

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.321 du 20 décembre 2022

A. 233.860/VIII-11.700

En cause : **BODART** Perrine,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît HESBOIS, avocat,
boulevard de la Meuse 65
5100 Jambes,

contre :

l'État belge, représenté
par le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe SCHAFFNER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 juillet 2021, Perrine Bodart demande l'annulation de « la décision prise par le Comité de Direction du 01/06/2021 – notifiée par recommandé daté du 02/06/2021 qui a pour objet de lui infliger à titre de peine disciplinaire une démission d'office en sa qualité d'assistant de surveillance pénitentiaire à la prison de Bruxelles [...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 250.969 du 17 juin 2021 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué selon la procédure d'extrême urgence et a liquidé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

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 19 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 décembre 2022.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Julien Delchambre, *loco* M^e Benoît Hesbois, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Patricia Minsier, *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.

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° 250.969 précité.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation « du droit à une instruction équitable et conforme à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et du principe de la présomption d'innocence ».

En une première branche, la requérante soutient que les faits qui lui sont reprochés sont susceptibles d'incrimination pénale et ont fait l'objet d'une dénonciation auprès du procureur du Roi, que l'acte attaqué se base sur ces mêmes faits non établis et contestés par elle alors qu'elle n'a pas encore été entendue par les autorités judiciaires, et qu'il est donc porté atteinte à la présomption d'innocence.

Elle en déduit qu'il aurait fallu surseoir à statuer au disciplinaire, ceci d'autant plus que les prétendus manquements partent d'accusations non étayées par des éléments objectifs et proférées à son encontre par l'un des détenus dont il est établi qu'il avait des raisons de lui en vouloir personnellement.

En une seconde branche, elle soutient qu'en violation des principes de droit *electa una via* et *non bis in idem*, la partie adverse a décidé de la poursuivre pour les mêmes faits devant deux autorités distinctes, à savoir la commission de recours compétente en matière de stage et le comité de direction. Elle estime que l'acte attaqué viole l'autorité de chose jugée qui s'attache à la décision de la commission de recours compétente en matière de stage, et que contrairement à ce qu'indique la motivation de l'acte attaqué, le licenciement pour faute grave s'inscrit dans la notion de décision à coloration pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, la requérante précise d'emblée que le délai de neuf mois qui s'est écoulé entre la dénonciation des faits au procureur du Roi par le conseiller directeur, S. V., et sa convocation du 23 juin 2021 en vue d'une première audition le 5 juillet 2021 « s'inscrit [...] dans la "normalité" du temps judiciaire en l'absence de saisine d'un juge d'instruction ». Elle estime, néanmoins, être victime depuis le début de la procédure disciplinaire d'une cabale organisée par la direction de la prison de Saint-Gilles se fondant sur une unité de faits tendant par tous les moyens à la démettre de ses fonctions au motif qu'elle serait d'une vertu légère, portant atteinte à l'honneur de ses collègues. Elle ajoute que le recours en annulation doit être tranché sur la base de tous les éléments dont a eu à connaître le comité de direction, et ce qu'il les ait retenus ou non, et pas seulement sur la sélection faite pour justifier la décision.

Sur la seconde branche, elle juge non pertinente la comparaison que fait la partie adverse de son cas avec celui tranché dans l'arrêt n° 214.399 du 4 juillet 2011, pour les motifs qu'elle énonce. Elle qualifie de spécieux l'argument selon lequel l'absence d'indication expresse du caractère punitif du licenciement pour faute grave dans l'article 10/6, alinéa 2, empêcherait l'application du principe *non bis in idem*, spécialement en la présente espèce où la proposition de licenciement pour faute grave était basée sur des éléments du dossier disciplinaire qui aboutiront effectivement à l'infliction d'une sanction disciplinaire.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur la première branche, la requérante conteste le raisonnement de l'auditeur rapporteur, selon lequel les arguments liés à la violation des droits de la défense et du droit de bénéficier d'une procédure équitable et impartiale manquent en droit puisqu'au yeux de ce dernier, le grief de trafic de stupéfiants aurait été abandonné par la partie adverse. Elle estime que l'abandon de ce grief a uniquement été confirmé par la partie adverse lors de l'audition du 29 avril 2021, sur interpellation du président de la chambre de recours interdépartementale en matière disciplinaire pour les agents de l'État. Elle relève néanmoins que, même si cela ne transparaît pas de la décision du comité de direction du 23 mars 2021, elle a été invitée à s'expliquer sur l'ensemble des faits lui étant initialement reprochés, en ce compris sur le trafic de stupéfiants, par les membres composant l'assemblée présente.

Sur la seconde branche, elle précise qu'elle se rallie à l'analyse de l'auditeur rapporteur quant au caractère fondé de celle-ci. Elle relève que, contrairement à la critique de la partie adverse, les conclusions de ce dernier sont motivées adéquatement en ce qu'il relève le caractère non établi des faits mis en avant pour justifier une proposition de licenciement sans préavis pour faute grave, et ce à l'instar de ce qu'avait déjà constaté la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation. Elle précise qu'il ne s'agit nullement d'une affirmation péremptoire que de considérer que recourir à une mesure qualifiée de maximale est une sanction, à plus forte raison si elle s'appuie sur des faits non établis et donc non prouvés. Elle rappelle que la nomenclature des décisions pouvant être prises en cas de manquement se définit sur une échelle de trois types de mesures, à savoir les mesures mineures, suivies des majeures et, enfin, des maximales. Selon elle, en retenant la sanction dite maximale, qui la prive de la possibilité d'être nommée à l'issue de son stage, qui la contraint à perdre son emploi et ainsi sa seule source de revenus, en lui ôtant par ailleurs le droit à des allocations de chômage eu égard aux règles applicables en matière de licenciement pour faute grave, la mesure prise par la partie adverse est, à ses yeux, « incontestablement une sanction violant le critère de proportionnalité ».

IV.2. Appréciation

Sur la première branche, il ressort de la motivation de l'acte attaqué que le grief de trafic de stupéfiants n'a finalement pas été retenu par la partie adverse à charge de la requérante, et qu'il n'a donc pu fonder la sanction de démission d'office décidée contre elle. La circonstance que cette dernière a été amenée à s'expliquer sur

ces éléments du dossier ne modifie pas le constat qui précède.

Quant au grief tenant aux relations intimes avec des détenus, il n'apparaît pas susceptible d'incrimination pénale ni, partant, de relever de la compétence des juridictions pénales, en sorte que la requérante ne démontre en tout état de cause pas en quoi l'autorité disciplinaire aurait été tenue de surseoir à statuer à peine de violer la présomption d'innocence.

Enfin, l'allégation d'être victime d'une cabale, formulée pour la première fois dans le mémoire en réplique, est tardive et partant irrecevable. Au surplus, cette affirmation relève d'un procès d'intention non démontré.

En sa première branche, le moyen manque en fait et n'est donc pas fondé.

Sur la seconde branche, le principe général de droit *non bis in idem*, qui est consacré en matière pénale notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, s'oppose à ce qu'une personne qui a déjà été condamnée ou acquittée par une décision coulée en force de chose jugée pour une infraction puisse encore être poursuivie ou jugée pour une seconde « infraction », lorsque celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes. En matière de sanction disciplinaire, ce principe général de droit, qui revêt une valeur législative et est d'ordre public, fait plus spécifiquement obstacle au cumul de deux sanctions disciplinaires pour les mêmes faits. En revanche, il n'interdit, en principe, pas le cumul d'une sanction disciplinaire et de toute autre mesure qui est dépourvue de caractère punitif.

En l'espèce, les parties ne contestent pas que l'acte attaqué qui date du 1^{er} juin 2021, se fonde pour l'essentiel sur les mêmes faits que ceux dont la commission interdépartementale de recours en matière d'évaluation a été saisie. Celle-ci a néanmoins « décidé », le 25 février 2021, « de ne pas licencier la stagiaire pour faute grave » au motif que « l'audition des parties et les pièces du dossier [lui] soumis [...] ne permettent pas d'établir la matérialité des faits [qui lui sont] reprochés [...] ».

Cette « décision » a été adoptée sur la base de l'article 10/6, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 'relatif à l'évaluation dans la fonction publique fédérale', lequel arrêté a été abrogé mais était applicable au moment des faits. Cet article dispose :

« Le stagiaire peut être licencié pour cause d'inaptitude professionnelle.

Toute faute grave commise dans l'accomplissement du stage ou à l'occasion de celui-ci peut donner lieu au licenciement sans préavis du stagiaire qui s'en rend coupable. L'intéressé doit, au préalable, être entendu ou interpellé.

Le licenciement visé aux alinéas 1 et 2 est prononcé sur proposition de la commission de recours en matière d'évaluation compétente par le fonctionnaire dirigeant ».

La commission interdépartementale n'ayant pas formulé une « proposition » favorable au licenciement de la requérante, le fonctionnaire dirigeant visé à l'alinéa 3 du même article était sans compétence pour prononcer son licenciement.

Un stage constitue une période de formation et d'apprentissage ayant pour but de permettre à l'autorité, en qualité d'employeur public, d'évaluer si l'agent rencontre les attentes de la fonction avant de procéder à sa nomination à titre définitif. Selon l'article 2, 25°, de l'arrêté royal du 24 septembre 2013 abrogé, la notion de « stage » désigne en effet la « période d'évaluation d'un stagiaire ». Dans cette optique, il comprend « au minimum » un entretien de fonction qui a lieu « dès le début du stage » ou en cas de « changements significatifs » (art. 10/7, §§ 1^{er}, al. 1^{er}, 1°, et 2), un entretien de planification « immédiatement après l'entretien de fonction » (10/7, §§ 1^{er}, al. 1^{er}, 2°, et 3), trois entretiens de fonctionnement « répartis de manière équilibrée par rapport à l'ensemble de la période d'évaluation » (art. 10/7, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3°, et art. 10/8), et un entretien d'évaluation « à la fin du stage » (art. 10/7, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4°, et art. 10/9). Il en découle que le licenciement d'un stagiaire qui met un terme à son stage, le cas échéant de manière prématurée, résulte du constat que cette personne ne rencontre pas les attentes de la fonction, et ne revêt dès lors pas de dimension punitive.

Partant, la circonstance que, selon l'alinéa 2 de l'article 10/6 précité, ce licenciement se fonde sur l'existence d'une « faute grave commise dans l'accomplissement du stage ou à l'occasion de celui-ci » ne modifie pas l'analyse qui précède. Si l'alinéa 1^{er} vise le licenciement pour inaptitude professionnelle, les précisions de cet alinéa 2 ne permettent pas d'exclure que ce type de licenciement constitue aussi une forme particulière d'inaptitude professionnelle. La portée fautive des agissements du stagiaire signifie qu'il a méconnu des règles déontologiques ou autres dans les circonstances susvisées, ce qui est, au contraire, de nature à fonder, voire à accentuer, le constat de son inaptitude professionnelle durant sa période de stage. Ce n'est, en outre, que si cette faute est grave que ledit stagiaire peut être licencié sans préavis. En cas de faute légère, il pourrait éventuellement l'être sur la base de l'alinéa 1^{er}, ce qui démontre que la notion même de faute n'est pas incompatible avec ce type de licenciement. La référence aux « alinéas 1 et 2 »

qu'opère l'alinéa 3 de l'article 10/6 n'indique pas qu'une interprétation s'imposerait par rapport à l'alinéa 2 en cause.

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence concordante du Conseil d'État (C.E., n° 122.786 du 15 septembre 2003) et de la Cour constitutionnelle (C. const., n° 22/2018 du 22 février 2018 ; n° 137/2022 du 27 octobre 2022) qu'en cas de licenciement d'un agent ou d'un stagiaire pour faute grave, en dehors d'une procédure disciplinaire propre aux agents statutaires, c'est le principe général *audi alteram partem* et non celui du respect des droits de la défense qui est d'application, ce qui confirme que, parmi les différentes mesures qui peuvent mettre fin à la relation de travail, seules les mesures disciplinaires ont un caractère punitif.

En sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat, désigné par l'auditeur général adjoint, de poursuivre l'instruction des autres moyens 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 la cause.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 20 décembre 2022, par :

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