

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

n° 264.506 du 14 octobre 2025

A. 238.226/VIII-12.141

En cause : **A. D.,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean LAURENT et
 Charline SERVAIS, avocats,
 avenue Louise 250
 1050 Bruxelles,

contre :

la province de Luxembourg,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du collège provincial de Luxembourg du 25 novembre 2022 confirmant la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques et [lui] attribuant la sanction du rappel à l'ordre ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 22 août 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 octobre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Lawi Orfila, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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 agent statutaire au sein de la partie adverse.

2. Le 31 mars 2022, F. C., directeur des ressources humaines f.f., accuse réception de sa lettre par laquelle elle « présente [sa] démission au poste d'employée d'administration statutaire au service SP Ressources humaines, à compter de la date de ce courrier [...] ».

3. Par un *courriel* du 1^{er} avril 2022 à 8 heures 58, elle s'adresse en ces termes à F. C. et J. P., son chef de bureau administratif :

« Coucou les chefs,
Les circonstances ont fait que mon poisson d'avril a été précipité...
Je vous rassure ou pas... je ne démissionne pas 😊.
Bonne journée du 1^{er} avril 2022...
Un peu de légèreté dans ce monde qui part en couilles...
Anne 😊 ».

4. En vue du collège provincial du 28 avril 2022, F. C. rédige le 25 avril la note d'information suivante, ayant pour objet « SPRH - Démission [requérante] – Poisson d'avril » :

« Le SPRH tenait à informer Votre Collège de quelques événements qui se sont produits récemment au sein du service.

Durant l'après-midi du 31 mars, [la requérante] a remis officiellement une lettre de démission à son supérieur hiérarchique direct [J. P.], chef de bureau administratif. Celle-ci a été signée ensuite par le responsable du service ([F. C.]) pour accusé de réception (*cf* courrier reçu au 31 mars).

[J. P.] a voulu discuter avec l'agent qui a décliné la proposition et fourni de brèves explications sur sa lettre.

L'information a été communiquée à l'ensemble de la ligne hiérarchique.

Une réflexion entre le chef de bureau administratif et son directeur f.f. concernant la suite à apporter à la demande, le remplacement à effectuer et l'organisation de la cellule salaires a eu lieu durant le reste de l'après-midi.

Le courrier a également été remis à la cellule juridique du SPRH pour suivi.

Au matin du 1^{er} avril, [J. P.] découvre la lettre "adaptée" (*cf* courrier adapté au 1^{er} avril) sur laquelle des poissons sont dessinés au marqueur, soit environ 17 heures après la remise du courrier initial.

Une explication écrite est demandée à [la requérante] qui formule la réponse suivante (*cf* courriel explicatif 1^{er} avril) :

"Coucou les chefs,
Les circonstances ont fait que mon poisson d'avril a été précipité...
Je vous rassure ou pas... je ne démissionne pas 😊.
Bonne journée du 1^{er} avril 2022...
Un peu de légèreté dans ce monde qui part en couilles...
Anne 😊".

Au Collège d'apprécier le comportement et le caractère plus ou moins humoristique de la situation.

[J. P.] – [F. C.] ».

Sous le titre « Avis du directeur f.f. des ressources humaines », la note d'information indique ce qui suit :

« Notre avis :

Nous pensons tout deux posséder une certaine ouverture d'esprit en ce compris en matière d'humour. Hormis un contenu (démission) peu propice à l'humour, si les faits s'étaient produits le 1^{er} avril, nous aurions pu les considérer comme une blague de mauvais goût.

Or, ceux-ci ont été réalisés le 31 mars avec un délai de latence extrêmement long (environ 17 heures), nous pensons donc qu'il s'agit davantage d'un acte de défiance à notre rencontre et celle de l'institution provinciale camouflé par un poisson d'avril douteux.

Outre le fait de nous avoir fait perdre un temps précieux, la démission d'un agent est toujours source d'inquiétude et d'interrogation. Oui, nous pouvons dire que nous avons tous deux mal dormi durant la nuit du 31 mars au 1^{er} avril.

La "blague" confectionnée par [la requérante], dont elle a fait la publicité sur le plateau, n'a donc fait rire que l'intéressée et provoqué un mal être auprès de sa ligne hiérarchique.

[J. P.] – [F. C.].

Rédigé par Monsieur le Directeur f.f. [F. C.] Le 25/04/2022 11h56 ».

Suit le « visa de M. le Directeur général », ainsi libellé :

« L'humour, c'est bien si c'est fait intelligemment.
L'intelligence n'est malheureusement pas également répartie.
La preuve.

Rédigé par : Monsieur le Directeur général [P. G.] Le 25/04/2022 13h27 ».

5. Le 28 avril 2022, le collège provincial décide d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante.

6. Le 6 mai 2022, J. P. établit un rapport qui reprend la chronologie des faits.

7. Le 12 mai 2022, le collège provincial décide de suivre l'avis du premier directeur des services généraux du 9 mai 2022, selon lequel :

« Le SPRH dispose [de] suffisamment d'agents A3 (voire même d'A1) pour composer le collège des supérieurs hiérarchiques d'autant plus que l'agent concerné est employée d'administration. Il leur appartient aussi à chacun de prendre leurs responsabilités.
Je propose donc la composition suivante pour le collège des supérieurs hiérarchiques :
[F. C.], Directeur
[F. B.], Chef de Division
[M. C.], Chef de Division ».

8. Par un courrier du 19 mai 2022, la requérante est informée de l'ouverture d'une procédure disciplinaire « pour les faits suivants :

- Pendant l'exercice de vos fonctions, en rendant une fausse lettre de démission le 31 mars 2022 et en laissant s'écouler un délai de latence extrêmement long (17 heures), vous n'avez pas donné à vos collègues une image correcte de votre personne sur le plan de la correction de votre attitude et de vos propos ;
- Suite à ce comportement vous avez fait perdre un temps précieux à vos supérieurs hiérarchiques et n'avez pas répondu vis-à-vis de ces derniers du bon fonctionnement du service qui vous est confié ;
- Votre comportement et l'absence d'excuse ou de regret a provoqué un mal être auprès de votre ligne hiérarchique et a entraîné un manquement à votre devoir de politesse dans vos rapports avec vos collègues. Vous n'avez pas traité vos collègues, en ce compris vos supérieurs hiérarchiques, avec dignité, courtoisie et respect.

[...] ».

Il lui est précisé que le collège des supérieurs hiérarchiques désigné pour l'entendre « est composé de :

- Monsieur [F. C.], Directeur f.f., et qui assurera la présidence du collège des supérieurs hiérarchiques ;
- Madame [F. B.], chef de division ;
- Madame [M. C.], chef de division.

Ce collège des supérieurs hiérarchiques est chargé d'instruire le dossier et formulera une éventuelle proposition de sanction.

[...] ».

9. Le 31 mai 2022, elle est convoquée pour être entendue par ledit collège le 16 juin suivant.

10. Le 5 juillet 2022, le collège des supérieurs hiérarchiques propose d'infliger à la requérante la sanction mineure du rappel à l'ordre.

11. Le 13 juillet 2022, celle-ci introduit un recours à l'encontre de cette proposition.

12. Le 28 juillet 2022, la requérante est convoquée à une audition devant la chambre de recours le 26 août suivant. Il lui est précisé : « l'agent désigné pour défendre le point de vue de la province est Monsieur [F. C.], Directeur f.f. au SPRH. Celui-ci et vous-même plaidez votre point de vue avant de vous retirez pour laisser la chambre des recours délibérer de manière confidentielle [...] ».

13. À la suite d'une remise, elle est entendue le 30 septembre 2022, en présence de son conseil. Dans sa note de défense, elle fait valoir en substance que F. C. ne peut pas présider le collège des supérieurs hiérarchiques ni être désigné pour défendre le point de vue de la province en raison de la partialité découlant de ses avis, et son conseil s'oppose à sa présence. Le même jour, la chambre de recours décide « d'un report » au 18 novembre « pour permettre de régulariser les problèmes évoqués et [...] le respect des droits de la défense ».

14. Le 31 octobre 2022, le conseil de la requérante communique à la chambre de recours la demande d'intervention psychosociale formelle pour des faits de harcèlement qu'elle a déposée à l'encontre de F. C. et qui a été déclarée recevable par *Mensura*. Il ajoute que « contraindre [la requérante] [...] à exposer sa défense en [sa] présence constituerait indubitablement une violence psychologique ».

15. Le 17 novembre 2022, le collège provincial refuse de prolonger le délai demandé par la chambre de recours et décide en conséquence d'auditionner la requérante le 24 novembre 2022.

16. Le 24 novembre 2022, la requérante comparaît devant le collège provincial, assistée de son conseil, et dépose une note de défense.

17. Le 25 novembre 2022, le collège provincial confirme la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques et lui inflige la sanction disciplinaire du rappel à l'ordre.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié le même jour.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', notamment ses articles 2 et 3, du statut administratif du personnel non enseignant de la province de Luxembourg, notamment ses articles 373 à 391, des principes généraux des droits de la défense, de motivation matérielle, et d'impartialité, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Dans ce qui peut être appréhendé comme une première branche, la requérante relève que la proposition de sanction disciplinaire a été adoptée par le collège des supérieurs hiérarchiques composé de trois personnes, dont F. C. en qualité de président, ce dernier « étant destinataire [de son] "faux courrier de démission" et ayant préalablement émis des avis tranchés sur [son] comportement », que le passage devant le collège des supérieurs hiérarchiques est obligatoire dans le cadre de la procédure disciplinaire et que la décision rendue par cet organe peut faire l'objet d'un recours devant la chambre de recours. Elle fait valoir que conformément à l'article 373 du statut, un agent qui serait directement concerné par la procédure intentée ne peut pas participer audit collège, ce qu'elle estime être le cas de F. C. dès lors que son « faux courrier de démission » lui était directement destiné et qu'il a écrit deux notes le 25 avril 2022 qu'elle cite. Selon elle, ces notes démontrent sa partialité et il « a nécessairement influencé l'autre membre du collège ayant signé la proposition de sanction ». Elle cite de la jurisprudence et en déduit que le principe général d'impartialité et des droits de la défense ont été violés, de même que l'article 373 susvisé dans la mesure où la partie adverse a désigné F. C. en qualité de membre et de président du collège des supérieurs hiérarchiques.

Elle estime que l'irrégularité de la composition du collège vicie non seulement la proposition de sanction du 5 juillet 2022, mais aussi la procédure disciplinaire toute entière, et que cette proposition « a nécessairement eu une influence directe sur la décision finale de sanction puisqu'il ressort de l'acte attaqué que le

collège “décide par conséquent de confirmer la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques et [de lui] attribuer *[sic]* [...] la sanction du rappel à l’ordre” ». Elle ajoute que la décision du collège des supérieurs hiérarchiques est en toute hypothèse irrégulière dès lors qu’elle n’est pas signée par l’un de ses membres et qu’il ressort du procès-verbal de l’audition du 30 septembre 2022 que F. C. était présent lors de l’audition devant la chambre de recours pour défendre le point de vue de la partie adverse alors que, comme l’a relevé son conseil à cette occasion, celle-ci ne s’était pas encore prononcée « de sorte qu’il était surprenant que [F. C.] soit désigné pour défendre son point de vue ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse rappelle la portée du principe général d’impartialité au regard de la jurisprudence qu’elle cite. Elle mentionne encore le rapport du 25 avril 2022 qu’elle dit être établi par [J. P.] et [F. C.] ainsi qu’« une note faisant suite à ce rapport, que [la requérante] attribue erronément à [F. C.] », et elle conteste que ces éléments permettraient de mettre en cause l’impartialité de celui-ci. Elle répond que ledit rapport est rédigé tant par F. C. que par J. P., que la requérante ne remet pas en cause l’impartialité de celui-ci et elle répète que la note susvisée « n’a nullement été rédigée par [F. C.] mais par [P. G.], le directeur général. Aucune partialité dans le chef de [F. C.] ne peut donc en être déduite ». Elle ajoute que celui-ci « n’a joué aucun rôle dans les faits reprochés [...] à savoir avoir remis une fausse lettre de démission à son supérieur hiérarchique ». Elle considère que la circonstance que F. C. ait été le destinataire de la lettre de la requérante ne remet pas en cause le grief qui lui est reproché, qu’il n’a eu aucune implication personnelle dans l’établissement du manquement reproché, et qu’il s’est contenté de rapporter les faits au collège provincial en précisant que c’est à lui qu’il appartient « d’apprécier le comportement et le caractère plus ou moins humoristique de la situation ». Elle estime que la problématique relationnelle qu’elle évoque avec F. C. n’est pas démontrée et a été invoquée « pour la première fois, *in tempore suspecto*, une fois la procédure disciplinaire entamée ».

Elle ajoute qu’il n’est pas davantage démontré que F. C. aurait influencé les autres membres du collège des supérieurs hiérarchiques et que « rien ne permet de corroborer cette hypothèse, *a fortiori* compte tenu du fait que [ledit] collège [...] n’était composé que de trois personnes et que la proposition de sanction n’a pas été adoptée à l’unanimité ». Elle est d’avis que la confirmation de la proposition par l’acte attaqué ne constitue pas plus « un indice d’une quelconque partialité dans le chef de [F. C.] ayant eu une incidence sur la décision finale », de sorte qu’elle n’aperçoit pas « en quoi [il] aurait dû être écarté de la procédure disciplinaire, sauf à considérer que les plaintes subjectives d’un agent à l’encontre de son supérieur hiérarchique

impliquent *ipso facto* [son] écartement [...] dans le cadre d'une procédure disciplinaire ultérieure, ce qui ne se peut. Pour ces mêmes motifs, la motivation de l'acte attaqué n'est pas viciée et [elle] n'a commis aucune erreur d'appréciation ». Elle répond que la présence de F. C. devant la chambre de recours « visait à défendre la proposition de sanction litigieuse, et non une quelconque décision définitive qu'aurait déjà prise le collège provincial. À cet égard, le fait qu'il soit précisé que [F. C.] défende la position de la province s'explique simplement par le fait que le collège des supérieurs hiérarchiques est un organe de la province dans le cadre de la procédure disciplinaire ». Elle précise qu'il défend la position de la province et non celle du collège provincial.

Elle n'aperçoit pas en quoi l'absence de signature d'un membre du collège des supérieurs hiérarchiques serait de nature à vicier la proposition de sanction, parce qu'elle n'est pas de nature à entacher l'authenticité du document « et force est de constater que [la requérante] ne soutient pas le contraire ». Elle cite les articles 384 à 388 du statut dont elle déduit qu'en l'absence d'avis écrit par le collège des supérieurs hiérarchiques, l'agent est entendu « par le collège provincial qui établit lui-même la proposition de sanction à l'encontre de laquelle l'agent dispose d'un recours auprès de la chambre de recours. La décision de sanction est prise par le collège provincial. À suivre [la requérante], la proposition de sanction est irrégulière, *quod non*, et aurait dû être écartée. L'hypothèse est donc celle d'une absence de proposition de sanction par le collège des supérieurs hiérarchiques, sachant qu'une proposition de sanction n'est pas une décision. Toutefois, force est de constater que la requérante a bénéficié des garanties équivalentes à ce que prévoit la procédure en cas d'absence de proposition de sanction établie par le collège des supérieurs hiérarchiques. En effet, [elle] a pu exercer un recours auprès de la chambre de recours dont l'avis a été réputé favorable (en l'absence d'avis remis dans les délais). [Elle] a, en outre, été entendue par le collège provincial avant que celui-ci prenne l'acte attaqué. À ces occasions, [elle] a pu exposer ses arguments, à la suite de quoi son dossier a été examiné par une autorité de recours indépendante et impartiale, ainsi que par le collège provincial ». Elle en conclut qu'ayant bénéficié de toutes les garanties offertes par la procédure statutaire, la formalité liée à l'absence d'une signature n'a pas été de nature à nuire à ses intérêts, que les irrégularités alléguées ont en toute hypothèse été purgées par la procédure devant la chambre de recours et devant le collège provincial, et que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle reprend l'argumentation soutenue dans le mémoire en réponse auquel elle renvoie, et maintient que la requérante n'a pas intérêt au moyen :

- « En effet, à supposer que l’avis du collège des supérieurs hiérarchiques doive être écarté en raison de son irrégularité, *quod non*, on en reviendrait alors à une situation dans laquelle il n’y a pas d’avis écrit [de celui-ci].

Or, le statut envisage cette hypothèse, en prévoyant qu’il appartient alors au collège provincial d’établir lui-même la proposition de sanction. En cas de recours auprès de la chambre de recours, la décision de sanction est ensuite prise par le collège provincial.

En l’espèce, si le collège provincial n’a certes pas établi de proposition de sanction, il reste que [la requérante] a pu exercer un recours auprès de la chambre de recours dont l’avis a été réputé favorable (en l’absence d’avis remis dans les délais). Elle a, en outre, été entendue par le collège provincial avant que celui-ci prenne l’acte attaqué.

[Elle] a donc bénéficié des garanties équivalentes à ce que prévoit la procédure en cas d’absence de proposition de sanction établie par le collège des supérieurs hiérarchiques.

Au reste, contrairement à ce qui est repris au point 16 du rapport, suite à l’introduction d’un recours auprès de la chambre de recours, [F. C.] n’a pas été désigné pour défendre le point de vue de la province – qui n’avait pas encore statué sur le dossier – mais bien pour défendre la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques contestée, conformément à l’article 401 du Statut administratif : “[...]” ».

IV.2. Appréciation quant à la première branche

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. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l’autorité est un organe collégial, le principe général n’est violé que s’il est établi qu’un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

Transcrivant ce principe général, les articles 371 et 373, § 1^{er}, alinéa 2, du statut administratif du personnel non enseignant de la partie adverse, disposent que les sanctions disciplinaires sont prononcées par le collège provincial « après avis du

collège des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé », auquel « ne peuvent participer [...] que les agents définitifs [...] qui [ne sont] pas concerné[s] directement par la procédure intentée ».

En l'espèce, F. C. a présidé le collège des supérieurs hiérarchiques alors qu'il ressort du dossier administratif qu'il était directement concerné par la procédure disciplinaire. Celle-ci trouve en effet son origine dans la note d'information du 28 avril 2022 à la fin de laquelle apparaissent certes son nom et celui de J. C., mais dont il résulte toutefois expressément qu'il est le seul rédacteur, à l'instar de l'« avis du directeur f.f. des ressources humaines » qui y est intégré et est « rédigé par [F. C.]. Le 25/04/2022 11h56 » nonobstant à nouveau la seule mention de leurs deux noms. Dans cet avis, il indique que l'attitude de la requérante constitue « un acte de défiance à [leur] encontre [...] camouflé par un poisson d'avril douteux », qu'elle leur « a fait perdre un temps précieux » dès lors qu'une démission est « toujours source d'inquiétude et d'interrogation », qu'ils ont tous deux « mal dormi durant la nuit du 31 mars au 1^{er} avril », et qu'elle a « provoqué un mal être auprès de sa ligne hiérarchique ». Il en résulte que F. C. estime que la requérante cherchait à remettre en cause, notamment, sa propre autorité et qu'elle lui a nui en raison du « mal être » subséquent dans son chef. Il indique ainsi avoir été personnellement touché par les faits poursuivis et, partant, être directement concerné par la procédure litigieuse, laquelle, au regard du courrier du 19 mai 2022, trouve notamment et précisément son origine dans la perte de temps et le mal être ainsi dénoncés par F. C. Partant, celui-ci ne pouvait pas faire partie du collège des supérieurs hiérarchiques en vertu de l'article 373, précité, *a fortiori* lorsqu'il ressort du dossier administratif que cette incompatibilité se conciliait avec la structure de la partie adverse dès lors qu'il résulte de l'avis du premier directeur des services généraux du 9 mai 2022 qu'elle disposait de « suffisamment d'agents A3 (voire même d'A1) pour composer le collège des supérieurs hiérarchiques », ce qui laisse clairement apparaître que celui-ci pouvait être régulièrement composé sans F. C.

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

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

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du collège provincial du Luxembourg du 25 novembre 2022, qui confirme la proposition de sanction du collège des supérieurs hiérarchiques et qui inflige à A. D. la sanction du rappel à l'ordre, est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 14 octobre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin