CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.675 du 18 janvier 2022

A. 230.649/VIII-11.410

En cause : **CUVELIER** Monique,
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 Justice,
ayant élu domicile chez
Me Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 avril 2020, Monique Cuvelier demande l'annulation de « la sanction de retenue de traitement de 20 % pendant trois mois qui lui a été infligée le 5 mars 2020 par le président du comité de direction de la partie adverse ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 26 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2022.

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

M^e^ Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Diego Gutierrez, *loco* M^e^ Philippe Schaffner, 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. Faits

1. La requérante est assistante de surveillance pénitentiaire – chef d'équipe à la prison de Mons.

2. La prison de Mons est formée de six ailes (A, B, C, D, E et l'aile psychiatrique). Chaque aile dispose de son propre préau, sauf l'aile psychiatrique qui partage le préau de l'aile C.

Comme toute prison, celle de Mons dispose d'un « Centre » qui constitue le point névralgique de l'établissement et où sont contrôlés tous les mouvements des détenus. Tout mouvement de détenu est donc en principe subordonné à l'accord préalable du Centre. C'est notamment le cas pour les sorties en préau qui se font en principe tous les jours et, en fonction du nombre d'agents présents, à raison d'une ou deux ailes à la fois.

3. Le jour des faits, le 3 septembre 2019, la requérante exerce la fonction de chef de Centre. Elle débute son service à 14 heures. Son service est supposé se terminer à 22 heures.

Ce même jour, la situation dans la prison est critique car le taux d'absentéisme est élevé, les sorties préaux ont déjà dû être refusées la veille, et une coupure de courant est programmée à 19 heures. Le respect des horaires de sorties de préaux risque donc d'être difficile. L'assistant pénitentiaire faisant fonction dans un

grade hiérarchiquement supérieur au sien est R. T. Vers 15 heures, alors que la requérante, en tant que chef de Centre, a demandé de retarder le mouvement en préau dans l'attente de la sécurisation de certaines ailes, R. T., donne instruction aux agents pénitentiaires de procéder à une sortie en préau. Cet ordre aurait aussitôt été renouvelé par la directrice du Service du Personnel de la prison, K. C.

Dans sa requête, la requérante expose qu'aussitôt après avoir constaté cette sortie en préau, elle s'est trouvée dans un état de stress intense la rendant incapable de poursuivre sa fonction de chef de Centre jusqu'à la fin de son service, elle a demandé à être immédiatement relevée de son service pour raison de santé, déclarant qu'elle devait partir, que ses supérieurs hiérarchiques ont accepté son départ, et que sa collègue N. P. a été appelée à 15 heures 20 pour la remplacer au Centre.

Selon la pointeuse de la prison, la requérante quitte la prison à 15 heures 27.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que dès l'instant où elle a constaté la sortie en préau, la requérante a crié à qui voulait l'entendre « qu'elle en avait marre et qu'elle allait se casser », ce dont auraient été témoins le conseiller général-directeur A. P., chef de l'établissement ainsi que K. C. et R. T. Elle ajoute que rien ne permet de vérifier que la requérante aurait attendu d'être remplacée avant de quitter son poste, qu'en tout état de cause, vu l'état de sous-effectif de la prison, son départ a fortement perturbé l'organisation du service, et que K. C. n'a pas autorisé son départ, puisqu'il ne lui revient pas d'autoriser ou de refuser un départ pour raisons médicales mais uniquement d'en prendre acte. Elle expose encore que la requérante n'a pas fait couvrir son départ prématuré du 3 septembre 2019, pas plus que ses absences des trois jours suivants par un certificat médical, et qu'elle n'a transmis un certificat médical que pour des absences (pour cause de *burn out*) à partir du 7 septembre 2019.

Dans son mémoire en réplique, la requérante expose sur ce point que si elle n'a fait couvrir ses absences par un certificat médical qu'à partir du 7 septembre 2019, c'est parce qu'elle était en congé du 4 au 6 septembre 2019, et qu'elle a cru, à tort, qu'elle serait capable de reprendre son travail dès le 7 septembre 2019.

4. Par un courrier du 20 septembre 2019, K. C. informe la requérante qu'elle a quitté le service le 3 septembre 2019 sans son autorisation (abandon de poste), et la prie de fournir une explication pour cette absence injustifiée dans les dix jours, faute de quoi elle sera mise en non-activité pour cette journée.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose qu'en l'absence de réponse à ce sujet de la part de la requérante « (son) absence partielle (…) pour la journée du 3 septembre 2019 a, dans un premier temps, été encodée comme "retour maladie", soit en dispense de service pour maladie ».

5. Par un courrier recommandé du 2 octobre 2019, K. C. convoque la requérante à une audition disciplinaire le 29 octobre 2019, pour y répondre des faits suivants :

« Le 03 septembre 2019 entre 14 heures et 15 heures 15 alors que vous occupiez le poste de ASPCE au Centre :

- vous avez tenu à plusieurs reprises des propos inadéquats via I-Com,
- vous avez perturbé l'ordre et la bonne organisation de l'établissement par votre attitude et vos propos déplacés,
- vous n'avez pas respecté les injonctions de l'AP de service,
- vous avez quitté votre poste et l'établissement sans avoir attendu la relève ».

6. Le 29 octobre 2019, la requérante, accompagnée de ses deux délégués syndicaux, se présente à l'audition. Participent également à l'audition, A. P., chef de l'établissement, K. C., et R. T., précités, ainsi que F. A. pour le secrétariat.

Il résulte du procès-verbal de l'audition que celle-ci est présidée par A. P.

Dans son mémoire en réponse, sous l'examen du premier moyen, la partie adverse explique la présence de K. C. et de R. T. par les motifs suivants :

« La circonstance que l'audition disciplinaire s'est tenue non seulement en présence de [A. P.], mais également en présence de [K. C.] et de [R. T.] n'est pas rédhibitoire: l'article 78, § 3 (du statut) exige simplement que l'audition soit menée par le supérieur hiérarchique compétent, sans exclure formellement la présence éventuelle d'autres personnes.

[A. P.] avait invité les deux personnes de la hiérarchie témoins des faits non pas dans le but d'intimider la requérante, elle-même assistée de deux défenseurs syndicaux, mais dans le but de confronter les points de vue dans le respect du contradictoire ».

7. Le 21 novembre 2019, K. C. rédige le rapport disciplinaire. Elle y indique notamment, au sujet des faits, que « [la requérante] n'a pas assumé sa fonction d'ASPCE Centre et a porté atteinte à l'ordre et la sécurité au sein de l'établissement », et au sujet de la faute disciplinaire, que « les faits établis ne sont pas permis et constituent une infraction à l'article 07 § 1er – 1°, 3°, § 2 du Statut des Agents de l'État (AR du 02 octobre 1937) – article 08 § 1 du Statut des Agents de l'État (AR du 02 octobre 1937) et articles 3, 23, 27, 29 du Cadre Déontologique des Agents de la Fonction Publique administrative Fédérale (circulaire 573 du 17 août 2007) ». Elle

précise encore, au sujet des éléments d'évaluation, n'avoir trouvé ni circonstances atténuantes ni circonstances aggravantes.

Par un courrier recommandé du même jour, signé par K. C., ledit rapport accompagné des pièces utiles du dossier disciplinaire est transmis au président du Comité de direction.

8. Le 18 décembre 2019, le Comité de direction auditionne A. P. et la requérante.

9. Le 23 décembre 2019, le Comité de direction propose à l'unanimité une sanction disciplinaire de retenue de traitement de vingt pour cent pendant trois mois.

10. Le 13 février 2020, la Chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État fédéral émet, par cinq voix contre quatre, l'avis qu'il n'y a pas lieu de sanctionner disciplinairement la requérante.

11. Par un arrêté du 5 mars 2020, le président du Comité de direction décide d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire de retenue de traitement de vingt pour cent pendant trois mois.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

La requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 78, §§ 2, 3 et 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' et du principe des droits de la défense.

Dans une première branche, elle soutient qu'en violation de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, la procédure disciplinaire a été initiée par K. C. et non par A. P., supérieur hiérarchique compétent. Dans une deuxième branche, elle allègue qu'en violation de l'article 78, § 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, le Comité de direction n'a pas été saisi d'un rapport rédigé par le supérieur hiérarchique compétent, puisque c'est K. C. qui l'a rédigé, alors qu'il « s'agit d'une garantie importante relative à l'impartialité de l'auteur du rapport disciplinaire ». Dans une troisième branche, elle fait valoir qu'il « ressort de l'audition disciplinaire du 29 octobre 2019, que celle-ci ne s'est pas tenue simplement devant le supérieur

hiérarchique compétent, mais devant un aréopage constitué à charge, comprenant non seulement [A. P.], chef d'établissement, mais aussi [K. C.], directrice P&O et [R. T.], agent pénitentiaire, ces deux personnes ayant été les protagonistes des événements du 3 septembre 2019 ». Elle estime que ces deux personnes pouvaient être interrogées séparément, et y voit une manœuvre destinée à l'impressionner lors de l'audition, mettant à mal ses droits de la défense.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose qu'elle croit comprendre qu'en filigrane, le moyen « vise à remettre en cause le caractère impartial de la procédure disciplinaire en ce qu'elle a été menée, en tout ou en partie, par des supérieurs hiérarchiques de la requérante ayant eux-mêmes été témoins des faits qui lui sont reprochés », et que si tel est le cas, « le moyen est irrecevable en ce qu'il ne vise pas expressément la violation du principe d'impartialité ». Elle estime qu'en toute hypothèse, la façon dont la procédure disciplinaire a été menée par une supérieure hiérarchique de la requérante découle de la seule application de la loi, et que la requérante n'avance aucun élément de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef d'un ou de plusieurs des supérieurs hiérarchiques qui sont intervenus dans la procédure disciplinaire. Elle soutient également que conformément au tableau 1 annexé à l'arrêté ministériel du 7 avril 2008 'portant désignation des supérieurs hiérarchiques compétents au sein du Service public fédéral Justice en matière disciplinaire', est désigné supérieur hiérarchique de tout agent de niveau C le chef de l'entité ou du service au sein duquel l'agent exerce ses fonctions ou un agent de niveau A de la même entité ou du même service. Elle précise que K. C., en tant qu'agent de niveau A3 a donc bien, comme A. P., la qualité de « supérieur hiérarchique compétent » au sens de l'article 78 de l'arrêté royal précité du 2 octobre 1937, que ce soit pour entamer la procédure disciplinaire, auditionner l'agent ou rédiger le rapport disciplinaire à l'attention du Comité de direction. Elle ajoute qu'en toute hypothèse, la circonstance que la convocation à l'audition disciplinaire et le rapport disciplinaire aient été rédigés par K. C. n'a privé la requérante d'aucune garantie et n'a pas influencé le sens de la décision, dès lors que le comité de direction l'a entendue et que la Chambre de recours a ultérieurement rendu un avis qui lui était favorable. Enfin, elle soutient que « la circonstance que l'audition disciplinaire s'est tenue non seulement en présence de [A P.], mais également en présence de [K. C.] et de [R. T.], n'est pas rédhibitoire [dès lors que] l'article 78, § 3 [du statut] exige simplement que l'audition soit menée par le supérieur hiérarchique compétent, sans exclure formellement la présence éventuelle d'autres personnes », que « [A. P.] avait invité les deux personnes de la hiérarchie témoins des faits non pas dans le but d'intimider la requérante, elle-même assistée de deux défenseurs syndicaux, mais dans le but de confronter les points de vue dans le respect du contradictoire », que la requérante n'a pas contesté leur présence lors de l'audition, qu'elle n'apporte aucun élément de

nature à faire planer un soupçon de partialité dans leur chef, et qu'aucun passage du procès-verbal d'audition ne fait apparaître la moindre manœuvre d'intimidation à son encontre.

Dans son dernier mémoire, elle constate que le rapport de l'auditeur ne conteste pas que tant A. P. que K. C. disposent de la qualité de supérieur hiérarchique. Elle juge important de relever que ces deux agents ont tous deux été témoins des faits à l'origine de l'acte attaqué. Elle rappelle la jurisprudence selon laquelle le principe d'impartialité ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique, et notamment avec la structure de l'administration active. Elle en conclut que dès lors que les deux supérieurs hiérarchiques susceptibles d'entamer la procédure disciplinaire, d'auditionner la requérante et de rédiger le rapport disciplinaire étaient témoins des faits en l'espèce, le seul fait que ce soit K. C. qui ait endossé le rôle de supérieur hiérarchique ne suffit pas, en soi, à constater une violation du principe d'impartialité. Elle fait valoir que la circonstance que la version des faits rapportée par K. C. ait été contestée dans le cadre de la procédure disciplinaire par la requérante n'a rien de surprenant, est tout à fait banale dans le cadre d'une telle procédure et n'est pas de nature à faire planer un soupçon de partialité. Elle relève que le rapport de l'auditeur ne démontre pas l'existence du moindre soupçon de partialité dans le chef de K. C. et qu'aucun passage du procès-verbal d'audition, non contesté par la requérante ne fait apparaître une manœuvre d'intimidation.

IV.2. Appréciation

Dans sa requête, la requérante fait valoir, notamment, que le rapport disciplinaire n'a pas été rédigé par le supérieur hiérarchique compétent, de telle sorte que l'article 78, § 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', a été méconnu et qu'elle a été privée d'une garantie importante relative à l'impartialité de l'auteur du rapport disciplinaire.

Si dans son mémoire en réplique elle soutient néanmoins que son moyen n'est pas pris de la violation du principe d'impartialité, il convient malgré tout d'examiner si ce principe en l'espèce a été violé, dès lors qu'il est de jurisprudence constante qu'il relève de l'ordre public.

Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une

proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active.

En vertu de l'article 78 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, la procédure disciplinaire est initiée par le supérieur hiérarchique compétent, qui convoque l'agent concerné, lui fait part des faits reprochés, l'auditionne, entend le cas échéant des témoins et transmet ensuite un dossier au comité de direction comprenant un rapport comportant au moins les faits reprochés, les éventuels témoignages, le procès-verbal de l'audition et les objections de l'agent à ce procès-verbal.

Par conséquent, le fait qu'un supérieur hiérarchique dénonce le comportement d'un de ses agents à ses propres supérieurs et établisse un rapport disciplinaire ne peut en soi être l'indice d'une violation du principe d'impartialité dans le chef de ce supérieur hiérarchique. La circonstance que ce dernier soit concerné par les faits pour le motif, par exemple, que le comportement reproché consiste à avoir méconnu un ordre qu'il a donné à l'agent poursuivi ou qu'il a été témoin de ce comportement, ne peut davantage être un tel indice, sous peine de priver le supérieur hiérarchique de toute autorité effective sur cet agent. De même, sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que le rapport disciplinaire tiendrait les faits pour établis, contiendrait des erreurs d'appréciation ou adopterait un ton sévère à l'égard de l'agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire. Une violation du principe d'impartialité ne peut résulter du comportement du supérieur hiérarchique instructeur que s'il est démontré que celui-ci fait preuve d'un parti pris en instruisant le dossier exclusivement à charge ou s'il fait une présentation du dossier telle que l'autorité chargée de statuer n'a pas pu se prononcer en toute objectivité, même après avoir entendu l'agent poursuivi dans ses moyens de défense.

En l'espèce, il ne ressort ni du rapport disciplinaire établi ni d'une autre pièce du dossier que K. C. aurait fait preuve d'un tel parti pris, la requérante ne l'alléguant d'ailleurs pas. Elle soutient seulement que la présence de plusieurs personnes à l'audition et le déroulement de celle-ci a porté atteinte à ses droits de la défense.

Il en résulte que l'acte attaqué n'a pas été adopté en violation du principe d'impartialité.

S'agissant du respect des droits de la défense, la seule circonstance que d'autres personnes aient été présentes à l'audition n'est pas de nature à y porter atteinte, l'article 78, § 3, prévoyant expressément que des témoins peuvent être entendus et la disposition n'interdisant pas que le supérieur hiérarchique se fasse assister lors de cette audition. Il ne ressort pas du procès-verbal de celle-ci, à l'égard duquel la requérante n'a pas émis d'objections, que ses conseils et elle auraient été empêché d'exprimer ses moyens de défense.

Il y a lieu toutefois d'examiner si K. C. était bien compétent pour initier la procédure disciplinaire.

En vertu de l'article 78, § 3, de l'arrête royal du 2 octobre 1937, « le ministre ou le président du comité de direction désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article ». En exécution de cette disposition, a été adopté l'arrêté ministériel du 7 avril 2008 'portant désignation des supérieurs hiérarchiques compétents au sein du Service public fédéral Justice en matière disciplinaire'. L'article 1er, alinéa 1er, de cet arrêté ministériel dispose :

> « Au sein des services centraux et des services extérieurs, à l'exception des services extérieurs de la Sûreté de l'Etat et de l'Institut national de Criminalistique et de Criminologie, les agents mentionnés dans le tableau I, colonne 2, annexé au présent arrêté, sont désignés comme supérieurs hiérarchiques compétents en matière disciplinaire ».

L'article 4 de cet arrêté ministériel prévoit que le président du Comité de direction est chargé son exécution.

En vertu du tableau 1, colonne 2, annexé à cet arrêté ministériel, « l'agent désigné comme supérieur hiérarchique compétent » est, pour un agent de niveau C, comme la requérante « le chef de l'entité ou du service au sein duquel l'agent […] exerce ses fonctions ou un agent de niveau A de la même entité ou du même service ».

La partie adverse ne démontre pas que K. C. était bien le supérieur hiérarchique compétent en matière disciplinaire de la requérante. Elle n'établit en effet pas que K. C. était le chef de l'entité ou du service au sein duquel l'agent exerçait ses fonctions. La circonstance que K. C. soit un agent de niveau A3 au sein de la prison de Mons, et conseiller-directeur P & O ne suffit pas à lui accorder cette qualité. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la qualité de supérieur hiérarchique

compétent en matière disciplinaire vis-à-vis de la requérante ne peut être revêtue à la fois par le K. C. et par A. P., chef de l'établissement. Il résulte en effet de la lettre de l'article 78, § 6, que par agent, un seul supérieur hiérarchique compétent est désigné. Il s'agit en principe, en vertu de l'arrêté ministériel précité, du chef de l'entité ou du service où l'agent exerce ses fonctions, le comité de direction pouvant confier cette tâche à un autre agent de niveau A de la même entité ou du même service.

À défaut pour la partie adverse de produire un organigramme dont il résulterait que la requérante exerce ses fonctions dans un service dont K. C. est le chef ou une décision du comité de direction en vertu duquel K. C. est l'agent de niveau A désigné comme supérieur hiérarchique compétent dans l'entité en cause, il y a lieu de considérer que cet agent n'est pas K. C., mais bien A. P., dont il n'est pas contesté qu'il exerçait la fonction de chef de l'établissement.

Certes, l'acte attaqué indique que le dossier disciplinaire a été transmis au comité de direction par A. P. Toutefois, il ressort du dossier administratif que ce n'est pas ce dernier qui a rédigé le rapport, puisqu'il comporte exclusivement la signature de K. C., alors que l'article 78, § 5, du statut, prévoit que le rapport disciplinaire doit être rédigé par le supérieur hiérarchique compétent.

La circonstance que la première convocation disciplinaire et le rapport disciplinaire ont été établis par un agent incompétent pour ce faire suffit à vicier la procédure disciplinaire et l'acte adopté à son issue. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ce vice a privé la requérante de la garantie que la procédure disciplinaire à son encontre soit initiée et instruite par un supérieur hiérarchique spécialement désigné à cette fin et non par n'importe quel agent de niveau A de son entité ou de son service.

Dans cette mesure, le moyen est fondé et justifie l'annulation de l'acte attaqué.

V. Second moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le second moyen.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 140 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du président du Comité de direction du Service public fédéral Justice du 5 mars 2020 infligeant à Monique Cuvelier la peine disciplinaire de retenue de traitement de 20 pour cent pendant trois mois est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 18 janvier 2022 par la VIIIe chambre composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Valérie Vanderpère Luc Detroux