

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 261.795 du 18 décembre 2024

A. 242.728/VIII-12.645

En cause : **V. D.,**
 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
 M^{es} Maxime CHOME, Sébastien DEPRE
 et João ESTEVES SANTOS, avocats,
 place Flagey 18
 1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 août 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 12 juin 2024 lui infligeant la sanction de démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 2 décembre 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 décembre 2024 et le rapport leur a été notifié.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., 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 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 attachée psychologue soins à la prison de Jamioulx depuis 2008. Elle est notamment chargée d'effectuer des consultations psychologiques auprès de détenus internés ou en observation psychiatrique.

2. Les 17 mars et 4 mai 2022 des collègues découvrent qu'elle a introduit des boissons alcoolisées sur son lieu de travail (la première fois, une bouteille d'eau pétillante contenant un résidu de vin rouge, et la deuxième fois une bouteille dont se dégage une forte odeur d'alcool).

Elle est entendue par la directrice de la prison à ce sujet les 13 avril et 18 mai 2022. À cette occasion, elle s'engage à ne plus introduire ou consommer de l'alcool sur son lieu de travail et des initiatives sont prises en vue de la soutenir, notamment dans son rôle de coordinatrice de l'équipe : une mise en place d'un *coaching* individualisé et un contact de soutien hebdomadaire. Un *assessment* de l'équipe sur les plans organisationnel et interrelationnel est également réalisé.

3. Le 11 mai 2023, deux collègues surprennent la requérante dans un état désinhibé avec une forte odeur d'alcool et en informent la direction.

4. Le 18 octobre 2023, peu avant 9h, la requérante se présente à la prison de Jamioulx pour sa prise de service, visiblement sous l'influence de l'alcool. Un assistant de surveillance pénitentiaire chef d'équipe explique qu'« [elle] avait des difficultés à monter jusqu'au portier, en effet, cette dernière titubait et s'est arrêtée à trois reprises pour arriver jusqu'à la porte d'entrée [...] Elle a mis un moment avant de pouvoir ouvrir un casier afin d'y déposer son GSM ».

Informé de cette situation, l'attaché-directeur de l'établissement l'interpelle. Il décrit cet échange comme suit :

« D'emblée, une forte odeur d'alcool envahit le local après quelques secondes de discussion. Ses yeux sont rouges. Sa cadence de parole est extrêmement lente. Elle parle avec beaucoup de difficultés, cherchant ses mots et peinant à les prononcer. Souhaitant me montrer ce qu'elle avait dans son sac, notamment un déodorant, elle faillit tomber au sol en se baissant. Elle devra s'appuyer sur une table présente dans le local pour poursuivre la conversation. À la question de savoir si elle avait consommé de l'alcool avant sa prise de service, elle me répondra non à trois reprises, digressant ensuite sans la moindre raison vers des sujets relatifs au travail de l'équipe soins, me remerciant également de lui avoir ôté son rôle de coordinatrice quelques mois auparavant pour lui permettre de travailler sur "son problème". Elle m'indique aussi dans sa lancée qu'elle essaie de régler son problème petit à petit et que ça avance ».

À l'issue de cet échange, l'attaché directeur exige que la requérante quitte l'établissement, ce qu'elle fait à 9h15.

5. Par un courriel du 26 octobre 2023, la directrice de la prison informe la directrice régionale de la situation. Elle demande qu'une mesure d'ordre d'interdiction d'entrée soit adoptée et précise que des poursuites disciplinaires vont être entamées.

6. Le 27 octobre 2023, le directeur-général des Établissements pénitenciers prend une mesure d'ordre d'interdiction d'accès à la prison de Jamioulx à l'encontre de la requérante, avec effet au 29 octobre 2023.

7. Le 6 novembre 2023, elle est entendue sur la mesure d'ordre par la directrice de la prison, en présence d'un délégué syndical. Au cours de son audition, elle dit comprendre l'interdiction d'entrée et les arguments avancés dans la convocation, et précise être actuellement sous certificat médical, avoir trouvé un thérapeute « qui peut [la] suivre dès à présent » et participer aux réunions des alcooliques anonymes.

Elle est également informée qu'une procédure disciplinaire sera entamée.

8. Par un courrier du 14 novembre 2023, elle est convoquée à une audition disciplinaire devant sa supérieure hiérarchique le 13 décembre 2023, pour y répondre des faits suivants :

« En date du 18 octobre 2023, à 8h50, D. P. a constaté que vous étiez dans un état ne permettant pas d'assurer vos fonctions ce jour-là. Cet état peut être décrit de la façon suivante : tituber, manquer de chuter, avoir des difficultés à insérer la clé dans la serrure du coffre où vous placez vos affaires, laisser tomber vos affaires par terre. Cet état a également été constaté par Monsieur B. M., attaché-directeur, qui a eu un entretien avec vous dans la foulée dans le bureau du rapport. Il a

constaté en outre une cadence de parole extrêmement lente et difficile, peinant à trouver vos mots, ainsi que le besoin de vous tenir à une table présente dans le bureau du rapport pour poursuivre la conversation ».

9. Le 13 décembre 2023, elle est auditionnée disciplinairement par sa supérieure hiérarchique, en présence de son délégué syndical.

Elle reconnaît les faits qui lui sont reprochés et précise que son état du 18 octobre 2023 n'était pas dû à autre chose qu'une consommation d'alcool. Elle précise encore n'avoir plus consommé d'alcool depuis le 18 octobre 2023, admet qu'un fond de bouteille de vin avait déjà été trouvé par le passé dans les locaux de la prison, mais ajoute que c'est la première fois qu'elle s'est retrouvée dans cet état sur son lieu de travail. Elle n'aperçoit pas de réelle difficulté dans ses relations avec ses collègues en cas de reprise de son travail, à part un problème de confiance qu'il lui appartiendra de regagner. Quant aux éventuelles difficultés vis-à-vis des détenus, elle n'en voit pas sauf « peut-être une autre façon de les aider dans leur problème lié à l'alcoolisme ».

Sa supérieure hiérarchique lui rappelle encore que lors de son audition sur la mesure d'ordre, elle avait indiqué qu'elle pouvait fournir des attestations de suivi médical, et qu'elle peut toujours le faire sans y être toutefois obligée. La requérante répond sur ce point qu'elle doit voir sa généraliste le lendemain et qu'elle y veillera. Au cours de l'audition, le délégué syndical apporte les précisions suivantes :

« Il y a effectivement des traces dans le dossier de ce qu'il s'est passé en 2022. Mais cela fait plus de 6 mois et aucune mesure/sanction n'avait été prise à ce moment-là. Vous aviez mis en place un coaching, mais pas de mesure ou de sanction. Il aurait fallu prendre des mesures, lors des premiers événements pour éviter la situation d'octobre 2023 ».

10. Le 15 février 2024, la requérante est auditionnée par le comité de direction siégeant en matière disciplinaire. À cette occasion, sa supérieure hiérarchique rappelle qu'elle a déjà « été vue deux fois en 2022 pour cette problématique, qu'à ce moment-là elle lui a justement tendu la main et a voulu l'aider, [et] qu'elle n'a pas entamé de poursuite disciplinaire ».

La requérante explique qu'en 2022, elle avait pensé pouvoir gérer la situation toute seule, mais que cette fois-ci elle a bien fait appel à de l'aide et est suivie.

À l'issue de cette audition, le comité de direction décide à l'unanimité de proposer de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office.

11. Le 11 mars 2024, la requérante introduit un recours contre cette proposition devant la chambre de recours en matière disciplinaire des agents de l'État, qui l'entend le 13 mai suivant. À cette occasion, elle dépose une note d'observations qui invoque le caractère disproportionné de la sanction de démission d'office. Elle joint une attestation de son médecin généraliste indiquant qu'elle est suivie régulièrement en son cabinet pour sevrage alcoolique depuis le 19 octobre 2023 (au total, onze consultations entre le 19 octobre 2023 et le 25 avril 2024) et qu'à ce jour, elle « va beaucoup mieux (et) maintient son abstinence ».

À l'issue de l'audition, la chambre de recours émet à l'unanimité l'avis que « dès lors que la requérante a reconnu son alcoolisme dont elle a honte et qu'elle a entrepris depuis octobre 2023 une sérieuse et efficace thérapie avec un médecin et une psychologue pour sevrage qu'elle poursuit et qui la maintient désormais en abstinence, ainsi qu'en atteste le docteur [...] par son rapport du 25 avril 2024 versé aux débats, il y aurait lieu, nonobstant le précédent de 2022, de substituer à la sanction de démission d'office proposée celle d'un déplacement disciplinaire lui permettant de conserver son emploi dans un autre environnement ».

12. Le 12 juin 2024, la partie adverse démet d'office la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les moyens ne sont pas fondés.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement de procédure), « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». Le dernier alinéa de la même disposition stipule que « l'énoncé du moyen et, le cas échéant, le résumé du grief sont reproduits tels quels [...] dans l'arrêt ».

En l'espèce, le moyen, dépourvu d'un résumé, est libellé comme suit avant son « développement » :

« Violation des principes du raisonnable et de proportionnalité ; - Erreur manifeste d'appréciation ; - Disproportion manifeste de la peine infligée ; - Excès de pouvoir,
En ce que,
La requérante est sanctionnée de la démission d'office pour un fait unique d'ivresse sur le lieu de travail,
Alors que,
Considérant l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment la prise en charge médicale et le caractère ponctuel du fait, une telle sanction est manifestement disproportionnée ».

V.2. Appréciation

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'une autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Lorsqu'un agent oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation au sens susvisé.

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, à l'instar de ce qui vient d'être exposé au sujet de l'erreur manifeste d'appréciation, qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

En l'espèce, il ressort tant du dossier disciplinaire que de l'acte attaqué que les faits reprochés à la requérante, que celle-ci n'a jamais contestés, sont en relation avec une problématique d'assuétude à l'alcool révélée dès 2022 et pour laquelle elle avait déjà été recadrée par la direction. La requérante ne peut l'ignorer et ne conteste d'ailleurs pas qu'elle s'était engagée à ne plus reproduire cette situation comme l'indique l'acte attaqué.

En soutenant qu'il ne s'agirait que d'un fait unique d'ivresse sur le lieu de travail survenu après un « avertissement informel en 2022 » et « du seul et unique constat d'ivresse au travail en 16 années de service », le moyen tente de banaliser l'importance que la partie adverse a pu attacher aux recadrages de 2022 et son souci légitime d'empêcher qu'une utilisation de boissons alcoolisées puisse mettre à mal la sécurité qui doit régner au sein d'un établissement pénitentiaire. L'acte attaqué prend particulièrement en compte la fonction de psychologue qu'exerçait la requérante au sein de la prison, soit une fonction la mettant « en contact avec un public sensible pouvant se montrer agressif », avec un risque subséquent que la situation puisse dégénérer dans un tel contexte. Il insiste aussi sur le fait qu'elle « ne mesure pas les conséquences que son comportement pourrait avoir sur son travail avec les détenus ainsi que sur la sécurité de l'établissement ».

C'est donc régulièrement que la partie adverse a voulu exclure tout risque de récidive a considéré que les éléments médicaux soulevés devant la chambre de recours, « ne permettent pas d'établir à suffisance que [la requérante] ne présentera plus à l'avenir un risque similaire ». Une telle appréciation n'est pas manifestement déraisonnable eu égard à la sécurité qui doit pouvoir régner en permanence au sein d'un établissement pénitentiaire tant pour les détenus que pour les membres du personnel. C'est dès lors tout aussi régulièrement que partie adverse a considéré que l'attestation médicale produite par la requérante devant la chambre de recours, même si elle indique qu'« à ce jour, [la requérante] va beaucoup mieux [et] maintient son abstinence », ne permettait ni d'exclure tout risque de récidive ni de restaurer la confiance.

Le contexte pré-décrit permettait à la partie adverse de décider, dans le respect des principes visées au moyen, que la poursuite de la relation de travail ne pouvait plus être envisagée et qu'une démission d'office s'imposait par conséquent nonobstant la circonstance que, comme le soutient le moyen, « ce jour-là, il n'y a pas eu de conséquence dommageable pour le service ». Il n'est en effet pas établi que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas adopté une telle sanction.

Le moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Eu égard aux dispositions précitées du règlement de procédure, le moyen, dépourvu d'un résumé, est libellé comme suit avant son « développement » :

« Violation de la loi du 10 mai 2007 visant à lutter contre certaines formes de discrimination ; - Motivation interne fausse et abusive ; - Violation des droits de défense ; - Excès de pouvoir,
En ce que,
La requérante est sanctionnée pour des manquements dont la cause réside en grande partie dans son état de santé,
Alors que,
Les dispositions visées au moyen contraignent l'employeur à tenir compte des effets de l'état de santé des agents, notamment sur leur aptitude à accomplir leurs obligations professionnelles,
Et en ce que,
La partie adverse a violé les droits de défense de la requérante en refusant de prendre en considération le suivi thérapeutique mis en œuvre par celle-ci, au motif qu'il aurait été entamé après que la mesure d'interdiction d'accès avait été adoptée,
Alors que,
La requérante a entamé des soins spécifiques dès le 19 octobre 2023, tandis que la mesure d'interdiction d'accès n'a été adoptée que le 27 octobre 2023 et notifiée le 30 octobre ».

VI.2. Appréciation

La loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' a pour objectif de créer un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée, notamment, sur l'état de santé (art. 3 et 4, 4°).

Le principe général de motivation interne requiert que toute décision administrative repose 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.

Le principe général du respect des droits de la défense implique que l'agent qui risque de se voir infliger une sanction ait la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. Il doit, notamment, avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et d'exposer ses moyens de défense de telle manière que l'autorité disciplinaire a pu en avoir connaissance et les prendre en considération avant de prononcer la sanction.

En l'espèce, comme cela ressort déjà de l'examen du premier moyen, la requérante ne peut, au regard du dossier administratif et de l'acte attaqué, soutenir qu'elle aurait été sanctionnée « uniquement pour avoir consommé des boissons alcoolisées préalablement à son service ». Si elle est certes démise d'office en raison de son état d'ébriété non contesté et avéré le 18 octobre 2023, la partie adverse expose clairement et formellement qu'elle a aussi pris cette décision parce que la

requérante « s'était engagée auprès de la direction lors d'entretiens réalisés dans le passé dans le cadre de la problématique de l'alcool sur le lieu de travail à ne plus reproduire la situation » et qu'elle « n'a pas respecté son engagement en se présentant en état d'ébriété à la prison ». Sa négligence à soigner sa pathologie de dépendance à l'alcool alors qu'elle ne pouvait ignorer sa situation, à tout le moins depuis les interpellations de la direction en 2022, apparaît ainsi incontestablement comme l'autre motif déterminant de l'acte attaqué qui s'avère exact, pertinent et légalement admissible, particulièrement au regard de la fonction qu'elle exerce comme l'indique encore l'acte attaqué. La requérante n'a donc pas été discriminée en raison de sa dépendance à l'alcool, et donc de son état de santé, mais notamment parce qu'elle s'est abstenue de suivre le traitement adéquat pour soigner cette assuétude alors qu'il ressort du dossier qu'un *coaching* a été mis en place et qu'elle a eu un allègement de ses tâches en étant déchargée de son rôle de coordinatrice quelques mois avant l'évènement du 18 octobre 2023, ce dont elle a d'ailleurs remercié l'autorité.

Enfin, si la requérante a consulté son médecin dès le 19 octobre 2023 tandis que la mesure d'interdiction d'entrée dans la prison n'a été adoptée que huit jours plus tard, et que l'acte attaqué expose dès lors à tort « que ce n'est qu'à la suite de la mesure d'ordre d'interdiction d'entrée [qu'elle] a entamé des démarches pour une prise en charge de sa maladie », ce motif unique n'est pas de nature à annihiler les autres motifs déterminants précités. En effet, il ressort des constats qui précèdent que ce qui a décidé la partie adverse, c'est la circonstance que la requérante ne s'est pas prise en charge médicalement avant les événements du 18 octobre 2023 alors que la problématique était dénoncée depuis 2022. Le fait de démontrer qu'elle aurait subitement décidé, le lendemain des faits litigieux, d'entamer un sevrage assisté médicalement, ne constitue dès lors pas un élément de défense « essentiel » que la partie adverse devait expressément prendre en compte sous peine de violer les droits de la défense de la requérante ou l'obligation de motivation interne.

Le second moyen n'est pas fondé.

Aucun des moyens n'étant fondé, les conclusions de l'auditeur rapporteur peuvent être suivies. La requête en annulation doit être rejetée et, par voie de conséquence, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 847 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande en limitant toutefois l'indemnité au montant de

base de 770 euros puisqu'en application de l'article 67, § 2, alinéa 3, aucune majoration n'est due quand, comme en l'espèce, le recours en annulation ne donne lieu qu'à des débats succincts.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 décembre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin