

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 251.811 du 11 octobre 2021

A. 230.209/VIII-11.366

En cause : **SIMON** Sabrina,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 février 2020, Sabrina Simon demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la sanction de démission d'office qui lui a été infligée le 10 décembre 2019 par le président du comité de direction de la partie adverse » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 247.845 du 19 juin 2020 a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 27 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 octobre 2021.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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.

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 247.845 précité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation du principe général de motivation interne des actes administratifs, de la motivation interne « fausse et abusive », et de l'excès de pouvoir.

La requérante relève que l'acte attaqué « est motivé sur la considération essentielle que les faits imputés [...] perturbent l'organisation et le fonctionnement du service et entraînent une implication plus importante des collègues, que [son] comportement négligent aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être organisé », et « qu'elle persiste dans son comportement négligent malgré de nombreux rappels de la règle ». Or elle fait valoir qu'elle est « inscrite “en réserve” au tableau de service

depuis plusieurs années en raison de son état de santé », de sorte que son absence ne pouvait être appréhendée comme imprévue mais devait, selon elle, être considérée comme prévisible. Elle estime qu'aucun collègue n'a donc dû la remplacer et que son absence n'a pas pu avoir d'impact sur la sécurité de l'établissement. Elle explique que l'organisation du service du personnel des établissements pénitentiaires fonctionne au moyen de tableaux de service indiquant les horaires de service et, éventuellement, les tâches dévolues aux agents. Elle ajoute qu'il n'est pas rare que des agents se trouvent, comme elle, dans une situation de santé précaire qui impliquerait selon elle, que « l'autorité peut raisonnablement s'attendre à des absences répétées », mais qu'ils sont néanmoins inscrits sur lesdits tableaux au cas où leur santé leur permettrait de reprendre leur service. Elle précise qu'à l'établissement pénitentiaire de Jamioulx, « la pratique veut que ces agents sont dès lors inscrits "en réserve" au tableau de service », et que s'ils prennent effectivement leur service, leurs tâches sont définies « au moment même, pour épauler leurs collègues, accomplir des tâches accessoires ou éventuellement remplacer un collègue absent ». Elle en conclut que les agents pénitentiaires inscrits « en réserve » ne sont pas véritablement attendus en service malgré leur inscription au tableau de service, que leur absence éventuelle est prévue et qu'elle n'est pas de nature à désorganiser le service. Elle affirme qu'elle était depuis longtemps inscrite « en réserve » au tableau de service et que « la prolongation, très prévisible, de son absence pour maladie ne pouvait ni surprendre ses collègues, ni désorganiser le service ». Selon elle, la motivation de l'acte attaqué est dès lors inexacte en ce qu'elle retient que les faits reprochés perturbent l'organisation et le fonctionnement du service et entraînent une implication plus importante des collègues, et que son comportement négligent aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être organisé. Elle ajoute qu'il ressort du dossier qu'elle n'a reçu que deux rappels de la règle en vigueur en 2012 et en 2013, de sorte que la motivation est également viciée en ce qu'elle fait état de nombreux rappels qui lui auraient été adressés.

Dans son mémoire en réplique, elle expose qu'elle ne demande pas au Conseil d'État de substituer son appréciation en opportunité à celle de l'administration, ni de s'ériger en arbitre de diverses appréciations, mais de constater que les motifs internes de l'acte sont inexacts en fait et ne peuvent donc motiver l'acte attaqué sans violer le principe général de motivation interne des actes administratifs. Selon elle, il n'est pas contestable, à la lecture de l'acte attaqué, que celui-ci est motivé expressément par la considération que les faits qui lui sont imputés perturbent l'organisation du service et que son comportement qualifié de négligent aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement. Elle soutient que ces considérations ne sont pas les seuls motifs exposés dans

l'instrumentum de l'acte attaqué, mais qu'il s'agit de motifs nécessairement déterminants ou à tout le moins équivalents au simple principe de respect des procédures prévues en cas de maladie, dès lors qu'on ne pourrait concevoir que l'exigence du respect strict d'obligations administratives formelles passerait avant des considérations telles que les perturbations vantées, qui sont censées toucher à l'organisation du service et à la sécurité de l'établissement. Selon elles, ces considérations de fait sont fausses, comme elle l'a démontré dans les développements du moyen. Elle indique qu'il n'est pas contestable que les derniers manquements à ses devoirs étaient anciens, puisqu'ils remontaient à février 2014 ainsi que l'expose la partie adverse dans son mémoire en réponse. Elle fait valoir que les longs développements que la partie adverse consacre au fait que les agents inscrits « en réserve » sont en réalité attendus en service, que l'on compte sur eux et que leur absence imprévue bouleverse le fonctionnement de la prison, ne sont que de simples allégations qui ne sont soutenues par aucun élément du dossier administratif et qui, par conséquent, ne peuvent renverser les faits qu'elle cite. Elle rappelle qu'il ressort de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 6, § 2, du règlement de procédure, que lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif complet dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante et non réfutés par le dossier administratif sont réputés prouvés, à moins qu'ils soient manifestement inexacts. Elle souligne que son inscription « en réserve » au tableau de service n'est pas contestée par la partie advers et que lorsque celle-ci cite en unique exemple le fait que le 14 février 2019, la prison était en sous-effectif, elle se prévaut de sa propre carence, dès lors qu'elle est responsable du manque d'effectifs structurel dans les prisons du royaume. Elle souligne encore que cet argument n'est pas pertinent puisqu'il vise une absence qui n'a pas été retenue comme manquement disciplinaire dans l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, elle indique qu'il ressort clairement de la fausseté matérielle du motif pris des perturbations vantées à l'organisation du service, que celui-ci est déterminant quant à la hauteur de la sanction pouvant lui être infligée. Elle allègue qu'il s'agit en effet d'une prise en considération – fallacieuse – des conséquences du manquement qui lui est reproché sur le service, en tant que circonstance aggravante. Elle se réfère à l'arrêt en suspension qui met en évidence que lorsqu'un acte administratif repose sur plusieurs motifs et que ni sa motivation ni les éléments du dossier administratif ne permettent de retenir l'un de ces motifs comme constituant un motif déterminant, l'irrégularité de l'un d'entre eux entraîne celle de tout l'acte attaqué. Selon elle, il ne peut être contesté que les questions vantées de désorganisation du service ont été prises en considération comme circonstances aggravantes, alors qu'en réalité, son état de santé précaire et son placement « en réserve » auraient dû être pris en considération comme

d'importantes circonstances atténuantes. Elle soutient qu'en tenant raisonnablement compte de l'ensemble de ces circonstances, le manquement allégué n'apparaît plus que comme le non-respect d'une formalité sans réel impact sur le service, avec pour conséquence que la sanction infligée serait manifestement disproportionnée. Elle en conclut que le motif qu'elle estime inexact et inadmissible est déterminant quant à la hauteur de la sanction, avec pour conséquence que si l'autorité ne l'avait pas retenu, elle n'aurait pas pu infliger la même sanction.

IV.2. Appréciation

Le seul reproche formulé à l'égard de la requérante et qui motive qu'elle soit sanctionnée disciplinairement est « de ne pas avoir prévenu dans les délais impartis sa hiérarchie de ses absences pour les périodes suivantes : du 8 au 31 octobre 2018 inclus; du 23 au 27 janvier 2019 inclus; du 16 au 22 février 2019 inclus et du 25 février au 8 mars 2019 inclus ». Ces faits ne sont pas contestés et il n'est pas davantage contesté qu'ils constituent des manquements aux obligations qui s'imposaient à la requérante en vertu des dispositions réglementaires énoncées par l'acte attaqué. Aucune disposition légale ou réglementaire ne requiert, pour que les manquements à ces obligations soient sanctionnés disciplinairement, que cette réglementation ait été rappelée auparavant à l'agent poursuivi, ni que les manquements de celui-ci aient concrètement perturbé le service.

Les autres éléments de motivation de l'acte attaqué tendent donc à justifier non pas le fait que la requérante soit sanctionnée disciplinairement mais bien la gravité de la sanction, à savoir la démission d'office, laquelle traduit, comme en fait état l'acte attaqué, une rupture définitive de confiance de l'autorité envers l'agent. À cet égard, l'acte attaqué invoque en substance, *primo*, la circonstance que le comportement de la requérante, qui « ne prév[ient] pas à temps sa hiérarchie de la durée de ses absences », entraîne des perturbations « tant dans l'organisation et le fonctionnement du service que dans le *planning* de ses collègues devant la remplacer au pied levé » et « que les rappels de personnel non planifiés engendrent un coût supplémentaire pour l'institution », *secundo*, « le caractère répétitif des faits » et « l'absence d'une prise de conscience [par la requérante] de son comportement fautif », malgré « les nombreux rappels qui lui ont été faits dès 2012 », comportement ayant pour conséquence que « la situation ne peut s'améliorer », *tertio*, la circonstance que « la négligence récurrente et manifeste des obligations administratives démontre un manque de conscience professionnelle de l'intéressée ainsi qu'un manque de respect vis-à-vis de ses collègues » et, *quarto*, que « le comportement négligent et récurrent de l'intéressée aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être

organisé », situation « ni admissible, ni tenable sur le long terme, d'autant plus dans un service qui se doit d'être continu ».

La requérante conteste la justesse de cette motivation en arguant d'une part qu'elle n'a reçu que deux rappels de la règle en vigueur, alors que l'acte attaqué évoquerait de « nombreux rappels, » et d'autre part qu'« étant inscrite “en réserve” dans le tableau de service depuis plusieurs années en raison de son état de santé, son absence ne pouvait être considérée comme imprévue mais en revanche devait être considérée comme prévisible, qu'aucun collègue n'a donc dû la remplacer et que son absence n'a guère pu avoir d'impact sur la sécurité de l'établissement ».

S'agissant du nombre de « rappels de la règle en vigueur », le moyen manque en fait dès lors que le dossier administratif atteste que la partie adverse lui avait déjà rappelé, les 22 janvier 2008, 4 janvier 2010, 9 janvier, 27 mars, 20 mai et 9 décembre 2012 et 22 avril 2014, qu'elle devait fournir des explications dans les dix jours de ses absences, et qu'une procédure disciplinaire avait déjà été initiée pour les mêmes faits que ceux sanctionnés par l'acte attaqué le 18 juin 2012.

Ces « nombreux rappels » ont donc pu être pris en considération par l'acte attaqué comme circonstance aggravante des manquements administratifs de la requérante justifiant la sanction lourde, dès lors qu'ils sont le témoin qu'elle a persisté dans son comportement et qu'elle n'a pas pris conscience des difficultés engendrées pour l'organisation du service par un tel comportement.

S'agissant de la circonstance qu'elle était placée « en réserve » dans le tableau de service depuis plusieurs années, même si ce fait n'est pas formellement contesté par la partie adverse, il n'apparaît pas en quoi il serait de nature à considérer que la motivation de l'acte attaqué serait erronée, sauf à considérer qu'en plaçant ainsi la requérante « en réserve » dans le tableau de service, la partie adverse aurait estimé que sa présence serait superflue pour l'organisation et le bon fonctionnement du service et, corollairement, s'agissant de la fonction d'assistante de surveillance dans un établissement pénitentiaire, pour la sécurité de celui-ci. Or une telle considération n'est pas vraisemblable. Elle ne le serait que si l'on partait du postulat que le personnel des établissements pénitentiaires en général et celui de Jamioulx en particulier était en surnombre, ce que la requérante ne prétend d'ailleurs pas. Le fait de placer un agent en « réserve » ne peut donc raisonnablement signifier que cet agent n'effectue aucun travail et que ses collègues suffisent à assurer le service.

Comme l'indique la partie adverse dans son mémoire en réponse,

- « Pour être tout à fait complet, l'agent n'est pas "en réserve" parce que la prison ne compte pas sur lui, mais uniquement pour faciliter la tâche des planificateurs. En effet, lorsqu'un agent est en incapacité de longue durée, il est mentionné comme "en réserve", afin d'éviter que des tâches spécifiques lui soient attribuées à l'avance et qu'il faille multiplier les modifications manuelles à chaque prolongation d'incapacité. Il n'en reste pas moins que l'agent "en réserve" est pris en compte dans l'effectif nécessaire pour faire fonctionner la prison dès son retour, il ne dispose seulement pas de la connaissance à l'avance de son affectation spécifique le jour de son retour.

Il ressort de ce qui précède que le fait de ne pas affecter, à un poste précis, un agent dont on ne sait pas s'il sera présent est une mesure qui est prise par l'établissement afin d'impacter le moins possible l'organisation et le fonctionnement de la prison qui est indéniablement bouleversée par l'absence non prévue d'un agent. L'absence d'un agent non attendue implique de devoir remplir les postes pouvant difficilement être réduits, avec moins de personnel ou de devoir appeler du personnel pour des postes qui auraient dû être remplis par des agents planifiés mais absents sans en avoir préalablement averti l'établissement.

Par conséquent, l'affirmation selon laquelle le non-respect de la procédure d'absence n'affecterait pas le fonctionnement de la prison pour les agents indiqués comme étant "en réserve" est incorrecte ».

La requérante ne démontre pas que cet exposé serait contraire à la réalité. Elle se borne à soutenir qu'il n'est pas étayé par le dossier administratif. Mais il n'avait pas à l'être puisque cette circonstance qu'elle était « en réserve » n'avait jamais été soutenue lors de la procédure disciplinaire. En outre, elle indique elle-même dans sa requête que les tâches d'un agent « en réserve » sont définies « au moment même, pour épauler leurs collègues, accomplir des tâches accessoires ou éventuellement remplacer un collègue absent ». La circonstance qu'elle soit absente, même si elle est « en réserve », est donc bien de nature à perturber l'organisation du service, si un collègue doit, pour une raison imprévue, être épaulé ou remplacé.

La circonstance que la requérante était « en réserve » n'infirme donc pas la considération de l'acte attaqué selon laquelle « en ne prévenant pas à temps sa hiérarchie de la durée de son absence », la requérante perturbe « l'organisation et le fonctionnement du service et le *planning* de ses collègues devant la remplacer au pied levé ». Même si concrètement, il n'est pas démontré qu'un tel remplacement « au pied levé » a été rendu nécessaire, le risque que de tels remplacements aient pu se produire suffit à justifier que le comportement de la requérante était de nature à perturber le service et le *planning* de ses collègues, car même si elle était « en réserve », son absence augmentait ce risque. L'allégation qu'elle était « en réserve » n'infirme donc pas la motivation de l'acte attaqué qui indique que « le comportement négligent et récurrent de l'intéressée aurait pu avoir un impact sérieux sur la sécurité de l'établissement si son remplacement au pied levé n'avait pu être organisé; que cette situation n'est ni admissible ni tenable sur le long terme, d'autant plus dans un service qui se doit d'être continu ».

La gravité d'un comportement déficient d'un agent pour l'organisation et le fonctionnement d'un service se mesure en effet à ses conséquences potentielles, peu importe que, pour des raisons autres que celles de ce comportement, elles se soient effectivement réalisées. Les éléments de motivation de l'acte attaqué relatifs à la perturbation de l'organisation du service ne constituent pas une circonstance aggravante du comportement de l'intéressée, mais servent à démontrer que les règles administratives relatives au fait de signaler à temps des absences ne constituent pas des exigences purement formelles dont le non-respect ne pourrait justifier une sanction aussi lourde que la démission d'office, mais des règles dont le non-respect perturbe l'organisation et le fonctionnement d'un « service qui se doit d'être continu », ce dont la requérante n'avait, au vu de ses manquements répétés, nullement conscience.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens n'ayant pas été examinés dans le rapport de l'auditeur, il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, le 11 octobre 2021, par la VIII^e chambre composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux