CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R ÊT

n^o^ 254.886 du 25 octobre 2022

A. 236.878/VIII-12.014

En cause : **CINO** Paolina,
ayant élu domicile chez
M^es^ Maxime CHOMÉ et
Juliette VAN VYVE, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles,
représentée par son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Philippe LEVERT et
Lawi ORFILA, avocats,
avenue De Fré 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 22 juillet 2022, Paolina Cino demande, d'une part, la suspension de l'exécution de la décision prise par la commune de Saint-Gilles, le 3 juin 2022 prononçant sa démission d'office avec effet au 2 juin 2022 et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 20 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 octobre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^es^ Maxime Chomé et Juliette Van Vyve, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^es^ Philippe Levert et Lawi Orfila, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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 engagée au sein de la partie adverse en qualité d'adjointe administrative contractuelle (contrôleur des horodateurs) dans les liens d'un contrat de travail prenant cours le 5 janvier 2009.

2. Elle est nommée à l'essai en qualité d'adjoint administratif à dater du 1^er^ septembre 2015.

3. À partir du 1^er^ septembre 2016, elle est nommée à titre définitif au grade d'adjoint administratif au département Perception et recouvrement – stationnement.

4. En 2018, la requérante fait ouvrir un dossier de harcèlement au travail chez Arista (devenu Cohezio).

5. Selon les parties, à partir du 1^er^ mars 2019, elle est mutée du service stationnement vers le service population en qualité d'adjoint administratif – niveau D.

6. Le 4 mars 2020, elle s'aperçoit que son sceau communal néerlandophone a disparu. Quelques jours après cet incident, D. E., son supérieur hiérarchique, lui annonce qu'il rédige un rapport disciplinaire à son encontre, à la demande de la directrice du département, S. B.

7. Le dossier disciplinaire est classé sans suite.

8. En octobre 2020, D. E. demande à la requérante de « nettoyer » la boite *irisbox* sur le serveur de la commune. À cette occasion, elle commet des erreurs et D. E. rédige à nouveau un rapport disciplinaire.

Après avoir été auditionnée, la requérante est sanctionnée d'un avertissement, à l'égard duquel elle n'exerce pas de recours.

9. Le samedi 7 août 2021, à 21h40, la requérante consulte, depuis son domicile, le registre national au sujet de P. C. ainsi que celui de son épouse, Madame J. C., mais également de H. F., L. V., F. A. et H. F. M.

10. Par un courriel du 16 août 2021, P. C. interpelle le service population afin de connaître les raisons pour lesquelles le registre national a été consulté à son sujet par les services de la partie adverse le 7 août 2021, à 21h40 :

« Madame, Monsieur,

En examinant ce jour les données de mon registre national, je m'aperçois avec étonnement une visualisation (une 25 avec historique) de votre commune.

Et ce, en date du 07 août 2021 à 21h40.

Pourriez-vous svp m'éclairer sur les raisons de cette visualisation ?

Travaillant moi-même auprès d'une commune, je viens vers vous pour obtenir cette information. Cette visualisation m'étonne surtout un samedi soir à 21h40…

Mes données
[P. C.]
NN : […].
Merci beaucoup pour votre rapide réponse et de votre compréhension.

[…] ».

11. Le 17 août 2021, à 8h52, la requérante répond comme suit, sans consulter préalablement sa ligne hiérarchique et sans la mettre en copie :

« Bonjour Monsieur,

Dans le cadre des envois de modèle 5, nous avons consulté votre dossier par erreur car votre nom et prénom faisait partie d'une liste envoyée par d'autres communes mais envoyant le numéro national vous ne correspondait pas à la personne. Pour le samedi, nous faisons du télétravail.

Nous sommes désolés de ce désagrément.

Cordialement

P. CITO ».

12. Le même jour, l'intéressé répond en ce termes :

« Bonjour Monsieur,

Tout d'abord merci pour votre réponse.

Je travaille moi-même au sein d'un service population, votre réponse est un peu vague.

Pourriez-vous me dire d'où vient le modèle 5, de quelle commune ?

En effet, je n'ai pas effectué de changement d'adresse sur Bruxelles ni ailleurs, je ne vois pas d'où mon serait repris […].

De plus, le modèle 5 est propre à un dossier et nom d'une liste… De plus le dossier m [sic]

Pourriez-vous me donner plus d'informations svp ou me transférer chez votre responsable pour qu'il puisse effectuer un *login*.

Merci et bien à vous ».

13. Le 17 août 2021 toujours, à 9h59, la requérante transfère ces échanges à son supérieur hiérarchique, D. E., responsable du service Population qui, à 10h05, indique à l'intéressé qu'il procède aux investigations nécessaires et qu'il revient vers lui prochainement.

14. Selon la partie adverse, ledit supérieur hiérarchique effectue ces investigations et demande au service informatique communal d'effectuer des vérifications de temporalité du *login* de la requérante dans les programmes. À cette occasion, il est révélé que celle-ci a, le 7 août 2021 en soirée, également consulté le registre national de l'épouse de P. C., J. C., ainsi que d'autres personnes (H. F., L. V., F. A., H. F. M.).

Il interroge la requérante quant à ce et celle-ci n'est pas en mesure de se justifier.

15. Le 31 août 2021, D. E. et C. A., directrice du département Démographie, établissent un rapport consignant les résultats d'une première enquête interne suggérant de retirer à la requérante l'accès au registre national et de l'écarter du département Démographie durant le traitement de la procédure.

16. Le 9 septembre 2021, le collège communal suspend ses accès au registre national, tout en maintenant son affectation dans le département Démographie.

La requérante ne conteste pas cette décision.

17. Le 30 novembre 2021, D. E. et M. D., conseiller-adjoint au département susvisé, rédigent un rapport concernant les faits reprochés à la requérante.

Ce rapport lui est transmis et elle est invitée à faire valoir ses moyens de défense par écrit ou à prendre contact avec la directrice des Ressources humaines en vue d'être entendue.

18. Le 24 décembre 2021, L. P., secrétaire communal, établit, à l'attention du conseil communal, un rapport des faits reprochés à la requérante.

19. Le 28 décembre 2021, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse prend acte de la proposition du secrétaire communal d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante.

20. Par un courrier du 19 janvier 2022, elle est avisée qu'une procédure disciplinaire est ouverte à son encontre et est invitée à une audition préalable devant le conseil communal, le 24 février, finalement reportée au 31 mars suivant.

21. Le 31 mars 2022, la requérante, assistée de son représentant syndical, est entendue par le conseil communal.

À cette occasion, elle dépose une note et un dossier de pièces.

22. Le 2 juin 2022, le conseil communal lui inflige la sanction de la démission d'office prenant effet le lendemain.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier recommandé du 3 juin 2022.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du principe de motivation formelle et substantielle, du principe de motivation interne, de l’erreur de fait et de droit, du principe de proportionnalité et de l’erreur manifeste d’appréciation.

La requérante soutient que la sanction de la démission d’office est disproportionnée au regard de la gravité des faits qui lui sont reprochés. Elle cite plusieurs arrêts du Conseil d’État, et elle souligne que l’acte attaqué insiste sur « l’extrême gravité des faits commis […] en termes d’atteintes au respect de la vie privée d’autrui et l’atteinte grave porté à la confiance du public et de la commune de Saint-Gilles rendant impossible la poursuite des relations professionnelles » et sur le fait qu’elle « a cherché à dissimuler les faits à ses supérieurs hiérarchiques » et qu’« aucune circonstance ne peut être retenue qui justifierait le prononcé d’une sanction autre que celle de la démission d’office ». Elle estime que la démission d’office « est normalement prononcée pour des faits d’une gravité diamétralement plus importante que ceux retenus dans l’acte attaqué », et insiste sur plusieurs éléments :

- elle indique qu’il est établi qu’elle n’a aucun lien avec P. C. et son épouse et aucune raison de consulter leur registre national, et que la partie adverse ne conteste pas cet élément. Elle explique que les seules hypothèses possibles sont donc les suivantes : soit elle a fait une faute de frappe au moment de la consultation des registres nationaux dans le cadre de l’envoi de modèles 3 et 5, soit un numéro mentionné sur une liste fournie par une autre commune a été mal repris. Elle en conclut que, dans le pire des scénarios, elle a commis une erreur non-intentionnelle ;
- elle estime que les faits reprochés n’ont eu aucune conséquence négative ou irréversible pour les administrés concernés de sorte qu’aucune « erreur irrattrapable » n’a été commise ;
- elle précise qu’elle a immédiatement collaboré avec ses supérieurs pour faire avancer l’enquête et éclaircir les doutes qui planaient sur le déroulement des événements ;
- elle fait valoir que D. E. a consulté à plusieurs reprises le registre national de P. C. entre le 17 et le 29 août 2021, sans avoir reçu l’autorisation de ce dernier et qu’aucune procédure disciplinaire n’a été ouverte à son encontre pour ces consultations irrégulières d’après elle. Elle ajoute que d’autres agents communaux ont également consulté le registre national de P. C. entre 2013 et 2022 et qu’aucune enquête n’a été réalisée pour vérifier que toutes ces consultations étaient justifiées.

- elle estime que le fait d'avoir « essayé de cacher les faits à ses supérieurs hiérarchiques en répondant directement à [P. C.], sans en avertir ses supérieurs hiérarchiques » ou encore d'avoir « cherché à dissimuler les faits à ses supérieurs hiérarchiques », n'est pas établi.

Elle en conclut qu'aucune rupture définitive de confiance n'a pu être raisonnablement constatée par la partie adverse.

Elle cite à nouveau de la jurisprudence et fait valoir que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante et inadéquate parce qu'elle ne repose pas sur des faits établis avec certitude dans la mesure où la partie adverse n'a pas pris en considération ses explications sur les faits qui lui sont reprochés, alors qu'elles sont de nature à justifier ceux-ci, ainsi qu'à leur ôter leur caractère de manquement disciplinaire.

Elle conteste avoir tenté de cacher les faits à ses supérieurs. Elle expose que, dans le cadre de l'enquête disciplinaire menée par D. E., elle est accusée d'avoir menti dans sa réponse à P. C., d'avoir « changé à de nombreuses reprises de version lorsque [D. E.] l'interrogeait » et d'avoir, dans son courriel de réponse à P. C., signé de manière inhabituelle en écrivant « P. Cino ». Or elle indique qu'elle a tout de suite indiqué à P. C. que la consultation de son dossier devait probablement résulter d'une erreur administrative, qu'elle n'a pas tenté de nier que le dossier avait été consulté et qu'elle a été transparente avec sa hiérarchie sur le fait qu'elle avait dû se tromper, en faisant une faute de frappe ou en se basant sur une liste erronée. Quant à sa signature, elle estime avoir démontré, pendant son audition, qu'elle utilise régulièrement la version abrégée « P. Cino » de sorte qu'il ne s'agissait nullement d'une tentative de dissimulation de son identité, « ce qui par ailleurs aurait été plus efficace si elle avait indiqué uniquement son prénom plutôt que son nom ».

Selon elle, la partie adverse ne retient aucune de ces explications avancées lors de son audition et réitère les mêmes reproches dans l'acte attaqué et, « de la même façon, sur la question de l'autorisation qu'elle a reçue de son supérieur, par sms, à télétravailler le samedi 7 août 2021, la partie adverse s'en tient, une nouvelle fois, à la version de [D. E.], qui nie avoir échangé ces sms ». Elle explique encore que pour retrouver des courriels archivés utiles à sa défense, elle a demandé de l'aide du collègue en charge des archives et qui était le seul à avoir l'autorisation et l'accès aux mails archivés et que lors de son audition, « elle révèle que [D. E.], en apprenant cela, a interdit à son collègue de l'aider dans sa recherche ».

Elle en conclut qu'à nouveau, la partie adverse se range du côté de D. E. lorsqu'elle déclare qu'elle ne démontre pas qu'elle aurait été entravée dans sa défense et que ses accès au système d'archivage du service n'ont pas été restreints, et qu'elle

s’en tient constamment à la version des faits donnée par son supérieur hiérarchique, en continuant à mettre en doute sa bonne foi, alors que celle-ci est un élément clé dans la qualification des faits en manquement disciplinaire par l’acte attaqué. D’après elle, une consultation effectuée sans autorisation du registre national d’un administré ne constitue pas un manquement disciplinaire si l’agent communal démontre qu’il s’agit d’une simple erreur de frappe ou d’une erreur dans une liste. Elle ajoute que même s’il ressort clairement des écrits de la procédure disciplinaire et de ses explications qu’elle n’a manifestement aucun intérêt à consulter le registre national de P. C., la partie adverse « s’obstine à présumer [sa] mauvaise foi ».

Elle répète que cette consultation n’a jamais été présentée comme ayant causé un préjudice à P. C. ou même à la commune, « ce qui permet de relativiser la gravité du manquement reproché ». Elle précise que ce dernier s’est seulement interrogé sur le motif de la consultation, ni plus ni moins. Quant aux autres consultations, elle explique, à l’occasion de son audition disciplinaire, qu’elle a reçu un courriel de leur part lui demandant de faire cette consultation mais que « n’ayant plus le *mail* en question, elle a tout de même fourni d’autres échanges de courriels avec L. V. dans lesquels elle mentionne le *mail* litigieux ». Elle observe que la partie adverse « n’a donné aucun crédit [à ses] justifications et a simplement déclaré que “les (…) investigations révèlent encore des consultations du registre national (…) de différentes autres personnes (…) réalisées […] sans qu’elle ait pu également démontrer dans quel contexte ces consultations s’inséraient” ».

Elle en conclut qu’en ce qu’elle « balaye systématiquement toutes les justifications avancées », la partie adverse commet une erreur manifeste d’appréciation en considérant comme établie la matérialité des faits reprochés et que, partant, la motivation de l’acte attaqué est inadéquate.

Elle ajoute encore que ladite motivation ne lui permet pas de comprendre les raisons qui ont conduit l’autorité disciplinaire à la sanctionner, et qu’il « subsiste une grande interrogation sur les motifs qui poussent la partie adverse à considérer [qu’elle] lui aurait “caché” et “dissimulé” des choses », parce qu’elle rejette ses explications selon lesquelles elle « aurait consulté le registre national de [P. C.] par erreur ».

Elle répète qu’il n’existe aucun lien avec celui-ci ni avec son épouse, qu’elle ne le connaît pas et qu’elle n’avait donc aucun intérêt à consulter son registre national. Elle précise que les motifs étant considérés comme un tout par la partie adverse, l’irrégularité de l’un d’entre eux entraîne celle de tout l’acte attaqué et qu’il faut en conclure que la motivation de l’acte attaqué est insuffisante et inadéquate et que l’acte attaqué est, partant, illégal.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l’obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s’avèrent exacts, c’est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L’étendue de cette motivation dépend des circonstances d’espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu’une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l’administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l’autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs. Quant à la motivation d’une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l’agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l’autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l’autorité ne motive son choix par rapport à l’ensemble des peines disciplinaires susceptibles d’être appliquées.

Le principe général de proportionnalité requiert qu’il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d’un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s’apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S’agissant de l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire de l’autorité, le Conseil d’État n’exerce qu’un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s’il est manifeste ou s’il révèle une erreur manifeste d’appréciation, de sorte qu’il appartient à la partie requérante d’établir qu’aucune autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n’aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

En l’espèce, l’acte attaqué justifie le choix de la sanction de la démission d’office dans les termes suivants :

« Considérant l'extrême gravité des faits commis par Madame Paolina Cino en termes d'atteinte au respect de la vie privée d'autrui et l'atteinte grave portée à la confiance du public et de la commune de Saint-Gilles rendant impossible la poursuite des relations professionnelles ; que si Madame Paolina Cino n'a pas fait, à cet égard, l'objet d'une mesure de suspension préventive, c'est à raison du fait qu'elle en congé de maladie depuis le 1er septembre 2021 à ce jour et que ses accès au registre national étaient suspendus ; que la jurisprudence est également fixée en ce sens que la Nouvelle loi communale n'impose pas qu'un agent soit suspendu dans l'intérêt du service pour qu'il puisse par la suite être démis d'office (CE, […], n° 217.418 du 23 janvier 2012) ;

Considérant qu'un agent communal qui a accès à des informations ressortant de la vie privée des citoyens ne peut, en effet, user de ses prérogatives à des fins non justifiées, voire clairement extra-professionnelles ; que dès lors qu'en date du 7 août 2021, les consultations litigieuses ont porté sur pas moins de six citoyens, il ne s'agit manifestement pas d'une consultation isolée ;

Considérant en outre que l'intéressée a cherché à dissimuler les faits à ses supérieurs hiérarchiques ;

Considérant qu'aucune circonstance ne peut être retenue qui justifierait le prononcé d'une sanction autres que celle de la démission d'office.

[…] ».

Il ressort du dossier administratif que si la requérante a effectivement répondu aux demandes de ses supérieurs, elle avait bien déjà consulté précédemment le registre national de P. C. et de son épouse, et que, comme l'indique expressément l'acte attaqué, elle a en outre consulté celui de plusieurs autres personnes (des amis habitant au Canada, selon ses explications) sans être en mesure de donner des explications plausibles et convaincantes face à ces constats, aucune erreur n'étant par ailleurs invoquée à propos de ce dernières personnes, pour lesquelles elle n'a pas prouvé que ces consultations d'ordre privé avaient été effectuées à leur demande. Ainsi, à propos de « l'échange de courriels » avec L. V. dans lequel elle mentionne qu'il lui aurait demandé de consulter le registre, elle ne produit qu'un seul courriel rédigé à partir de sa propre adresse *mail* privée et envoyé vers sa boîte *mail* professionnelle. Dès lors qu'il ne s'agit nullement d'un transfert de courriel adressé à L. V., cet « échange » n'est pas de nature à établir son affirmation.

La consultation des données d'un dossier du registre national des personnes physiques en dehors des finalités d'intérêt général poursuivies par une commune dans l'exercice de ses missions légales constitue, en soi, une atteinte grave au respect du droit à la vie privée des administrés et donc une ingérence non justifiée dans ce droit fondamental, sans qu'il soit nécessaire, pour fonder des poursuites disciplinaires, qu'un quelconque préjudice personnel soit allégué ou établi. La consultation non justifiée du registre national constitue en effet une atteinte à la confidentialité des données privées qui y sont enregistrées et l'« erreur administrative » alléguée par la requérante n'est pas davantage de nature à démentir la matérialité du grief qui lui est reproché. Il importe en effet de rappeler que, selon la

jurisprudence unanime, l'adage *nullum crimen sine lege* n'est, contrairement au droit pénal, pas applicable en droit disciplinaire et que le régime disciplinaire ne requiert pas la démonstration préalable d'un élément moral dans le chef de l'agent compte tenu de l'impossibilité de déterminer à l'avance les comportements qui, dans le cadre du pouvoir d'appréciation souverain de l'autorité, peuvent entraîner des poursuites disciplinaires, et qui peuvent concerner tant la façon de faire ou de ne pas faire quelque chose, c'est-à-dire tant une omission que la commission d'un acte.

La possibilité pour un fonctionnaire d'accéder à ces données confidentielles suppose qu'il n'effectue des recherches dans ledit registre que dans le strict respect de ses missions légales, et dans la mesure exclusivement nécessaire à l'exercice de celles-ci. Tel n'a pas été le cas en l'espèce, le dossier administratif établissant que la requérante a consulté à plusieurs reprises les données du registre national de différentes personnes sans être en mesure de fournir une justification adéquate quant à cette attitude.

Prima facie, compte tenu de l'importance du droit fondamental en cause, il n'est pas établi que, confrontée à de tels faits, toute autre autorité n'aurait manifestement pas considéré que le lien de confiance avec son agent était rompu.

La requérante n'explique nullement, et le Conseil d'État n'aperçoit pas, dans quelle mesure l'allégation selon laquelle son supérieur hiérarchique aurait consulté à plusieurs reprises et sans autorisation le registre national de P. C. entre le 17 et le 29 août 2021, à la supposer établie, aurait une quelconque incidence sur la légalité de l'acte attaqué dans le cadre du contentieux objectif, dès lors qu'il apparaît qu'elles ont eu lieu après la consultation litigieuse par la requérante et dans le cadre de l'enquête menée à la suite du courriel de P. C.

Quant à la matérialité des faits, il ressort clairement du procès-verbal de son audition disciplinaire qu'elle est entendue « à la suite d'une plainte déposée par un citoyen, [qu']il [lui] est reproché d'avoir consulté les données de cette personne », et l'acte attaqué est basé sur « la consultation du registre national sans justification aucune ». C'est ce motif déterminant qui fonde principalement l'acte attaqué, les griefs de dissimulation apparaissant comme surabondants dans le contexte disciplinaire qui ressort à suffisance du dossier administratif. Force est par ailleurs de constater que, contrairement à ce que soutient la requérante, l'acte attaqué n'indique nullement qu'elle aurait menti à P. C. mais qu'elle a fourni une réponse qui « ne correspond pas à la réalité dans la mesure où un modèle 5 et 3 sont des formulaires nominatifs envoyés par une commune vers une autre commune, dans le cadre d'un déménagement, et que [P. C.] ne peut pas avoir été repris sur un modèle 5 ou 3 puisque, comme il l'affirme dans son *e-mail* du 17 août 2021 adressé à la commune, il

n’a pas déménagé et n’a jamais habité à Saint-Gilles ». Ces explications précises figurant dans l’acte attaqué ne sont pas contestées par la requérante. Le dossier administratif démontre par ailleurs effectivement que les raisons pour lesquelles elle a consulté le registre national de P. C. ont varié puisque, après avoir fait état d’une consultation sur base de modèle 5 ou 3, elle a indiqué qu’elle aurait confondu le nom de P. C. avec celui de M. C. Enfin, la circonstance que la requérante a signé le courriel adressé à P. C. « P. Cito » au lieu de « P. Cino » ou « Paolina Cino » ne constitue qu’un constat matériel conforme à la réalité dès lors que ledit courriel a bien été signé de la sorte, et n’apparaît en tout état de cause pas comme constituant un motif de l’acte attaqué.

Au regard des éléments fournis par la requérante, le Conseil d’État ne peut que constater que l’autorisation de télétravailler le samedi 7 août 2021 qu’elle indique avoir reçue de son supérieur par SMS, est contestée par celui-ci et qu’aucune pièce déposée ne permet de tenir cette autorisation pour établie. Le même constat s’impose à propos de l’allégation selon laquelle la requérante aurait été entravée dans sa défense et son accès au service d’archivage. Il est par ailleurs de jurisprudence constante que l’obligation de motivation invoquée à l’appui du moyen n’oblige pas l’autorité à détailler les raisons pour lesquelles elle prête davantage foi aux dires de certains collègues ou témoins plutôt qu’aux dénégations de l’agent poursuivi dans la mesure où soutenir le contraire reviendrait à exclure la possibilité de toute poursuite disciplinaire chaque fois que les faits sont contestés. En l’espèce, en l’absence de preuves fournies par la requérante à l’appui de ses allégations, rien n’empêche la partie adverse d’accorder plus de crédit aux explications du supérieur hiérarchique, formulées après avoir effectué une enquête interne, et il n’est pas démontré qu’en agissant de la sorte, elle aurait commis une erreur manifeste d’appréciation.

Le premier moyen n’est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le moyen est pris de la violation du principe de bonne administration et du principe d’impartialité.

La requérante cite la jurisprudence et fait valoir que c’est D. E. qui, à la demande de la directrice, C. A., a instruit le dossier en l’interrogeant et en menant l’enquête disciplinaire, et elle expose trois raisons pour lesquelles « ceci est problématique, du point de vue du principe d’impartialité ».

Elle explique d'abord que depuis le premier incident disciplinaire relatif à la perte d'un sceau néerlandophone au sein de l'administration, l'attitude de D. E. à son égard s'est fortement dégradée, que dans le cadre de l'enquête y afférente, il lui reproche d'avoir déclaré le vol à la police sans en avertir sa hiérarchie et qu'elle « démontre, lors de son audition, [qu'il] lui avait lui-même dit de se rendre à la police », que depuis lors, il « est sur [son] dos. Il la charge de tâches administratives supplémentaires et parfois ingrates (comme nettoyer la *irisbox* du service), et dénigre [son] travail, parfois même devant des administrés », et que cela l'a poussée à ouvrir un dossier auprès de Cohezio pour harcèlement moral. Elle cite la situation décrite dans son formulaire de plainte et indique qu'elle est confirmée par des collègues dans des échanges de messages dont une copie a été fournie lors de son audition, et qu'il était au courant de sa plainte pour harcèlement, mentionnée par son délégué syndical lors de son audition.

Elle indique ensuite que, par l'instruction du dossier disciplinaire, il joue lui-même un rôle dans les faits qui lui sont reprochés parce que plusieurs griefs, comme le fait d'avoir télétravaillé sans autorisation le samedi, ou encore d'avoir « essayé de cacher » ses échanges de courriels avec P. C., sont formellement contestés dès lors qu'elle expose qu'elle a reçu de son supérieur l'autorisation de télétravailler le samedi en question, et que c'est D. E. qui lui a distribué le courriel comprenant la demande d'information de P. C., de sorte qu'elle pouvait valablement y répondre sans le mettre en copie. Elle relève qu'il nie avoir fait cela.

Enfin, elle estime que D. E. « a concrètement fait preuve de partialité en [l']accusant de changer de version, mais en ne lui laissant pas le temps nécessaire pour effectuer ses recherches. Par ailleurs, lorsqu'elle a demandé de l'aide à un collègue qui était le seul à avoir l'autorisation et l'accès aux *mails* archivés, D. E. a interdit à ce collègue [de l']aider, sans explication valable. Ceci est d'autant plus frappant qu'une [de ses] collègue a déjà fait l'objet d'une plainte introduite par un administré qui dit avoir été très mal reçu par l'agente en question. Or, D. E. n'a ouvert aucune enquête disciplinaire, alors qu'il s'agissait d'une plainte d'un citoyen directement introduite à l'encontre d'un agent communal (et pas uniquement d'une demande d'information comme en l'espèce) ».

Elle en conclut que l'impartialité de D. E. est manifestement compromise, de sorte qu'il est porté atteinte au principe d'impartialité de l'autorité, tant dans son volet objectif que subjectif parce qu'il n'a pas pu enquêter de façon impartiale sur les événements en question et que son rôle dans l'instruction du dossier est de nature à susciter chez elle un doute légitime quant à son aptitude à aborder la cause en toute impartialité.

VI.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé […] des moyens ». Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de cet article, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci.

En l'espèce, la requérante demeure en défaut d'exposer, et *a fortiori* d'expliquer, en quoi consisterait « le principe de bonne administration » et dans quelle mesure il aurait été méconnu en l'espèce. Le moyen est, partant, irrecevable quant à ce.

Le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, 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.

Dans ce contexte, il ressort de la jurisprudence que la violation du principe d'impartialité ne peut résulter du comportement du supérieur hiérarchique instructeur que s'il est démontré qu'il a fait preuve d'un parti pris ou de partialité 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. La seule circonstance qu'un supérieur hiérarchique est concerné par une plainte pour harcèlement, à la supposer établie en l'espèce, ou dénonce le comportement d'un de ses agents à ses propres supérieurs et instruit à leur demande un dossier en vue de soumettre une proposition de sanction disciplinaire à l'autorité habilitée à prononcer une sanction, ne peut en soi, et à défaut d'éléments particuliers, constituer l'indice d'une violation du principe d'impartialité dans son chef.

En l'espèce, si D. E. a, dans le cadre d'une procédure disciplinaire antérieure qui n'a pas abouti, dénoncé certains faits commis par requérante (perte d'un sceau, problème lors du nettoyage de l'*Irisbox*), il ne ressort ni des arguments avancés ni du dossier que son attitude dans la procédure disciplinaire ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué méconnaîtrait le principe général précité. Il entre en effet dans les fonctions d'un supérieur hiérarchique, et donc dans le fonctionnement de l'administration active, d'apprécier si des faits commis par les agents de son service doivent être ou non rapportés à l'autorité disciplinaire, et il ressort en tout état de cause du dossier de la requérante que le rapport disciplinaire relatif à la perte d'un sceau a été rédigé par D. E. à la demande de la directrice, S. B., et que la lecture de celui-ci ne révèle aucune animosité particulière envers la requérante.

Il résulte par ailleurs de l'examen du premier moyen que les changements de version dans les explications de la requérante sont objectivement corroborés par le dossier administratif, que l'affirmation selon laquelle la requérante n'aurait pas eu accès aux archives des courriels n'est pas établie et qu'elle ne démontre pas davantage qu'elle aurait été autorisée à faire du télétravail le jour des faits.

Quant au formulaire de demande d'intervention psychosociale du 23 août 2021, il mentionne que la requérante « souhaite recevoir à nouveau l'écoute et les conseils du CPAP par le biais d'entretiens individuels de suivi […]. À défaut d'une prise de contact endéans trois mois, votre dossier sera clôturé administrativement et conservé dans les archives de Cohezio ». Au regard de la requête et du dossier qui l'accompagne, le Conseil d'État ne peut que constater que la requérante ne dépose aucun document postérieur à cette date qui émanerait de Cohezio et qui concernerait une plainte pour harcèlement moral à l'encontre de D. E. L'absence de plainte ultérieure est en tout état de cause confirmée par le dossier administratif qui atteste

qu'« il n'y a pas eu d'introduction d'une demande formelle par [la requérante] auprès [du] service psychosocial [Cohezio] en 2021 ».

Le dossier administratif établit encore, d'une part, que le courrier du 31 août 2021 constatant la consultation litigieuse du registre national est signé par D. E. et par C. A., directrice Démographie, laquelle demande à ce dernier « d'interroger [la requérante], d'enquêter sur le bien-fondé de la plainte et de la tenir informée des résultats », et, d'autre part, que le rapport du 30 novembre 2021 est signé par D. E. et par M. D., Conseiller-adjoint. Or la requérante ne remet nullement en cause l'impartialité de C. A. et M. D.

Le second moyen n'est, *prima facie*, pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le 25 octobre 2022, par :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence Van Hove	Frédéric Gosselin