule et même mesure disciplinaire, standardisée, elle persiste à soutenir, dans son dernier mémoire, que son moyen est fondé.

VI.2. Appréciation

Le moyen se fonde sur le même présupposé que les trois premiers moyens, à savoir que, bien qu'ayant été signées par l'autorité disciplinaire compétente au terme de la procédure disciplinaire applicable, la sanction disciplinaire et la retenue sur les primes de productivité litigieuses, de même que celles adoptées à l'encontre des autres grévistes, auraient été décidées par la haute hiérarchie de la partie adverse préalablement à l'intentement des poursuites disciplinaires et imposée aux autorités disciplinaires compétentes.

Comme indiqué dans l'examen des trois premiers moyens, il ne résulte pas du dossier administratif ou du dossier de la requérante que la haute hiérarchie de la partie adverse aurait adopté une décision de principe s'imposant irrévocablement aux autorités disciplinaires.

Le quatrième moyen n'est, en conséquence, pas fondé.

VII. Cinquième moyen

VII.1. Thèses des parties

La requérante prend un cinquième moyen de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement des principes de bonne administration, d'équitable procédure et d'objectivité ainsi que du défaut de fondement juridique de l'acte attaqué, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir.

Elle relève que l'acte attaqué est motivé par le fait que, conformément à l'alinéa 1^{er} du point 4 du paragraphe 98 du fascicule 548 du règlement général du personnel statutaire, le directeur général de HR Rail a décidé, sur avis du responsable des ressources humaines de la SNCB, de ne pas considérer l'interruption de travail litigieuse comme une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle. Selon elle, cette disposition est illégale dès lors qu'elle conditionne la fixation de la position administrative des agents et, partant, les effets de cette fixation, à une condition purement potestative. Elle explique que la décision de reconnaître ou non qu'une interruption de travail constitue une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, est prise sans autre avis que celui du responsable des ressources humaines de l'entreprise dans laquelle l'interruption de travail a eu lieu, autorité directement "victime" de la situation et impliquée dans le conflit social, sans que, préalablement, les membres du personnel ayant participé à l'événement ni même, le cas échéant, les organisations syndicales qui les représentent, ne soient appelés à s'expliquer sur les motifs de cet arrêt de travail. La décision ainsi prise, qui revêt un caractère général et impersonnel, ne saurait, selon elle, jamais être prise de manière objective et ne peut que confiner à l'arbitraire, ce qui viole les principes de droit administratif invoqués au moyen. Elle demande en conséquence que cette règle statutaire soit écartée en application de l'article 159 de la Constitution de sorte, qu'en l'espèce, la décision du directeur général de ne pas reconnaître l'interruption de travail litigieuse comme une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle est illégale puisque fondée sur une disposition statutaire illégale et que, subséquemment, l'acte attaqué, qui tire son fondement de cette décision illégale et de la disposition réglementaire illégale qui la supporte, manque lui-même de fondement légal.

Dans une première exception d'irrecevabilité, la partie adverse relève que la requérante prétend que l'alinéa 1^{er} du point 4 du paragraphe 98 du fascicule 548 du règlement général du personnel statutaire, précité, serait illégal, mais qu'elle

reste en défaut d'indiquer précisément la règle de droit qui serait violée et la manière dont elle le serait.

Dans une seconde exception d'irrecevabilité, elle conteste l'intérêt de la requérante à demander l'écartement de cette disposition, dès lors qu'elle est de nature à constituer la seule base réglementaire suivant laquelle l'interruption de travail à laquelle elle a participé pourrait ne pas être jugée constitutive d'une absence injustifiée.

Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient qu'à défaut de définir les contours de la notion de "réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle", le chapitre X du fascicule 548 n'offre aucune garantie contre l'arbitraire du directeur général. Elle précise encore qu'elle n'aperçoit pas en quoi la circonstance qu'elle a pu faire valoir ses observations sur la décision litigieuse du directeur général de la partie adverse lors de la procédure disciplinaire ferait disparaître l'illégalité de cette décision.

Dans son dernier mémoire, elle rejette les deux exceptions d'irrecevabilité considérant qu'elle a bien intérêt à demander l'écartement du paragraphe 98, point 4 du fascicule 548 dès lors que cette réglementation est, selon elle, illégale et qu'en cas d'application de l'article 159 de la Constitution, la partie adverse sera obligée de revoir sa réglementation pour la mettre en conformité avec les normes supérieures, quand bien même cette modification n'interviendrait que pour l'avenir.

Sur le fond, elle maintient que le système ainsi mis en place n'offre pas suffisamment de garanties d'objectivité et d'impartialité dès lors que la décision revient au directeur général, sur simple avis du responsable des ressources humaines. Selon elle, la motivation de cette décision est purement potestative et abstraite, elle se fonde sur des informations orales qu'il n'est pas possible de vérifier et revêt un caractère général, faisant fi de tout examen individualisé des préoccupations des agents et des circonstances dans lesquelles ils ont estimé devoir prendre leur décision de participer ou non à l'interruption de travail.

VII.2. Appréciation

Quant à la première exception d'irrecevabilité, il y a lieu de souligner que la requérante mentionne expressément les principes généraux de droit qui auraient été violés en raison du caractère purement potestatif de la condition permettant de reconnaître une action sociale comme une réaction émotionnelle à une

situation exceptionnelle, à savoir l'acceptation de cette qualification par le directeur général de HR Rail. La première exception d'irrecevabilité ne peut donc être retenue.

Quant à la seconde exception d'irrecevabilité, il n'est pas contesté par la requérante que les procédures de sonnette d'alarme et de préavis prévues aux points 2 et 3 du paragraphe 98 du fascicule 548 n'ont pas été respectées. Il en résulte que l'arrêt de travail litigieux était illégal sauf si, conformément au point 4 du même paragraphe 98, le directeur général de la partie adverse l'avait reconnu comme une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle répondant à certaines conditions.

La requérante n'a pas intérêt à demander l'écartement du paragraphe 98, point 4, du fascicule 548 dès lors que seule l'application de cette disposition pourrait faire en sorte que l'arrêt de travail litigieux ne soit pas considéré comme illégal et, partant, constitutif d'une absence injustifiée. Une modification de cette disposition n'opérerait que pour l'avenir et ne s'appliquerait donc pas à la grève litigieuse. La seconde exception d'irrecevabilité est fondée.

De surcroît, le paragraphe 98, point 4, alinéa 1^{er}, du fascicule 548 dispose que le directeur général de HR Rail peut accepter une action sociale s'il s'agit d'une "réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle" et pour autant qu'elle réponde à certaines conditions. Si le directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, cela n'implique pas que sa décision ne doive pas, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles que vérifiera le Conseil d'État en cas de recours contre la sanction disciplinaire fondée sur la décision du directeur général.

En tant qu'il soutient que le paragraphe 98, point 4, alinéa 1^{er}, du fascicule 548 autoriserait une décision arbitraire du directeur général de HR Rail, le moyen n'est pas fondé.

Par ailleurs les principes visés au moyen n'imposent pas au directeur général de HR Rail d'entendre les membres du personnel ayant participé à un arrêt de travail ni les organisations syndicales qui les représentent avant de prendre une décision en exécution du paragraphe 98, point 4, précité.

Il résulte de ce qui précède que le moyen n'est que partiellement recevable et en tous cas non fondé.

VIII. Sixième moyen

VIII.1. Thèses des parties

La requérante prend un sixième moyen de l'application fausse, inexacte et abusive des chapitre XII et XIV du statut du personnel de HR Rail, ainsi que du règlement général du personnel statutaire, fascicule 550 - "règlement disciplinaire" et du chapitre X du fascicule 548 - "interruption de travail", du fondement irrégulier, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la motivation interne fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, elle soutient que c'est à tort que le directeur général de la partie adverse a estimé que l'interruption de travail litigieuse ne constituait pas une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle au sens du paragraphe 98, point 4, du fascicule 548 dont l'alinéa 1^{er} dispose comme suit :

- " Après consultation du responsable HR de(s) l'entité(s) concernée(s), le directeur général HR Rail peut accepter une action sociale s'il s'agit d'une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, et pour autant qu'elle réponde à certaines conditions, à savoir :
- elle résulte de circonstances imprévisibles ou imprévues, à considérer comme cas de force majeure;
 - elle est limitée dans sa durée;
 - elle se limite aux agents directement concernés;
 - un dialogue avec les représentants des organisations reconnues concernées n'a pas encore débuté;
 - la sécurité du personnel ou des voyageurs n'est pas compromise".

Elle estime que l'action à laquelle il a participé répond à l'ensemble de ces critères pour les raisons suivantes :

- " 1. Les circonstances qui ont suscité cette réaction étaient particulièrement inattendues et imprévisibles, dans la mesure où malgré la publication de l'avis H-HR 246/2015 – "Jours de Crédit", le 17 décembre 2015, la partie adverse avait décidé de ne pas la mettre en œuvre et maintenait à son égard un processus de négociation avec les organisations syndicales.
Rien ne laissait présager que ce processus se clôturerait sans préavis, par la publication brutale d'un avis annonçant la mise en œuvre de ce dispositif, avec un effet rétroactif de 5 mois ½, par ailleurs.
C'est l'attitude de la partie adverse elle-même qui a provoqué l'émoi parmi son personnel.
2. L'interruption de travail, est restée limitée dans le temps, au temps nécessaire pour amener la partie adverse à reprendre les négociations sur le contenu de cette règle relative à la comptabilisation des jours de crédit avec les organisations syndicales de manière à conclure un accord.
Pour rappel, cette négociation a abouti à l'élaboration d'une nouvelle règle qui a été publiée dans l'avis 58 H-HR 2016 du 6 juillet 2016.
La requérante, pour sa part, n'a participé qu'à une année d'interruption de travail sur la période du 25 mai au 30 mai 2016.

3. Tous les membres du personnel étant visés par la règle en question, la question de savoir si l'interruption de travail est restée limitée au personnel concerné ne se pose pas.

4. La question de savoir si une négociation était ou non en cours est sans objet, puisque c'est précisément la rupture unilatérale, par la partie adverse, de la négociation qui était en cours, et la mise en œuvre de la réglementation contestée par le personnel et leurs représentants, qui a provoqué l'interruption de travail en cause, avant même que les organisations syndicales aient pu réagir à l'attitude de la partie adverse, en déposant un préavis.

5. La sécurité du personnel et du trafic n'ont pas été mises en cause dans la mesure où il s'est agi d'une interruption de travail qui s'est déroulée sans violence et où le personnel a veillé à ce que les mesures de sécurité essentielles soient rencontrées.

Il convient ainsi de constater que lorsqu'un train ne roule pas, il ne pose pas de problème de sécurité particulier et que lorsqu'une cabine d'aiguillage ou de signalisation ne fonctionne pas, la sécurité du trafic est automatiquement assurée par l'interdiction de rouler des trains.

De même, l'absence de train en gare ou leur retard ne saurait causer de difficulté particulière en matière de sécurité pour les voyageurs ou dans les gares, dès lors que ce genre de situation (retard de train, train supprimé, ...) se présente régulièrement sur le réseau et que la partie adverse ne saurait relever d'accidents spécifiques liés à ces circonstances.

Il convient également d'admettre qu'en juger autrement reviendrait à interdire par principe aux cheminots d'interrompre leur travail puisque par nature, l'interruption de travail du personnel des Chemins de fer belge, emporte l'arrêt des trains.

Subsidiairement, il convient d'admettre qu'en ce qui concerne la requérante, cette question est hors propos puisqu'elle exerce les fonctions d'agent commercial et qu'un arrêt de travail de sa part ne risque pas d'emporter le moindre danger, ni pour le personnel, ni pour les usagers".

Selon elle, la décision du directeur général de la partie adverse de ne pas admettre que l'interruption de travail constitue une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle n'est pas raisonnable et constituerait elle-même "une réponse émotionnelle" à la cessation unilatérale de la négociation syndicale".

Dans une seconde branche, elle soutient que le motif de l'acte attaqué selon lequel l'interruption de travail litigieuse a eu de graves incidences sur la circulation des trains, ne peut justifier l'acte attaqué, dès lors que, précisément, par nature, la perturbation de la circulation des trains est inhérente à l'interruption de travail des membres du personnel de la partie adverse. Retenir ce motif pour justifier une sanction disciplinaire reviendrait, à son estime, à interdire définitivement et totalement l'exercice du droit de grève par le personnel de la partie adverse, ce qui est contraire aux dispositions internationales et à la jurisprudence visées en préambule aux moyens d'annulation. Elle souligne aussi que ce motif est, en outre, évoqué de manière générale, sans avoir égard au fait qu'elle n'a participé qu'à une seule journée d'interruption de travail sur la période considérée et qu'en tout état de cause, en tant qu'agent commercial, son arrêt de travail n'a eu aucune incidence sur le trafic ferroviaire.

Enfin, elle expose que la motivation de l'acte attaqué ne comprend aucune considération quant à l'excellence de sa carrière, ni quant à ses antécédents professionnels. Elle constate qu'aucune considération précise et individualisée n'a été formulée qui justifierait la sanction qui lui a été infligée, en particulier et en conclut que la partie adverse n'a pas motivé l'acte attaqué au regard de la situation individuelle des agents.

Selon la partie adverse, le moyen est irrecevable. Elle considère que les arguments que la requérante développe n'ont pas été utilisés lors de la procédure administrative, au cours de laquelle elle s'est limité à invoquer que la grève était "à caractère émotionnel". Or, elle soutient que des griefs relatifs à la matérialité des faits qui n'ont pas été invoqués préalablement dans le cadre de la procédure interne à l'administration, ne peuvent être invoqués de manière recevable dans le cadre du recours en annulation porté devant le Conseil d'État.

En réplique, la requérante explique que le Conseil d'État sanctionne ce qu'il considère comme une forme de fraude, à savoir le fait, pour la requérante, de s'abstenir consciemment ou avec un degré aigu de légèreté, de faire valoir ses droits durant une procédure administrative pour, ensuite, lorsque l'administration a pris sa décision, se plaindre devant le Conseil d'État de la violation de ses droits. Or, elle estime que tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce puisqu'elle n'a usé d'aucun subterfuge et ne fait pas état d'irrégularités qu'elle aurait sciemment omis de soulever dans sa défense. Elle ajoute que la sobriété de sa défense fait écho à la sobriété de la décision du directeur général de HR Rail de considérer, sans autre explication ou justification, que l'action sociale litigieuse n'était pas une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle.

Dans son dernier mémoire, elle persiste à croire que les cinq critères qui permettent d'accepter qu'une interruption de travail constitue une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle, sont bien rencontrés, en l'espèce. Selon elle, la décision attaquée se limite à des affirmations péremptoires qui ne sauraient être admises comme telles pour fonder l'acte attaqué. Sur le caractère émotionnel de la situation, elle est d'avis que la réponse de la partie adverse est désincarnée et démontre le particulier mépris de l'autorité par rapport à ce que les membres du personnel peuvent ressentir lorsque leur employeur et l'actionnaire principal de celui-ci qu'est l'État, prennent des mesures restrictives à leur égard et annoncent des mesures qui auront de lourdes conséquences sur leur emploi, leur carrière, leur pension et sur la qualité de leur travail. Par ailleurs, elle rappelle que ces interruptions de travail non annoncées s'inscrivent dans le contexte d'une journée de

grève touchant l'ensemble des services publics et que la partie adverse a décidé de rompre unilatéralement les négociations qui étaient en cours avec les organisations syndicales, ce qui a suscité une vive émotion dans le chef des travailleurs eux-mêmes. Quant au critère de prévisibilité des circonstances, elle souligne que tel était bien le cas dès lors que les négociations syndicales étaient toujours en cours et que rien ne laissait présager une rupture unilatérale de celles-ci. Pour ce qui est de la durée de l'interruption de travail, elle rappelle que les organisations syndicales ont déposé des préavis de grève à compter du 1^{er} juin 2016 pour prendre fin au moment où les négociations syndicales sont à nouveau intervenues, négociations qui ont finalement abouti au retrait des mesures litigieuses. Elle estime que la durée de l'interruption de travail en cause a été de courte durée. Quant au critère que le dialogue social n'avait pas encore débuté, elle répète que c'est en mettant fin de manière unilatérale à ce dialogue social que la partie adverse a provoqué une réaction émotionnelle des membres de son personnel. Sur la question de la sécurité du personnel et des voyageurs, elle maintient que les interruptions de travail n'ont pas donné lieu à des manifestations de violence et que le personnel a bien veillé à ce que les mesures de sécurité essentielles soient rencontrées. Selon elle, la décision du directeur général ne répond pas à ces différents arguments. Elle en conclut que tous les critères étaient bien remplis pour que cette interruption de travail soit justifiée par une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle.

Quant à la seconde branche, elle répète que chaque grève au sein des chemins de fer a nécessairement des répercussions sur la circulation des trains et qu'il incombe cependant à l'autorité disciplinaire de vérifier si l'arrêt de travail de l'agent a eu des conséquences néfastes pour la circulation des trains dès lors que les agents n'occupent pas tous les mêmes fonctions, faute de quoi la sanction devient purement collective. Enfin, elle persiste à dire que l'autorité disciplinaire est tenue d'apprécier les faits au regard des antécédents, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

VIII.2. Appréciation

Quant à la recevabilité du moyen, il y a lieu de relever que dans les observations faites sur le formulaire P88, la requérante a mentionné qu'il s'agissait d'une grève émotionnelle. L'argument développé dans la première branche du sixième moyen n'a donc pas été soulevé pour la première fois devant le Conseil d'État.

Pour le surplus, la circonstance qu'un requérant n'a pas invoqué un moyen durant la procédure disciplinaire n'est pas de nature à lui faire perdre automatiquement l'intérêt à ce moyen devant le Conseil d'État. Il ne pourrait

éventuellement en être autrement que dans le cadre de l'application des adages juridiques *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur*, dès lors que pourrait être considéré comme une forme de fraude, le fait de s'abstenir consciemment ou avec un degré aigu de légèreté, de faire valoir ses droits durant une procédure administrative, pour ensuite, lorsque l'administration a pris sa décision, se plaindre devant le Conseil d'État de la violation de ses droits.

En l'espèce, il n'est pas établi que la requérante aurait fait preuve d'une extrême légèreté en omettant, dans sa justification du 30 août 2016, de développer davantage son argumentation relative au caractère émotionnel de l'arrêt de travail litigieux et en ne mentionnant pas les arguments relatifs à l'incidence de son arrêt de travail sur la circulation des trains et à l'excellence de sa carrière. L'exception d'irrecevabilité ne peut, dès lors, être accueillie.

Quant à la première branche du moyen, il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier à la place de la partie adverse si l'arrêt de travail litigieux était une réaction émotionnelle à une situation exceptionnelle répondant, en outre, à l'ensemble des conditions prévues au paragraphe 98, point 4, du fascicule 548, mais seulement de vérifier si, en refusant cette qualification, la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation. La partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que la décision de mettre en application la réforme du calcul des heures de récupération ne constituait pas une circonstance imprévisible ou imprévue, à considérer comme un cas de force majeure. Il n'y a pas lieu, dès lors, d'examiner si la partie adverse a pu, sans erreur manifeste d'appréciation, considérer que les autres conditions prévues au paragraphe 98, point 4, du fascicule 548 n'étaient pas réunies.

Quant à la seconde branche, il ne peut être reproché à la partie adverse que pour apprécier la nécessité d'infliger une sanction disciplinaire et la hauteur de celle-ci, elle tienne compte des effets globaux d'une action collective, même dans le chef d'agents n'exerçant pas une fonction ayant directement une influence sur la circulation des trains.

La circonstance que la requérante a eu une carrière exemplaire n'empêche pas que, pour les motifs mentionnés dans l'acte attaqué, la sanction de la réprimande sévère lui soit infligée. La requérante n'ayant pas invoqué cette circonstance atténuante dans sa justification du 27 juillet 2016, la partie adverse n'avait pas l'obligation de motiver plus explicitement sa décision à cet égard.

Enfin, la circonstance que la requérante n'a participé qu'à un seul jour de grève sur les six n'empêche pas que, pour les motifs mentionnés dans l'acte attaqué, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, la sanctionner de la même peine que les agents ayant participé aux six jours de grève. La requérante n'ayant pas invoqué cette circonstance atténuante dans sa justification du 30 août 2016, la partie adverse n'avait pas l'obligation de motiver plus explicitement sa décision à cet égard.

Il s'ensuit que ce moyen est recevable mais non fondé.

IX. 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 seize janvier deux mille dix-huit, par :

Pascale VANDERNACHT,
Caroline HUGÉ,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.