CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.733 du 25 mars 2025

A. 241.614/VIII-12.502

En cause : **G. N.**,
ayant élu domicile chez
M^es Arnaud BEUSCART,
Amandine WATTIEZ et
Steve MENU, avocats,
Grand Chemin 154
7531 Havinnes,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ et
Germain HAUMONT, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 avril 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Président du Comité de Direction du 22 février 2024 décidant de la peine disciplinaire de démission d'office [lui] infligée […] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 260.079 du 11 juin 2024 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.079).

La partie requérante a demandé la poursuite de la 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

La partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire

Par une ordonnance du 13 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2025.

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

M[e] Baptiste Mahy, *loco* M[es] Arnaud Beuscart, Amandine Wattiez et Steve Menu, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Germain Haumont, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 260.079 précité.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante prend un moyen unique intitulé : « Illégalité quant aux motifs, erreur manifeste d'appréciation, violation du principe d'abus d'autorité et des principes de bonne administration ».

Elle expose que le reproche qui lui est fait et qui est à la base de la procédure disciplinaire concerne une problématique de manque de vigilance, d'absence de rapports à la direction et d'endormissement sur le lieu de travail.

Elle allègue que les faits reprochés, qu'elle ne conteste pas, sont liés à son état de santé, qu'elle suit un traitement médicamenteux car elle a été victime d'un *burn-out* professionnel et que ce traitement entraine malheureusement des phases de somnolences « d'autant plus lorsqu'il fait chaud ce qui était le cas lors des 19 [juin], 23 [juin] et 9 juillet 2023 ». Elle fait valoir que les différents formulaires d'évaluation de santé qui figurent au dossier disciplinaire démontrent ses problèmes médicaux qu'elle a rencontrés depuis 2019 jusqu'à ce jour.

Selon elle, la faute disciplinaire qui lui est reprochée doit donc être excusée par son état de santé. Elle se réfère à un arrêt n° 253.589 du 27 avril 2022. Elle en déduit qu'en l'absence de faute imputable, aucune sanction disciplinaire ne peut lui être infligée.

À titre subsidiaire, elle soutient que la peine disciplinaire de démission d'office est disproportionnée et déraisonnable car elle n'a jamais démérité, a toujours donné entière satisfaction à son employeur et a toujours travaillé avec soin, conscience et probité depuis 10 ans.

Elle indique que la direction de la prison de Tournai était parfaitement au courant de son état de santé et n'a pas suivi toutes les recommandations de la médecine du travail.

Elle ajoute qu'il convient de prendre en considération l'avis de la chambre de recours.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Outre ce qu'elle a déjà exposé dans sa requête, la requérante fait valoir que les différents formulaires d'évaluation de santé figurent au dossier administratif et démontrent les problèmes médicaux qu'elle a rencontrés depuis 2019. Elle précise que le formulaire d'évaluation de sa santé du 26 mars 2019 indiquait dans la rubrique « Recommandations et propositions du conseiller en prévention-médecin du travail concernant les conditions d'occupation et d'aménagement et les mesures de prévention relatives au poste de travail ou à l'activité » ce qui suit : « (...) Interdiction du travail isolé pour raisons médicales ; pour rappel : le non-suivi des recommandations ci-dessus équivaut à une mise en danger d'autrui ».

Elle ajoute que bien que d'autres formulaires d'évaluation de santé soient intervenus par la suite, elle présentait déjà en 2019 une fragilité liée à son état de santé donnant lieu à la prise de précautions et que cet état était, dès lors, connu par sa direction. Elle affirme qu'en tant qu'agent pénitentiaire, elle exerce une activité à risque au sens de l'article 1.4-1, § 2, 3°, point c, du Code du bien-être au travail. Elle fait valoir que, conformément à l'article 1.4-4, § 2, 2°, du même Code, l'employeur a l'obligation d'avertir le conseiller en prévention-médecin du travail lorsqu'il constate que l'état physique ou mental d'un travailleur augmente incontestablement les risques liés au poste de travail. Elle ajoute que la partie adverse ne s'est pas conformée à cette disposition alors qu'elle était informée de ses problèmes de santé, puisqu'elle admet elle-même dans son mémoire en réponse « qu'il n'était pas inhabituel [qu'elle] soit absente pour des raisons médicales, et qu'elle maitrisait donc parfaitement la procédure pour ce faire ». Elle rappelle que sa situation médicale imposait la prise de médicaments ayant pour effet secondaire notamment, de la somnolence diurne, reconnue par un certificat médical.

Elle répète qu'en ne tenant pas compte de son état de santé, la partie adverse a pris une sanction disproportionnée. Elle se réfère à cet égard à un arrêt n° 232.280 du 22 septembre 2015 et à l'avis de la chambre de recours.

S'agissant de la violation des principes de bonne administration, à l'égard desquels le mémoire en réponse argue qu'elle n'expose pas en quoi ils auraient été violés, elle répète que ses endormissements ne constituent pas, selon elle, un motif valable pour la sanctionner, compte tenu de sa situation médicale dont la partie adverse était au courant.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle fait valoir que, dès son audition du 14 septembre 2023, elle a invoqué une violation du Code du bien-être au travail, de telle sorte que ses arguments à cet égard ne sont pas tardifs et ne doivent pas être écartés. Elle allègue que le rapport du médecin du travail du 13 juin 2023 précisait que son poste de travail devait être « assis pour raisons médicales » ce qui démontre, selon elle, que la partie adverse était au courant de son état de santé fragile et qu'elle n'en a pas tenu compte.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 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 ». L'alinéa 2 du

même article 2, § 1er, énonce que « le moyen consiste en l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44 ; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39 ; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato, précité*, § 43), abondante (CEDH, 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, précité, § 46) et constante (CEDH, (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 88). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen 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. À défaut, le moyen 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, le moyen tel que libellé dans la requête invoque l'illégalité des motifs de l'acte en raison de ce que les faits reprochés à la requérante sont liés à son état de santé, lequel constituerait par conséquent une cause d'excuse de la faute disciplinaire empêchant toute sanction. Subsidiairement, le moyen estime la sanction disproportionnée pour le motif que n'auraient pas été pris en compte sa carrière irréprochable de 10 ans, la connaissance de son état de santé et les recommandations de la médecine du travail. C'est donc la motivation matérielle de l'acte attaqué quant à l'existence d'une faute disciplinaire et, subsidiairement, quant au choix de la sanction qui est contestée, les faits ne l'étant pas.

Le moyen est recevable.

Pour déterminer si des faits constituent un manquement disciplinaire, dans la mesure où le devoir qu'il est reproché à l'agent d'avoir méconnu est exprimé en termes larges, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation, de telle sorte que le Conseil d'État ne peut sanctionner que l'erreur manifeste d'appréciation, à savoir celle qu'une autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas commise. Il est toutefois requis que ces faits soient constitutifs d'une faute ou d'une négligence dans le chef de l'agent qui, par conséquent, échappe à toute sanction si le manquement résulte d'une circonstance constitutive de force majeure, des motifs de santé pouvant constituer un tel cas de force majeure. Le principe de proportionnalité auquel la partie adverse est tenue implique également que l'état de santé soit pris en considération s'il constitue une circonstance atténuante de la responsabilité de l'agent poursuivi.

L'état de santé d'un agent ne constitue toutefois pas un telle cause d'excuse si, au moment où il prend ses fonctions, il a conscience ou devait avoir conscience que cet état l'empêchait ou risquait de l'empêcher de les remplir dans le respect de ses obligations professionnelles.

Comme le relève l'acte attaqué,

> « Si la requérante a conscience de ses périodes d'endormissement en journée pour les raisons médicales, elle devait réaliser les risques qu'elle fait courir à l'établissement en travaillant dans de telles conditions ; par conséquent, si sa situation médicale ne lui permettait pas d'assurer sa fonction, elle devait se mettre en incapacité de travail ou à tout le moins avertir sa hiérarchie des difficultés qu'elle rencontrait des conséquences éventuelles de celles-ci sur son état de vigilance ».

Compte tenu de ce que la mission de la requérante consistait à surveiller des détenus dans un préau, et que le manque de vigilance s'est produit à trois reprises, cette motivation de l'acte attaqué n'est pas inadéquate et justifie que les faits reprochés à la requérante soient considérés comme constitutifs de manquements disciplinairement sanctionnables.

La circonstance que la partie adverse était informée des problèmes médicaux de la requérante, outre qu'elle est tardive car elle n'est pas invoquée dans la requête alors qu'elle aurait pu l'être, ne modifie en tout état de cause pas cette analyse. En effet, la requérante ne soutient pas qu'elle avait averti sa hiérarchie que son état de santé l'empêchait de remplir correctement une mission de surveillance d'un préau. Le dernier formulaire d'évaluation de santé, daté du 13 juin 2023, contient comme unique recommandation : « travail assis est indispensable pour raison médicale ».

Par ailleurs, 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.

En l'espèce, compte tenu de ce que le défaut de vigilance reproché par l'acte attaqué constitue un manquement grave pour une surveillante de prison, manquement qui peut, comme le relève l'acte attaqué, compromettre la sécurité de la population carcérale, la sanction de la démission d'office n'est pas manifestement disproportionnée.

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 mars 2025, par la VIII[e] chambre du Conseil d'État, 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