

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.296 du 23 décembre 2025

A. 242.413/VIII-12.617

En cause : **C. P.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Alexandre PATERNOSTRE, avocat,
 avenue Winston Churchill 253/40
 1180 Bruxelles,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le ministre de la Défense.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 juillet 2024, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté ministériel n° 97620 du 8 mai 2024 adopté par la ministre de la Défense lui imposant la sanction de déplacement disciplinaire vers la division HRM de la Direction Générale *Human Resources* du Ministère de la Défense (DGHR-HRM) où elle exerce la fonction de "Conseiller développement de l'organisation" ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Aurore Percy, 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 18 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 décembre 2025.

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

M^e Alexandre Paternostre, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{mes} Alice Bonte, lieutenant-colonel, et Ines Abidli, sous-lieutenant, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, 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 entrée au service de la Défense le 16 décembre 2009. Elle est affectée à la direction générale *Human Resources* (ci-après : « DG HR »).

En 2012, elle est promue au grade d'attaché dans la classe A2 et, en 2022, elle est promue au grade de conseiller dans la classe A3.

2. En 2019, elle est chargée de la mise en place d'un service de recrutement et sélection (ci-après : « HRB-Civ/R&S ») pour le personnel civil de la Défense, au sein de la section en charge de la gestion du personnel civil (ci-après : « HRB-Civ »). Le supérieur hiérarchique de la requérante est alors le chef de la section HRB-Civ, à savoir J. D.

3. Pour les cycles d'évaluation 2019 et 2020, la requérante obtient la mention « exceptionnel ».

Pour le cycle d'évaluation 2021, clôturé en mars 2022, elle obtient la mention « répond aux attentes ». Son supérieur hiérarchique lui précise toutefois, par un courriel du 18 février 2022, qu'elle mérite la mention « exceptionnel ».

4. En février 2023, J. D. sollicite auprès du service interne pour la prévention et la protection du travail (ci-après : SIPPT) une analyse des risques pour le service HRB-Civ.

En mai 2023, ce service remet un rapport sur l'analyse des risques – situation spécifique de travail.

5. Par un courrier du 17 mai 2023, la requérante est convoquée à une audition, le 25 mai 2023, dans le cadre d'une procédure de suspension dans l'intérêt du service.

Dans l'attente de l'audition, le supérieur fonctionnel de la requérante la dispense de service.

6. Par un courriel de son conseil du 18 mai 2023, la requérante sollicite la communication du dossier administratif, ainsi que le report de l'audition.

7. Par un courriel du 23 mai 2023, le rapport de l'analyse des risques lui est communiqué et, par un courriel du 24 mai 2023, l'audition est reportée au 1^{er} juin 2023.

8. Le 1^{er} juin 2023, la requérante est entendue, accompagnée de ses conseils, par L. V., secrétaire général et président du conseil de direction de la partie adverse (ci-après : le secrétaire général).

9. Par un courrier daté du 2 juin 2023, celui-ci notifie à la requérante qu'elle est suspendue dans l'intérêt supérieur du service, à compter de la prise de connaissance de la décision, et communique un rapport de l'audition du 1^{er} juin.

10. Le 2 juin 2023 également, les conseils de la requérante transmettent au secrétaire général des pièces complémentaires et des observations.

11. Les 8 et 14 juin 2023, la requérante sollicite, par l'intermédiaire de ses conseils, des informations quant aux suites réservées au dossier.

12. Le 19 juin 2023, le secrétaire général propose à la requérante deux nouvelles affectations, l'invite à lui faire part de sa décision pour le 22 juin 2023 et lui indique qu'en cas d'acceptation, il sera mis fin à la suspension dans l'intérêt du service.

13. Le 22 juin 2023, la requérante fait part de son souhait d'être affectée au service *HR Management* (ci-après : « DG HR-HRM ») et précise, le 23 juin 2023, que son acceptation est temporaire, « en attendant que la clarté soit faite sur l'enquête psychosociale qui [l']écarte momentanément de [s]a fonction de coordinatrice de la cellule de recrutement du personnel civil ».

14. Par un courrier du 27 juin 2023, le secrétaire général informe la requérante de son affectation temporaire au service DG HH-HRM, à compter du 26 juin 2023 et met fin à sa suspension dans l'intérêt du service.

15. Le 29 juin 2023, la requérante est convoquée pour une audition, le 14 juillet 2023, devant son supérieur hiérarchique, à savoir le secrétaire général, dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

16. Un courriel du 6 juillet 2023 du secrétaire général reporte, à la demande des conseils de la requérante, l'audition à la date du 22 août 2023 et indique transmettre le dossier disciplinaire qui contient trois pièces, à savoir :

- « - le rapport de l'audition de [K. J.] par le BOSA daté du 13 janvier 2023 ;
- une traduction du rapport de l'audition de [K. J.] par le BOSA daté du 13 janvier 2023 ;
- une analyse de risque HBRCIV ».

17. Par un courrier du 28 juillet 2023, les conseils de la requérante sollicitent notamment l'ajout de pièces complémentaires au dossier disciplinaire.

18. Le 22 août 2023, la requérante est entendue, accompagnée de ses conseils, par le secrétaire général.

19. Le 25 août 2023, la requérante adresse à ce dernier une note de défense ainsi que des pièces complémentaires.

20. Le 14 septembre 2023, le procès-verbal d'audition est transmis à la requérante, ainsi que le code de déontologie pour les membres du personnel internes et externes au SPF BOSA certifiés, et des réponses aux questions qu'elle a posées.

21. Celle-ci indique, sans en apporter la preuve mais sans être contredite, avoir transmis le 23 septembre ses observations au sujet du procès-verbal d'audition.

22. Le 27 septembre 2023, le secrétaire général adresse son rapport au conseil de direction, en lui suggérant « d'entreprendre des mesures d'instructions supplémentaires avant l'audition de [la requérante] devant le conseil de direction ».

23. En sa séance du 4 octobre 2023, le conseil de direction fixe la date d'audition de la requérante et décide de procéder à des *interviews* de membres du personnel actuel du service « R&S », de membres du personnel ayant quitté « R&S » depuis 2021, et de J. D.

24. Par un courrier du 6 octobre 2023, la requérante est convoquée à une audition disciplinaire devant le conseil de direction, le 16 novembre 2023.

25. Le 11 octobre 2023, elle sollicite, par l'intermédiaire de son conseil, des auditions complémentaires.

26. Le 12 octobre 2023, le dossier disciplinaire est communiqué à la requérante. Le courriel précise ce qui suit :

« Comme indiqué précédemment, le dossier sera complété avant votre audition du 16 novembre 2023.

Nous ne manquerons pas de vous envoyer le dossier complet le plus rapidement possible et avant la date du 10 novembre 2023 ».

27. Le 17 octobre 2023, le courrier d'invitation adressé aux témoins, ainsi que l'horaire des entretiens, sont communiqués à la requérante.

28. Le 31 octobre 2023, les procès-verbaux d'audition et les témoignages écrits, reçus à cette date, sont transmis à la requérante.

29. Le 6 novembre 2023, son conseil dénonce le caractère incomplet du dossier disciplinaire et, le 9 novembre 2023, transmet des observations relatives aux témoignages déjà communiqués.

30. Le 9 novembre 2023, des pièces complémentaires sont transmises à la requérante.

31. Les 10 et 11 novembre 2023, son conseil sollicite l'écartement des pièces complémentaires, et communique des observations au sujet des témoignages recueillis.

32. Le 13 novembre 2023, la demande d'écartement des pièces complémentaires est refusée.

33. Le 16 novembre 2023, la requérante est entendue par le conseil de direction. Il est procédé à l'enregistrement et à la retranscription du contenu de l'audition.

34. Le 20 novembre 2023, la requérante transmet au conseil de direction la note déposée lors de l'audition.

35. En séances des 21 et 29 novembre 2023, le conseil de direction décide de proposer la sanction disciplinaire du déplacement disciplinaire vers le service DG HR-HRM.

La proposition est notifiée à la requérante par un courrier daté du 1^{er} décembre 2023.

36. Par un courriel du 13 décembre 2023 adressé au président du conseil de direction *a.i.*, la requérante indique qu'elle prend acte de la proposition de peine disciplinaire et qu'elle en conteste la légitimité, mais qu'elle effectuera cette peine.

37. Le 20 décembre 2023, la requérante introduit un recours, auprès de la chambre de recours, contre la proposition de sanction disciplinaire.

38. Les 21 décembre 2023 et 18 janvier 2024, le conseil de la requérante sollicite « la copie des minutes de l'audition disciplinaire du 16 novembre 2023, ainsi qu'une copie du ROI du Conseil de direction de HRB-Civ ».

Il n'est pas réservé de suites à sa demande.

39. La requérante indique, sans être contredite, que le 21 janvier 2024, la chambre de recours lui adresse une copie de son dossier et que, le 11 mars 2024, la partie adverse communique des pièces complémentaires à son dossier.

40. Les 15 et 25 mars 2024, une audition a lieu devant la chambre de recours.

41. En sa séance du 23 avril 2024, la chambre de recours remet son avis. Elle estime qu'il n'y a pas lieu de sanctionner disciplinairement la requérante.

42. Par un arrêté ministériel du 8 mai 2024, la requérante est déplacée, par mesure disciplinaire et à compter de la notification de la mesure, « vers la division HRM de la direction générale *Human Resources* du Ministère de la Défense (DGHR-HRM), où elle exercera la fonction de “Conseiller développement de l'organisation” ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié à la requérante le 13 mai 2024.

IV. Confidentialité et composition du dossier administratif

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

Parmi les pièces du dossier administratif, la partie adverse dépose cinq pièces dont elle demande la confidentialité. Il s'agit, comme l'énoncent l'inventaire et le mémoire en réponse, des pièces suivantes :

1. un rapport de Mensura, Service externe de prévention et protection au travail, daté du 27 mai 2024, qui fait suite à une demande d'intervention psychosociale formelle pour des faits de harcèlement moral, introduite le 30 novembre 2023 par la requérante, à l'encontre de J. D. ;
2. un document qu'elle intitule, dans son inventaire, « Récusation [M. C.] », daté du 3 octobre 2023 ;
3. un « rapport ILE », daté du 11 janvier 2024 ;
4. une « réponse SIPPT à la pièce confidentielle 3 » ;
5. des réponses du service HRB-Civ « à la pièce confidentielle 3 », datées des 21 mars et 11 juin 2024.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la demande de confidentialité, la requérante réplique que les pièces prétendument confidentielles n^{os} 1 à 3 ne le sont pas, dès lors qu'elle en a reçu communication. Selon elle, les pièces n^{os} 4 et 5 n'ont pas davantage de caractère confidentiel.

Elle dénonce également le caractère incomplet du dossier administratif. Elle liste les documents qui, à son estime, devaient figurer dans le dossier administratif, certains figurant dans son propre dossier de pièces déposé. Elle fait valoir que les lacunes du dossier administratif ne permettent notamment pas au Conseil d'État de constater l'irrégularité des témoignages recueillis. Elle allègue qu'en égard au caractère incomplet du dossier administratif, ses affirmations doivent être tenues pour établies.

IV.1.3. Les derniers mémoires

La partie adverse indique se rallier au rapport de l'auditeur qui conclut que la demande de confidentialité est sans objet à l'égard des pièces n^{os} 1 à 3 et qu'il n'y a pas lieu de lever la confidentialité des pièces n^{os} 4 et 5.

La requérante n'invoque pas cette question dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Quant à la demande de confidentialité de certaines pièces

En son article 87, § 2, l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose, à condition notamment qu'elle « expose [...] les motifs à sa demande dans l'acte de procédure auquel est jointe ladite pièce [...] ». Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge, à l'issue d'un débat contradictoire, de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

Dès lors que la partie requérante indique avoir reçu les pièces n^{os} 1 à 3, la demande de confidentialité à leur égard est sans objet.

S'agissant des pièces confidentielles n^{os} 4 et 5, il n'y a plus lieu de statuer à leur égard, dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure au Conseil d'État.

IV.2.2. Quant à la composition du dossier administratif

L'article 21, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérant sont réputés prouvés à moins que ces faits soient manifestement inexacts ».

En l'espèce, la requérante déplore des lacunes dans le dossier administratif. Elle dépose, à l'appui de sa requête en annulation et de son mémoire en réplique, certaines des pièces qu'elle estime manquantes. Il y a lieu de constater, à l'égard de ces pièces, que les lacunes alléguées dans le dossier administratif n'ont, par hypothèse, pas porté atteinte au principe du contradictoire et n'empêchent pas le

Conseil d'État d'examiner le fondement des moyens en prenant ces pièces en considération.

S'agissant de la note de défense déposée devant le conseil de direction et, vraisemblablement, annexée au courriel constituant la pièce n° I.46 du dossier de pièces de la requérante, force est de constater que celle-ci ne soutient pas que cette note contiendrait d'autres griefs formulés à l'égard des témoignages que ceux formulés dans la note de défense du 12 mars 2024 déposée auprès de la chambre de recours et que ceux formulés à l'appui du présent recours en annulation. Il n'apparaît, en conséquence, pas en quoi cette lacune dans le dossier administratif aurait empêché le Conseil d'État d'exercer son contrôle ou nuire à la contradiction des débats.

Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le dossier administratif comprend les pièces sur lesquelles la partie adverse s'est fondée pour prendre sa décision. Les pièces relatives à la procédure de suspension dans l'intérêt du service ne fondent pas l'acte attaqué, de sorte que le dossier administratif ne comporte pas de lacune à cet égard.

Enfin, si la partie requérante émet des critiques quant à l'identification des auteurs des témoignages écrits, elle confirme que ces témoignages figurent dans le dossier administratif déposé par la partie adverse, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une lacune de ce dossier. Elle formule, par ailleurs, des critiques au sujet de la récolte des témoignages dans la quatrième branche du deuxième moyen. Enfin, la circonstance que certains des témoignages sont en néerlandais n'empêche pas le Conseil d'État d'exercer son contrôle.

Il découle de tout ceci que les lacunes invoquées n'ont pas empêché le Conseil d'État d'exercer son contrôle de sorte qu'il n'y a pas lieu de réputer prouvés des faits en raison de ces lacunes.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève l'irrecevabilité du recours, pour défaut d'intérêt. Elle soutient que la requérante ne dispose pas de l'intérêt à agir dès lors qu'elle ne subit aucun inconvénient du fait de l'acte attaqué et que les effets de ce dernier sont limités dans le temps, en raison de l'effacement de la sanction après l'écoulement d'un délai de dix-huit mois. Selon elle, la requérante ne pourrait, du reste, pas invoquer un

inconvenient direct et actuel car l'acte attaqué aura épuisé ses effets lors de l'effacement de la sanction et que, dans l'intervalle, elle occupe une fonction qu'elle a elle-même choisie depuis le 26 juin 2023. Elle ajoute que depuis la prise de connaissance de l'acte attaqué le 13 mai 2024, la requérante a régulièrement été en congé de vacances, en congé maladie, en congé syndical ou en dispense de service exceptionnelle, de sorte qu'elle ne justifie pas non plus de l'intérêt actuel au recours.

Elle allègue par ailleurs que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait, aucun avantage à la requérante car celle-ci serait remplacée dans la situation qui précède l'acte attaqué, à savoir dans la situation d'une affectation temporaire, obtenue à sa demande, dans la même division de la direction générale des Ressources humaines. Elle soutient que la requérante ne justifie pas davantage d'un intérêt moral.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique qu'un agent dispose toujours d'un intérêt pour contester une procédure disciplinaire. À son estime, il en va ainsi en l'espèce dès lors qu'elle a mené une carrière exemplaire dans la fonction publique, que la sanction porte atteinte à son honneur et à sa réputation, notamment du fait que les reproches à sa charge ont été diffusés à large échelle, qu'elle n'a pas librement choisi sa nouvelle affectation, que la fonction dans laquelle elle a été déplacée n'est en rien comparable à son ancienne, que le déplacement s'assimile à une rétrogradation et qu'aucune mesure n'a été prise pour lui permettre de s'améliorer.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète que l'annulation de l'acte attaqué ne procurerait aucun avantage à la requérante car elle resterait dans la même fonction, qu'elle a acceptée.

Elle soutient également que l'acte attaqué n'affecte pas plus gravement la requérante que la décision de suspension dans l'intérêt du service qui est devenue définitive.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces mêmes lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies :

d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En matière disciplinaire, un agent conserve toujours en principe un intérêt moral à l'annulation d'une sanction disciplinaire. L'effacement de la sanction disciplinaire n'a, notamment, pas d'incidence sur le caractère certain et actuel de l'intérêt au recours formé contre cette sanction, puisqu'il n'opère que pour l'avenir et ne remet en cause ni les effets que la sanction a eus ni même son existence.

Le seul caractère disciplinaire de l'acte attaqué suffit donc à établir l'intérêt de la requérante au recours, sans que celle-ci ne soit tenue de l'étayer davantage.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation de l'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', des principes de bonne administration, notamment la légitime confiance, la sécurité juridique et le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et la contradiction entre les causes et les motifs.

Le moyen est résumé comme suit dans la requête :

« Les "faits" reprochés à [la requérante] tels qu'ils sont décrits dans la décision attaquée (notamment prétendus comportements inappropriés, être à l'origine de départs dans son équipe, *etc.*...) étaient connus des autorités hiérarchiques depuis bien plus de six mois et elles ne les ont pas considérés comme problématiques.

Un examen minutieux et impartial du dossier aurait dû conduire l'autorité disciplinaire à constater que, à supposer que ces "faits" pouvaient constituer des manquements disciplinaires – *quod non* –, une action à leur encontre était prescrite en application de l'article 81, § 3, du Statut de l'agent de l'État. À défaut, cette disposition et les principes susmentionnés ainsi que les principes de légitime confiance et de sécurité juridique ont été violés ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante soutient, à titre principal, que L. V. était informé des faits reprochés, notamment par l'intermédiaire des autres membres du conseil de direction. À titre subsidiaire, elle allègue que l'information du supérieur hiérarchique direct, à

savoir J. D., suffit à faire courir le délai de prescription. À titre infiniment subsidiaire, elle soutient que J. D. a laissé échoir le délai de prescription.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle maintient que l'objectif de la prescription serait mis à mal s'il devait être admis que le supérieur hiérarchique d'un agent peut s'abstenir, de manière prolongée, de communiquer au supérieur hiérarchique compétent en matière disciplinaire les faits potentiellement disciplinaires dont il est informé. Elle fait valoir qu'en l'espèce, J. D. était informé des faits qui lui ont été reprochés et avait donc l'obligation d'en informer ses propres supérieurs. Elle soutient que considérer que cette connaissance n'a pas fait courir le délai de prescription ou le délai raisonnable revient à la priver du bénéfice de la protection que constitue pour elle ces délais.

VI.2. Appréciation

L'article 81, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État' (ci-après : « le statut ») dispose :

« L'autorité disciplinaire ne peut plus entamer de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la constatation ou la prise de connaissance par l'autorité disciplinaire des faits entrant en ligne de compte. Les poursuites disciplinaires sont réputées être entamées dès que l'agent est informé par l'autorité disciplinaire de la procédure disciplinaire telle que visée à l'article 78, § 2 ».

En application de l'article 78, § 2, du même statut, « [l]a procédure disciplinaire débute par une convocation adressée à l'agent par le supérieur hiérarchique compétent ».

Le point de départ du délai de prescription dépend de la connaissance des faits, étant entendu que la constatation de ceux-ci ou leur prise de connaissance doit l'être dans le chef de l'autorité disciplinaire elle-même pour que le délai de prescription commence à courir.

Cette connaissance des faits ne peut s'entendre d'un simple soupçon. Il faut qu'elle soit suffisante pour justifier l'engagement d'une procédure disciplinaire. Il n'est en revanche pas requis, à ce stade, que les faits puissent être considérés comme établis. Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal. Le délai prévu par l'article 81, § 3, à peine de déchéance, sera considéré comme dépassé

si l'autorité disciplinaire a attendu plus de six mois après la dernière information reçue permettant à une administration normalement diligente et prudente de se considérer comme suffisamment informée des faits et de leur imputabilité à l'agent poursuivi pour initier une procédure disciplinaire.

Par ailleurs, le principe général de droit de légitime confiance, auquel est associé celui de sécurité juridique, signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret.

Enfin, 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.

En l'espèce, le supérieur hiérarchique compétent, au sens de l'article 78, § 2, du statut, est le secrétaire général L. V. et la procédure disciplinaire a été entamée, par l'envoi de la convocation disciplinaire, le 29 juin 2023.

L'acte attaqué mentionne, à propos de la prise de connaissance des faits, ce qui suit :

« Considérant que le supérieur hiérarchique compétent en matière de discipline de [la requérante], conseiller (0917019), née le 6 novembre 1975, a pris connaissance à partir du 15 mai 2023 d'une analyse de risques menée par le Service Interne pour la Prévention et Protection au Travail du ministère de la Défense ;

Considérant que cette analyse de risques menée par le Service Interne pour la Prévention et Protection au Travail du ministère de la Défense indique que la situation au sein de HRB-R&S, service dirigé par [la requérante], présente des risques majeurs et que des actions devraient être prises au plus vite ».

Dans la limite du contrôle marginal exercé par le Conseil d'État, il n'y a pas lieu de remettre en cause cet extrait de l'acte attaqué, selon lequel ce n'est qu'à la prise de connaissance du rapport sur l'analyse de risques que l'autorité disciplinaire a pu se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation à la requérante. Le rapport sur l'analyse de risques a été signé par ses auteurs les 12 et 15 mai 2023. La procédure disciplinaire, lancée le 29 juin 2023, a dès lors été initiée dans le délai prévu par l'article 81, § 3, du statut.

L'affirmation selon laquelle L. V. devait avoir connaissances des faits reprochés à la requérante plus de six mois avant le lancement de la procédure parce qu'il côtoyait son supérieur hiérarchique direct ou un autre membre du conseil de direction, repose sur de simples suppositions de la requérante et n'est, en tout état de cause, pas de nature à énerver le constat du respect du délai de lancement de la

procédure disciplinaire. En effet, L. V. a pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que seul le rapport sur l'analyse des risques lui a permis d'avoir une connaissance suffisante des faits pour lancer une procédure disciplinaire.

En outre, la circonstance que le supérieur hiérarchique direct aurait tardé à dénoncer les faits au supérieur hiérarchique compétent pour lancer la procédure disciplinaire n'est pas davantage de nature à entraîner la violation du délai de prescription pour le lancement de la procédure disciplinaire, dès lors que seule la date de prise de connaissance par l'autorité disciplinaire compétente est prise en compte pour apprécier le respect de ce délai. Raisonner autrement, comme le suggère la requérante dans son dernier mémoire, reviendrait à priver l'autorité disciplinaire d'exercer sa compétence dans le cas où un autre supérieur hiérarchique de l'agent se serait abstenu de l'informer de faits dont il avait connaissance. Si ce faisant, cet autre supérieur hiérarchique a manqué à ses propres devoirs, cela ne peut avoir pour effet d'empêcher les poursuites disciplinaires contre l'agent qui a commis une infraction disciplinaire.

Enfin, la requérante n'invoque pas qu'une quelconque promesse lui aurait été faite sur l'absence de poursuites disciplinaires.

Il découle de tout ceci que les dispositions et principes visés au moyen n'ont pas été violés.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des parties

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 22 et 33 de la Constitution, de l'article 458 du Code pénal, des articles 5 et 7 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des articles 78 et 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', des principes généraux du droit administratif, notamment de la présomption d'innocence, des principes du contradictoire et du droit de la défense et de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, des principes de bonne administration, notamment le principe d'impartialité et le

devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction entre les causes et les motifs.

Le moyen est résumé comme suit dans la requête :

« La procédure disciplinaire est organisée par les articles 78 à 83 du statut des agents de l'État.

Elle a pour but, tant en ce qui concerne les étapes qui la jalonnent que les délais prévus, de garantir notamment le respect de la présomption d'innocence, des droits de la défense de la personne mise en cause et/ou du principe *audi alteram partem*.

En l'espèce, l'autorité qui a diligenté la procédure disciplinaire à l'encontre de [la requérante] n'a pas respecté les dispositions statutaires et a porté atteinte, à de nombreux égards et de manière irrémédiable, à ses droits.

Dès l'ouverture de la procédure disciplinaire, il est apparu que le seul objectif poursuivi par l'autorité à la suite de la réception du rapport SIPPT était de sanctionner [la requérante], quels que soient les éléments de défense qu'elle puisse produire.

Pour parvenir à ses fins, l'autorité disciplinaire n'a jamais indiqué à [la requérante] les faits qui lui étaient reprochés avec la précision requise (§ 1^{er} – Première branche, violation de l'article 78 du statut et des droits de la défense et du principe d'impartialité), la phase d'instruction et les garanties qu'elle emporte pour l'agent mis en cause ont été privés de tout effet utile (§ 2 - Deuxième branche, violation de l'article 78, §§ 3 à 5 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité, ainsi que du devoir de minutie), [la requérante] n'a pas été convoquée de manière régulière à son audition disciplinaire (§ 3 – Troisième branche, violation des articles 78 et 79 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité) et le conseil de direction a procédé à la récolte de témoignages d'une manière qui en affecte la sincérité et l'impartialité (§ 4 – Quatrième branche, violation de l'article 78, §§ 2 à 5 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité et de l'adage *patere legem quam ipse fecisti* ainsi que du secret professionnel garanti par l'article 458 du Code pénal, du droit au respect à la vie privée, consacré par l'article 22 de la Constitution et par les articles 5 et 7 de la loi du 30 juillet 2018).

En outre, l'autorité disciplinaire a ajouté de nombreuses pièces au dossier disciplinaire au fur et à mesure du temps et encore à quelques jours de l'audition disciplinaire de [la requérante], l'empêchant de la sorte de préparer celle-ci de manière adéquate et ce dossier non inventorié est resté incomplet (§ 5 – Cinquième branche, violation de l'article 78 et 79 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité).

Enfin, la proposition de peine formulée par le conseil de direction à l'issue de cette procédure est également viciée en raison de la composition irrégulière de l'instance qui l'a prononcée, en ce qu'elle reproche à [la requérante] des griefs dont il n'était pas question auparavant et qu'elle repose sur une motivation irrégulière (§ 6 – Sixième branche, violation de l'article 79 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité, du devoir de minutie, de la présomption d'innocence, de la motivation au fond (article 33 de la Constitution) et en la forme (articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991) – erreur manifeste d'appréciations) ».

Dans la suite de la requête, les développements de ce moyen sont toutefois divisés en cinq branches intitulées respectivement comme suit :

- « Première branche : imprécision des faits reprochés » ;
- « Deuxième branche : la phase d’instruction irrégulière est privée de son effet utile » ;
- « Troisième branche : irrégularité de la convocation [...] par le conseil de direction » ;
- « Quatrième branche : irrégularités qui affectent la récolte des témoignages » ;
- « Cinquième branche : irrégularité de la proposition de peine ».

C’est cette division du moyen en cinq branches qui sera retenue pour la suite de l’arrêt.

VII.1.2. Le mémoire en réponse

Quant à la cinquième branche, la partie adverse soutient que le moyen est partiellement irrecevable, en ce que la partie requérante se réfère à sa note complémentaire à la chambre des recours, qui n’est pas jointe à son dossier. Elle soutient qu’aucun des griefs retenus dans la proposition de peine n’est neuf. Elle allègue ensuite que la proposition de peine comprend tous les éléments nécessaires à la bonne compréhension de celle-ci par la requérante et que ces éléments sont, pour certains, à charge et, pour d’autres, à décharge. Elle souligne également le caractère non définitif de ladite proposition et la possibilité pour l’autorité compétente de ne pas se rallier à celle-ci.

VII.1.3. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, la requérante réplique que la seule description des faits qui lui a été adressée est générique et sans référence à des événements factuels ou contextuels spécifiques, que l’accès au dossier dont elle a bénéficié ne pallie pas le défaut d’identification des faits reprochés et qu’elle a été contrainte de « rencontrer à l’aveugle les allégations vagues et anonymes contenues dans le rapport SIPPT, etc ».

Sur la deuxième branche, elle soutient, d’abord, que le rapport SIPPT a été détourné de sa finalité et que la confidentialité qui s’y attache a été méconnue. Selon elle, les passages la concernant ont été communiqués aux personnes en charge de la procédure disciplinaire ainsi qu’à tous les témoins potentiels et le contenu du rapport a par ailleurs influencé les témoignages. Sur la composition du dossier, elle ajoute que l’audition de K. J. figure dans le dossier sans les éléments de contexte,

malgré ses demandes en ce sens, et qu'elle a été contrainte de déduire les griefs retenus à son encontre dans le dossier disciplinaire.

Sur la troisième branche, elle ne réplique pas. Les éléments invoqués dans la sous-section intitulée « Troisième branche – Irrégularités liées à l'audition de témoins » (pp. 27 à 29 du mémoire en réplique), sont en effet relatifs à la quatrième branche du moyen.

Sur la quatrième branche, quant à l'audition des témoins, elle affirme qu'il est établi que les membres du service ont pris contact avec des témoins potentiels pour les inciter à témoigner et que la partie adverse aurait dû s'assurer que les témoins n'aient pas de contact entre eux, par exemple en organisant toutes les auditions le même jour. Elle dénonce également le fait que les auditions des témoins n'ont pas été enregistrées et que ses courriers des 9 et 11 novembre 2023 dénonçant des inexactitudes des PV d'audition ne figurent pas dans le dossier administratif. Quant au dossier de pièces, elle réplique que la composition « au compte-goutte » du dossier disciplinaire a porté atteinte à ses droits de la défense et que la réalité des éléments invoqués par la partie adverse pour justifier le dépôt de 217 pages d'échanges cinq jours avant l'audition est démentie par les faits. Elle maintient, par ailleurs, que tant le dossier disciplinaire que le dossier administratif sont demeurés incomplets. Elle allègue enfin qu'il appartenait à la partie adverse de s'assurer de la fiabilité de toutes les pièces sur lesquelles elle fonde la matérialité des faits.

VII.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

S'agissant de la cinquième branche, la partie adverse soutient que les droits de la défense ne sont pas violés si l'agent a pu se défendre devant la chambre de recours contre les griefs formulés pour la première fois dans la proposition de sanction. Elle conteste que l'évocation de « l'ensemble des conduites » de la requérante, des comportements ayant « des caractéristiques d'un harcèlement moral au travail [ou] d'un harcèlement sexuel au travail », et des « comportements problématiques à l'égard des tiers » constitue l'imputation de nouveaux griefs, dès lors qu'ils sont compris dans les griefs tels qu'ils sont formulés à son égard dans l'analyse des risques et dans la convocation disciplinaire.

VII.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant de la première branche, la requérante maintient que la convocation se contente de formuler des griefs généraux et que le renvoi aux pièces du dossier n'est pas suffisant car il ne permet pas de déterminer de manière suffisamment claire et précise les faits sur lesquels se fonde l'action disciplinaire.

S'agissant de la deuxième branche, elle maintient que l'absence d'enquête préliminaire traduit un parti pris de l'autorité disciplinaire.

S'agissant de la troisième branche, elle n'apporte pas d'éléments neufs identifiables.

S'agissant de la quatrième branche, elle soutient que les échanges entre témoins et le fait que certains de ceux-ci n'ont pas voulu les communiquer démontrent que la manière dont le conseil de direction a récolté ces témoignages altère leur fiabilité. Elle indique qu'il en va de même de la communication de l'analyse de risques à tous les témoins potentiels, sans en rappeler le caractère confidentiel, en violation selon elle, de l'article 8 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', qui, d'après elle, est d'ordre public de telle sorte que sa violation doit être censurée par le Conseil d'État.

VII.2. Appréciation

VII.2.1. Quant à la première branche

En application de l'article 78, § 2, du statut, la convocation adressée par le supérieur hiérarchique compétent contient notamment les faits reprochés à l'agent.

Le principe général du respect des droits de la défense, d'ordre public, implique notamment que la personne concernée par une procédure disciplinaire soit informée, avec la précision requise et en temps utile, de l'ensemble des faits qui lui sont reprochés. La convocation pour audition doit dès lors permettre à l'agent concerné de préparer efficacement sa défense et donc de déterminer de manière suffisamment claire et précise les faits sur lesquels se fonde l'action disciplinaire qu'il est envisagé de mener à son encontre. Cette exigence de communication préalable à l'audition des griefs qui pourraient entraîner une sanction disciplinaire est essentielle pour permettre à l'agent de préparer sa défense lors de l'audition, laquelle doit pouvoir se faire en pleine connaissance de cause des faits qui pourront être retenus à son encontre. Cette exigence implique que l'autorité ne peut fonder la sanction sur un fait autre que ceux pour lesquels l'agent a été invité à comparaître.

S'agissant du principe d'impartialité, il est jugé que sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que la pièce de procédure qui lance la procédure disciplinaire tiendrait les faits pour établis, contiendrait des erreurs d'appréciation ou adopterait un ton sévère à l'égard de l'agent ne prouve pas

nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire.

En l'espèce, le courrier de convocation à l'audition disciplinaire devant le supérieur hiérarchique compétent, daté du 29 juin 2023, mentionne, parmi les références, le « compte-rendu de l'audition de [K. J.] par le BOSA le 13 janvier 2013 » et le « rapport de l'analyse des risques au sein de HRB-Civ fait par le SIPPT de la Défense le 15 mai 2023 ».

Il énonce, à propos des faits reprochés à la requérante, ce qui suit :

- « Les faits qui vous sont reprochés sont les suivants :
- traiter les collègues de la section HRB-Civ R&S, service que vous dirigez, avec un manque de respect, dignité et courtoisie ;
 - avoir manifesté des comportements sexuellement transgressifs et des comportements inappropriés sur le lieu de travail ;
 - inciter un subordonné à ne pas respecter les directives et règles qui doivent être appliquées dans le cadre du recrutement ».

Le dossier disciplinaire, transmis à la requérante, contenait deux pièces : le compte-rendu d'audition de [K. J.] et le rapport de l'analyse des risques du SIPPT.

Force est de constater que le courrier de convocation à l'audition disciplinaire daté du 29 juin 2023 et le dossier disciplinaire permettent à la requérante d'identifier des faits concrets et précis qui lui sont reprochés.

Le compte-rendu d'audition de [K. J.] par [G. D.] et le rapport de l'analyse des risques du SIPPT, qui sont mentionnés dans le courrier de convocation et qui font partie du dossier disciplinaire communiqué à la requérante, contiennent des faits précis et concrets reprochés à la requérante :

- le compte-rendu d'audition de [K. J.] impute à la requérante des comportements et des paroles précis (notamment : « [la requérante], a clairement dit : “[K.], tu dois prendre cette personne, elle doit avoir ce job et nous ne devons pas organiser d’interview” » ; « [G. D.] [de BOSA] : Encore une fois : Elle vous a littéralement demandé d’importer ce candidat ? [K. J.] : Oui ! » ; « [G. D.] : Pour bien comprendre, la demande explicite était la suivante : lors de l’établissement de la description de fonction, pas d’expérience, Monsieur [D.] doit être lauréat et il ne doit pas y avoir d’*interview*, mais simplement un entretien. [K. J.] : Exact. » ;
- le rapport de l'analyse des risques du SIPPT contient des considérations expressément émises à l'égard de « la chef du service de R&S ». La requérante ne pouvait ignorer qu'il s'agissait d'elle. Les faits décrits dans le rapport sont suffisamment concrets et précis, et illustrés d'exemples donnés lors des entretiens

avec les agents du service, de sorte qu'ils permettent à la requérante de comprendre ce qui lui est reproché et de se défendre utilement, en contestant, notamment, la valeur probatoire des éléments ainsi recueillis.

Les éléments contenus dans ces deux pièces, mentionnées dans le courrier de convocation, corroborent les griefs énoncés, certes en des termes généraux, dans le courrier de convocation à l'audition.

Dans les circonstances de l'espèce, et notamment le fait que le dossier disciplinaire ne contenait que deux pièces et que ces pièces énonçaient des éléments précis mis à sa charge, la requérante ne peut soutenir qu'elle n'était pas en mesure d'identifier ce qui lui était reproché en vue de son audition devant le supérieur hiérarchique compétent. Comme le relève la chambre de recours, la requérante a, du reste, répondu point par point à chacun des griefs dans la note de défense déposée lors de l'audition du 22 août 2023 devant le supérieur hiérarchique compétent, de sorte qu'elle n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'a pas pu identifier ces griefs.

Il n'apparaît par ailleurs pas, et la requérante reste en défaut de le démontrer, que la prétendue imprécision des griefs retenus à sa charge serait de nature à entraîner la violation du principe d'impartialité.

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

VII.2.2. Quant à la deuxième branche

D'après la présentation que fait la partie requérante de son moyen, la deuxième branche tend à dénoncer la violation de l'article 78, §§ 3 à 5 du statut, des droits de la défense, des principes du contradictoire et d'impartialité, ainsi que du devoir de minutie.

L'article 78, §§ 3 à 6 du statut dispose ce qui suit :

« § 3. L'agent est entendu, entre le quatorzième et le trentième jour qui suivent la réception de la convocation, par le supérieur hiérarchique compétent sur les faits qui lui sont reprochés. Lors de l'audition, l'agent a le droit à la contradiction à propos des faits qui lui sont reprochés. Des témoins peuvent être entendus.

Il est établi un procès-verbal de l'audition.

§ 4. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les dix jours à dater de sa réception. S'il a des objections à présenter contre certaines constatations reprises dans le procès-verbal, il restitue celui-ci accompagné d'une note écrite.

La restitution se fait selon un des modes définis au § 2, alinéa 4.

§ 5. Le supérieur hiérarchique compétent transmet le dossier au comité de direction dans un délai de dix jours à dater de sa réception.

Le dossier circonstancié comprend un rapport rédigé par le supérieur hiérarchique compétent qui comporte au moins les éléments suivants :

- les faits reprochés ;
- le rapport des éventuels témoignages ;
- le procès-verbal de l'audition ;
- les objections de l'agent par rapport au procès-verbal.

§ 6. Le ministre ou le président du comité de direction désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article ».

Le statut des agents de l'État prévoit que la procédure disciplinaire débute par l'envoi de la convocation en vue d'une première audition devant le supérieur hiérarchique. L'instruction menée par ce dernier à la suite de la convocation fait dès lors pleinement partie de la procédure disciplinaire et il en résulte que les droits de la défense sont applicables aux actes posés dès ce stade de la procédure.

L'attribution de pouvoirs d'instruction à un organe distinct n'a pas pour conséquence de priver l'autorité disciplinaire de l'exercice de ses propres compétences d'instruction si elle estime devoir en faire usage. L'autorité disciplinaire pourra donc toujours – d'initiative ou à la demande de l'agent – procéder aux devoirs d'instruction complémentaires, en ce compris l'audition de témoins, qu'elle estime éventuellement utiles ou nécessaires, et ce dans le respect des droits de la défense.

Selon la jurisprudence constante, le principe général d'impartialité s'impose aux différents stades de la procédure, de sorte qu'il appartient à la personne chargée de l'instruction d'un dossier de ne pas agir avec un parti pris de nature à compromettre l'objectivité de son rapport et, plus généralement, de veiller à ne pas dégager une impression de partialité. À cet effet, il lui revient notamment d'instruire les faits dont elle s'est saisie à charge et à décharge, d'autant que le principe de présomption d'innocence et le respect des droits de la défense soutiennent la même obligation. Une violation du principe d'impartialité ne peut, toutefois, résulter du comportement de cet agent instructeur que s'il est démontré que celui-ci fait preuve d'un parti pris 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. De surcroît, sous peine de rendre toute procédure disciplinaire impossible, la circonstance que le rapport disciplinaire tiendrait les faits pour établis et imputables à l'agent, contiendrait une appréciation quant à leur gravité, voire des erreurs d'appréciation, ou adopterait un ton sévère à l'égard de cet agent ne prouve pas nécessairement un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire.

Enfin, en application du principe de minutie, il appartient à l'autorité administrative de procéder à une recherche minutieuse des faits, de récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et de tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce.

Il résulte des articles 78 et 79 du statut que la procédure disciplinaire se déroule en deux phases. Lors d'une première phase, l'agent est convoqué à une audition disciplinaire devant le supérieur hiérarchique compétent. Même si cette phase a été intégrée dans la procédure disciplinaire, elle est conçue comme la phase d'instruction du dossier. Il est prévu que l'agent puisse exposer son point de vue à l'égard des faits reprochés, qu'un procès-verbal soit établi et que l'agent puisse formuler des observations à l'égard de ce procès-verbal. L'article 78, §§ 3 et 5, énonce encore que des témoins « peuvent être entendus » et que le rapport au comité de direction contient le rapport des « éventuels témoignages ».

Le respect du principe de minutie impose que l'auteur de l'acte attaqué ait adopté celui-ci sur la base d'un dossier complet. La critique formulée à l'égard du caractère incomplet du dossier dans une phase antérieure de la procédure, à savoir le dossier sur lequel s'est fondé le supérieur hiérarchique compétent pour rédiger son rapport, est inopérante dès lors qu'il s'agit d'un acte préparatoire, que la requérante a eu l'occasion de demander la réalisation de mesures d'instruction complémentaires et que la division de la procédure disciplinaire en deux phases n'empêche pas l'autorité disciplinaire d'effectuer des devoirs complémentaires, ce qu'elle a d'ailleurs fait en l'espèce. Le caractère éventuellement incomplet du dossier disciplinaire à ce stade de la procédure n'est pas de nature à vicier l'acte attaqué.

De même, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme, pour démontrer que la phase d'instruction a été privée de tout effet utile, que les deux pièces du dossier disciplinaire ont été irrégulièrement utilisées dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou ne sont pas fiables. Au contraire, la phase d'instruction par le supérieur hiérarchique a permis à la requérante de faire valoir ses moyens de défense au sujet de ces pièces, de sorte que le respect de ses droits de la défense a été garanti à ce stade.

La requérante reste, par ailleurs, en défaut d'établir que le principe d'impartialité aurait été violé du fait que le supérieur hiérarchique n'a pas, à son estime, réalisé toutes les mesures d'instruction qui s'imposaient. Il ressort du rapport déposé par le supérieur hiérarchique que celui-ci transmet toutes les pièces du dossier au conseil de direction, en ce compris les éléments de défense présentés par la requérante, et suggère la réalisation de devoirs complémentaires. Il ne ressort pas de

ce rapport que l'instruction aurait été menée exclusivement à charge, ni que le supérieur hiérarchique aurait agi avec un parti pris ou aurait fait une présentation du dossier telle que l'autorité chargée de statuer n'a pas pu se prononcer en toute objectivité.

Enfin, ainsi que le relève la partie adverse, le supérieur hiérarchique compétent, à savoir L. V., a transmis, le 27 septembre 2023, le dossier disciplinaire au conseil de direction. L'article 78, § 5, du statut ne prescrit pas de forme pour la rédaction du rapport du supérieur hiérarchique compétent, pourvu que les éléments énumérés dans cette disposition y figurent. Tel est le cas en l'espèce. En ce qu'il tend à dénoncer l'absence de rapport déposé par le supérieur hiérarchique, le moyen, en sa deuxième branche, manque en fait.

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

VII.2.3. Quant à la troisième branche

D'après la présentation du moyen, la troisième branche tend à dénoncer la violation des articles 78 et 79 du statut, des droits de la défense, et des principes du contradictoire et d'impartialité.

L'article 79, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 4, du statut, énonce ce qui suit :

« Le comité de direction, dans un délai de dix jours prenant cours le jour où il a été saisi du dossier, convoque l'agent à se présenter devant lui.

La convocation est envoyée selon un des modes visés à l'article 78, § 2, alinéa 4.

L'audition de l'agent a lieu entre le vingtième et le trentième jour qui suivent la saisine du comité de direction.

La convocation indique :

- 1° la date de saisine du comité de direction ;
- 2° le lieu, le jour et l'heure de l'audience ;
- 3° le lieu et le délai endéans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté ».

Cette disposition n'attache aucune conséquence au dépassement du délai qu'elle prévoit pour la tenue de l'audition et rien n'indique que l'auteur de la norme aurait entendu le faire. Il s'agit donc d'un délai d'ordre qui n'est pas prescrit à peine de déchéance.

Par ailleurs, le principe général des droits de la défense implique que la personne poursuivie puisse préparer utilement sa défense en pleine connaissance de cause, ce qui suppose non seulement qu'elle soit informée, avec la précision voulue

et en temps utile, de tous les griefs formulés à son encontre mais aussi qu'elle soit préalablement mise en mesure de contester ces griefs.

Dès lors que le délai prévu par l'article 79, § 1^{er}, alinéa 2, du statut est un délai d'ordre, son éventuel dépassement n'a pas d'incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

Les faits reprochés à la requérante figuraient dans le courrier de convocation à l'audition devant le supérieur hiérarchique compétent et l'article 79 du statut n'impose pas que la convocation devant le conseil de direction reproduise ces faits.

Ni l'article 79 du statut, ni les droits de la défense n'ont été violés à cet égard.

Quant à la mention, dans la convocation, qu'un dossier complet peut être consulté, la requérante omet le fait que la lettre de convocation précise qu'elle sera informée lorsque des documents supplémentaires seront ajoutés au dossier.

La convocation n'est pas irrégulière à cet égard.

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

VII.2.4. Quant à la quatrième branche

D'après la présentation du moyen, la quatrième branche tend à dénoncer la violation des articles 78, §§ 2 à 5, et 79 du statut, des droits de la défense, des principes du contradictoire et d'impartialité, de l'adage *patere legem quam ipse fecisti*, ainsi que du secret professionnel garanti par l'article 458 du Code pénal, du droit au respect à la vie privée, consacré par l'article 22 de la Constitution et par les articles 5 et 7 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

Même si le principe d'impartialité est d'ordre public et peut, en conséquence, être invoqué à tout moment de la procédure, il revient à la partie qui invoque la violation de ce principe, dans sa dimension subjective, d'invoquer des éléments précis et concrets à l'appui de son grief.

Le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti* implique qu'une autorité administrative ne peut déroger par une décision individuelle au

règlement qu'elle-même a édicté si ce règlement ne prévoit pas lui-même une possibilité d'y déroger.

Comme le relève la partie adverse, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 7 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. Cette disposition a trait au consentement des enfants pour le traitement de données à caractère personnel, et il n'apparaît pas de la requête en quoi cette disposition a été violée. Dans son dernier mémoire, la requérante soutient qu'elle visait en fait l'article 8 de cette même loi, sans toutefois exposer concrètement en quoi cette disposition, qui fixe une liste des traitements de données à caractère personnel qui sont considérés comme nécessaires pour des motifs d'intérêt public important aurait été violée, de telle sorte que même en prenant cette disposition en considération plutôt que l'article 7 de la même loi, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation de l'une ou l'autre des dispositions de cette loi.

En ce qu'il est pris de la violation du principe général du droit *patere legem quam ipse fecisti*, le moyen n'est pas fondé dès lors que la partie requérante ne soutient pas que l'acte attaqué aurait méconnu un acte réglementaire adopté par son auteur. Ce principe ne pourrait pas être violé du fait que l'acte attaqué aurait méconnu une délibération du conseil de direction sur la manière de mener les auditions, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif réglementaire et que cette délibération n'a pas été adoptée par l'auteur de l'acte attaqué.

Contrairement à ce que soutient la requérante, la délibération du conseil de direction du 4 octobre 2023 ne fait pas apparaître que celui-ci considérait, dès ce stade de la procédure, les faits comme établis. En effet, les extraits cités par la requérante dans sa requête montrent que le conseil de direction estimait qu'à défaut d'investigations complémentaires, les faits reprochés à la requérante n'étaient pas suffisamment établis. La fixation d'une séance pour statuer « quant à la peine disciplinaire » n'implique pas qu'une peine disciplinaire allait nécessairement être prononcée.

Ces éléments sont insuffisants à démontrer l'existence d'un doute raisonnable quant à l'impartialité du conseil de direction.

La requérante critique, ensuite, le fait que les témoins potentiels ont reçu communication du rapport d'analyse des risques du SIPPT, qui revêtait un caractère confidentiel.

Il doit, tout d'abord, être rappelé que toute procédure disciplinaire peut trouver sa source dans des opérations dépourvues à la base de tout objectif punitif à l'encontre de l'agent mais qui, fût-ce fortuitement, mettent à jour des éléments qui, à l'estime de l'autorité, justifient le lancement d'une procédure disciplinaire, pour autant que l'agent poursuivi soit mis en mesure de s'expliquer pleinement sur ces éléments à l'occasion de celle-ci.

Ensuite, sans avoir à se prononcer sur une éventuelle violation des règles relatives à la confidentialité des rapports du SIPPT, il y a lieu de rappeler qu'il est généralement admis qu'une sanction puisse, le cas échéant, être fondée sur des faits démontrés à l'appui de preuves irrégulièrement recueillies. Les preuves sont uniquement écartées, ce qui aurait pour effet de rendre irrégulière la sanction prononcée sur leur base, si le non-respect d'une formalité est prescrit à peine de nullité, si l'irrégularité entache la fiabilité de la preuve ou si l'usage de la preuve porte atteinte au droit à une procédure équitable. De même, les droits de la défense sont respectés, même dans le cas d'une preuve illégalement recueillie, lorsque l'agent poursuivi a eu en sa possession tous les éléments sur lesquels s'est fondée l'autorité disciplinaire pour décider de lui infliger la sanction disciplinaire et qu'il a bien eu la possibilité de faire valoir ses arguments en défense.

En l'espèce, la requérante n'établit pas que l'éventuelle irrégularité du mode de récolte des témoignages, en violation des règles de confidentialité des rapports du SIPPT, aurait pu entraîner l'illégalité de l'acte attaqué. En effet, il ne s'agit pas d'une règle de forme prescrite à peine de nullité, la fiabilité des témoignages recueillis n'est pas altérée et la requérante a eu la possibilité de faire valoir ses arguments de défense sur l'ensemble des témoignages recueillis.

Quant à l'organisation des auditions de témoins, aucun principe ne requiert que les témoins soient entendus oralement. Par ailleurs, au regard de leur nombre, il ne pouvait raisonnablement être exigé de la partie adverse qu'elle entende tous les témoins le même jour. Il est, en outre, nécessaire de convoquer les témoins suffisamment à l'avance pour s'assurer de leur disponibilité. Les éléments, invoqués par la requérante et relatifs aux dates des auditions, ne sont pas de nature à établir la violation des dispositions et principes visés au moyen.

L'affirmation selon laquelle certains témoins ont été chargés, par le conseil de direction, de convoquer d'autres témoins n'est pas corroborée par les pièces du dossier. Par ailleurs, dès lors qu'il s'agissait notamment d'agents du même service, il est inévitable qu'il y ait des contacts entre eux. À suivre la position de la requérante, il ne serait pas possible *in abstracto*, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, d'entendre des témoins qui se connaissent ou se côtoient, au risque qu'ils

communiquent entre eux avant l'audition. Dès lors que la requérante a reçu communication des témoignages, et a pu en contester le contenu, ses droits de la défense n'ont pas été méconnus.

De même, aucun principe et aucune disposition légale ou réglementaire ne s'oppose à ce que les questions soient transmises à l'avance aux témoins, ni n'impose l'enregistrement et la retranscription intégrale des témoignages. À nouveau, il suffit de constater que l'ensemble des éléments, issus des témoignages, sur lesquels se fonde la partie adverse pour adopter l'acte attaqué ont été soumis à la requérante en temps utile pour recueillir ses observations, de sorte que ses droits de la défense ont été garantis.

Enfin, le principe général d'impartialité s'impose à l'autorité mais ne s'applique pas aux personnes physiques qui témoignent dans une procédure disciplinaire. Le caractère éventuellement partial des témoins n'est pas de nature à entraîner l'irrégularité de l'acte attaqué, dès lors que la requérante a eu la possibilité, en temps utile, d'émettre ses observations au sujet de cette partialité alléguée, dans le respect de ses droits de la défense.

Quant à la communication du dossier disciplinaire à la requérante, avant l'audition du 16 novembre 2023 devant le conseil de direction, et au délai qui lui a été laissé pour préparer sa défense, il est relevé qu'en l'espèce, la convocation à l'audition, fixée le 16 novembre 2023, a été envoyée, par courrier postal et par courrier électronique, le 6 octobre 2023. La lettre de convocation précise que le dossier peut être consulté « jusqu'au 10 novembre 2023 » et que la requérante sera informée lorsque des documents supplémentaires seront ajoutés au dossier.

Par un courriel du 31 octobre 2023, la partie adverse a transmis à la requérante et à son conseil des témoignages, ainsi que les procès-verbaux d'audition. Par un courriel du 9 novembre 2023, des documents ont encore été transmis, la partie adverse précisant que le dossier était dorénavant complet.

Il ressort, par ailleurs, des courriels échangés, avant l'audition du 16 novembre 2023, entre la partie adverse et le conseil de la requérante, que celle-ci n'a pas souhaité que l'audition soit reportée. Une proposition de report a également été déclinée lors de l'audition du 16 novembre 2023.

Dans les circonstances de l'espèce, tenant compte du fait que le dossier était à la disposition de la requérante dès le 6 octobre 2023, que la brièveté du délai qu'elle invoque pour consulter le dossier ne concerne que des pièces complémentaires, qu'elle était, dès le 6 octobre 2023, informée du fait que des pièces

complémentaires allaient être transmises, que ces pièces complémentaires ont été transmises sept jours avant l'audition et qu'elle n'a pas souhaité que l'audition soit reportée, il doit être constaté que la requérante a disposé d'un délai suffisant pour préparer utilement sa défense.

Sur le caractère incomplet du dossier disciplinaire, il ressort du dossier administratif que la requérante a été informée, par un courriel du 17 octobre 2023, de la liste des témoins et des horaires d'audition, et a reçu communication du courrier de convocation adressé aux témoins. Les témoignages, en ce compris les questions posées aux témoins qui ont choisi de déposer un témoignage écrit, ainsi que les pièces déposées par les témoins ont ensuite été transmis à la requérante. Elle reste en défaut d'établir qu'elle n'a pas été en mesure d'exposer ses moyens de défense à propos d'une pièce sur laquelle s'est fondée la partie adverse pour adopter l'acte attaqué. Ses droits de la défense n'ont, en conséquence, pas été violés.

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

VII.2.5. Quant à la cinquième branche

D'après le résumé du moyen, la cinquième branche du moyen tend à dénoncer la violation de l'article 79 du statut, des droits de la défense et des principes du contradictoire et d'impartialité, du devoir de minutie, de la présomption d'innocence, de la motivation au fond et en la forme et de l'erreur manifeste d'appréciation.

L'audition disciplinaire et la proposition de sanction formulée après que l'agent a pu faire valoir ses moyens de défense à l'occasion de celle-ci constituent des étapes essentielles et indispensables d'une procédure disciplinaire. Leur irrégularité est, par conséquent, susceptible de rendre irrégulière, le cas échéant, la sanction disciplinaire définitive qui la clôture.

Il y a, toutefois, lieu d'identifier parmi les irrégularités qui affectent les étapes de la procédure, celles qui ont une influence déterminante sur la décision finale et qui en affectent par conséquent la légalité.

Les irrégularités de la proposition de peine qui affectent la légalité de la décision finale sont, notamment, celles qui ont trait au respect du délai de quinze jours prévu par l'article 79, § 3, du statut pour notifier la proposition de sanction, à la composition du conseil de direction, étant entendu qu'un conseil de direction irrégulièrement composé serait incompétent pour se prononcer sur la proposition de sanction disciplinaire, ou au défaut d'impartialité du conseil de direction, dès lors que

cette exigence s'applique à toute personne appelée à intervenir dans une procédure disciplinaire.

La proposition de peine est, cependant, un acte préparatoire, de sorte que la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ne lui est pas applicable. En ce qu'elle tend à invoquer le défaut de motivation de la proposition de peine au regard de cette loi, la cinquième branche du moyen manque en droit.

Par ailleurs, l'acte attaqué contient une motivation propre, de sorte que l'appréciation du respect de l'obligation de motivation, dans ses dimensions matérielle ou formelle, s'effectue au regard de la motivation contenue dans l'acte attaqué, et non dans un des actes préparatoires qui ont jalonné la procédure disciplinaire. De même, l'acte attaqué ne serait pas vicié du fait que la proposition de peine contiendrait des erreurs manifestes d'appréciation, dès lors qu'un nouvel examen du dossier a été opéré par l'auteur de l'acte attaqué, lequel est pourvu d'une motivation propre relative notamment à la qualification des faits et au choix de la sanction. En ce qu'elle dénonce l'illégalité de l'acte attaqué en raison d'une motivation viciée ou d'erreurs manifestes d'appréciation figurant dans la proposition de peine, la cinquième branche manque également en droit.

S'agissant, enfin, du respect des droits de la défense, l'autorité disciplinaire n'est pas fondée à invoquer un nouveau grief non mentionné dès le début de la procédure, sans permettre à l'agent de faire valoir son point de vue avant l'introduction du recours interne. Dès lors que la proposition de peine est la dernière étape de la procédure avant l'introduction d'un recours administratif, l'acte attaqué serait irrégulier, pour violation des droits de la défense, si la proposition de peine se fondait sur des griefs qui n'ont pas été, au préalable, soumis à contradiction.

La requérante formule une première critique liée à la composition du conseil de direction, lors de sa délibération du 21 novembre 2023 portant sur l'adoption de la proposition de sanction disciplinaire. L'article 79, § 2, du statut énonce ce qui suit :

- « Ne peut ni siéger ni participer à la délibération du comité de direction le fonctionnaire faisant l'objet de l'action disciplinaire ou tout fonctionnaire qui a participé à l'intentement de l'action disciplinaire ou qui a pris part, à quelque titre que ce soit, à la procédure disciplinaire ».

Par hypothèse, cette disposition vise à écarter les membres du comité de direction qui auraient pris part à la procédure disciplinaire dans ses phases antérieures à la saisine du comité de direction. En effet, il va de soi que le comité de direction, et les membres qui le composent, participent à la procédure disciplinaire dès le moment

où le comité de direction est saisi. Si des mesures d’instruction complémentaires sont décidées par le comité de direction, ce qu’aucune disposition n’interdit, il va également de soi qu’elles peuvent être réalisées par un ou plusieurs membres du comité de direction.

Pour rappel, le conseil de direction a été saisi le 27 septembre 2023. Or, la requérante n’invoque, à l’appui de sa critique et pour établir la violation de cette disposition en raison de l’implication de I. V. et de W. V., que des éléments postérieurs à la date de saisine du conseil de direction. L’article 79, § 2, du statut n’a pas pu être violé pour les motifs invoqués par la requérante.

La requérante relève, dans le développement de son moyen, que la proposition de peine se fonde sur de nouveaux griefs.

Il apparaît en effet que plusieurs griefs, figurant dans la proposition de sanction, n’ont pas été soumis à la requérante, pour recueillir ses observations, avant l’adoption de la proposition de sanction. La proposition de sanction retient, notamment, les griefs suivants :

« Que le comportement de [la requérante] avait, au moins au cours des deux dernières années, un caractère inapproprié dans l’ensemble des conduites et qu’il a porté atteinte à la personnalité, à la dignité et l’intégrité psychique du personnel du service de recrutement, des tiers et au bon fonctionnement du service ;

Que le caractère inapproprié avait des caractéristiques d’un harcèlement moral au travail, d’un harcèlement sexuel au travail et d’un manque de respect vis-à-vis des néerlandophones ».

Elle énonce encore que :

« les personnes, victimes de son comportement, étaient soit des subordonnés, soit des tiers ».

Or il ne ressort pas des convocations adressées à la requérante pour les auditions des 22 août 2023 et 16 novembre 2023 ni du dossier disciplinaire mis à sa disposition en vue de ces auditions, ni des procès-verbaux d’audition de la requérante, que « l’ensemble des conduites » étaient mises en cause, ni que des comportements ayant « des caractéristiques d’un harcèlement moral au travail, d’un harcèlement sexuel au travail » lui étaient reprochés, ni qu’il lui était fait grief d’un comportement problématique à l’égard des tiers. La requérante n’a pas eu l’occasion de présenter ses moyens de défense à l’égard de ces griefs avant l’adoption de la proposition de sanction. Contrairement à ce que soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, les griefs contenus dans la convocation ou dans l’analyse du SIPPT ne visent ni « l’ensemble des conduites » ni un « harcèlement moral ou sexuel » au travail ni des comportements reprochables à l’égard de personnes autres que des collègues.

En ce que des nouveaux griefs sont invoqués par le conseil de direction dans la proposition de sanction, puis dans l'acte attaqué, sans que ces éléments aient été soumis à contradiction avant le recours administratif, la proposition de peine est irrégulière. Cette irrégularité, qui met à mal le principe du respect des droits de la défense, rejaillit sur la légalité de l'acte attaqué.

En sa cinquième branche, le moyen est donc fondé en ce qu'il est pris de la violation des droits de la défense.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse des parties

VIII.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 33 de la Constitution, de l'article 32^{ter} de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des articles 7, 8, 78 et 83 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 'portant le statut des agents de l'État', du principe du droit de la défense, du principe du contradictoire et du principe de la non-rétroactivité des normes, des principes de bonne administration, notamment le principe d'impartialité et le devoir de minutie, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction entre les causes et les motifs.

Le moyen est résumé comme suit dans la requête :

« La décision de sanctionner [la requérante] est illégale en ce qu'elle se fonde sur des éléments (note interne, *etc.*) qui n'ont pas été invoqués lors de la procédure disciplinaire et qu'on retient à son égard, à tout le moins un grief nouveau (§ 1^{er} – Première branche – violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 8 du Statut, des droits de la défense et du principe du contradictoire et du principe de non-rétroactivité des normes).

Elle est également irrégulière en ce qu'elle s'approprie la proposition de peine et le contenu du PV de la réunion du conseil de direction du 21 novembre 2023 (§ 2 – Deuxième branche – illégalité par ricochet) et en ce qu'elle procède d'erreurs manifestes d'appréciation (§ 3 – Troisième branche, violation notamment de l'article 32^{ter} de la loi du 4 août 1996) et repose sur une motivation irrégulière (§ 4 – Quatrième branche, violation de l'article 33 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, des principes du contradictoire et des droits de la défense, *etc.*) ».

Dans la suite de la requête, les développements de ce moyen sont toutefois divisés en cinq branches intitulées respectivement comme suit :

- « Première branche : la décision attaquée repose sur des éléments non évoqués lors de la procédure disciplinaire » ;
- « Deuxième branche : la décision attaquée repose sur des avis et une proposition de peine illégale » ;
- « Troisième branche : l'acte attaqué procède d'erreurs manifestes d'appréciation » ;
- « Quatrième branche : la décision attaquée repose sur une motivation illégale ;
- « Cinquième branche : à titre subsidiaire la disproportion de la sanction ».

C'est cette division du moyen en cinq branches qui sera retenue pour la suite de l'arrêt.

VIII.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève l'irrecevabilité partielle du moyen, en l'occurrence l'exception *obscuri libelli*, s'agissant de sa deuxième branche en ce que la requête ne précise pas de quelle manière les dispositions visées au moyen sont violées, s'agissant de la quatrième branche du moyen en ce que la requête n'explique pas la violation de l'article 83 du statut, et s'agissant de la cinquième branche du moyen en ce que son développement se limite à une phrase déclarative quant à la non-proportionnalité de la sanction.

Sur le fond, quant à la première branche, elle soutient que l'acte attaqué se base sur les normes et valeurs en vigueur au sein de son organisation, pour justifier les raisons qui poussent l'autorité compétente à ne pas se rallier à l'avis de la chambre de recours en matière disciplinaire des agents, quant à la matérialité des faits reprochés.

Sur la deuxième branche, elle renvoie, sur le fond et à supposer le grief recevable, à ses développements concernant le deuxième moyen, relatifs à la proposition de peine et à la composition du conseil de direction lors de ses délibérations.

Sur la troisième branche, elle estime que la requérante se fourvoie en renvoyant à la pièce 48 pour démontrer l'absence de harcèlement moral, en joignant un extrait – qui ne s'y retrouve d'ailleurs pas textuellement – et ainsi conclure erronément et induire en erreur. Elle utilise la même référence pour démontrer l'existence du harcèlement moral. Pour l'ensemble des trois griefs soulevés dans cette troisième branche, elle renvoie notamment à sa pièce confidentielle 1, afin d'appuyer les conclusions de l'analyse de risques, quant aux comportements excessifs de la requérante.

Pour répondre à la quatrième branche, elle renvoie à diverses pièces de son dossier administratif pour attester du caractère exact des motifs retenus dans l'acte attaqué.

VIII.1.3. Le mémoire en réplique

La requérante n'évoque pas la cinquième branche de ce moyen.

VIII.1.4. Le dernier mémoire de la partie adverse

S'agissant de la première branche, la partie adverse soutient que les normes auxquelles l'acte attaqué se réfère relèvent de sa motivation propre, en réponse à l'avis de la chambre de recours, et ne font que préconiser l'intensification des efforts à fournir pour le respect des règles de conduite dont le non-respect constitue une infraction aux devoirs des agents contenus dans le statut auquel la convocation disciplinaire renvoie. Elle allègue en outre que les comportements reprochés à l'égard des tiers étaient déjà mentionnés dans l'analyse des risques qui, selon elle, faisait également état de propos dénigrants au sujet de personnes extérieures au service.

S'agissant de la deuxième branche, elle se réfère à ses écrits antérieurs ainsi qu'à ce qu'elle a fait valoir en ce qui concerne la cinquième branche du deuxième moyen.

S'agissant de la troisième branche, elle fait valoir que l'analyse des risques qui a justifié l'initiation de la procédure disciplinaire fait état de comportements qui avaient perduré dans le temps, de telle sorte que, selon elle, il ne peut être considéré qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant de problématiques et de manquement disciplinaire l'ensemble des conduites de la requérante pendant au moins deux ans.

S'agissant de la quatrième branche, elle soutient que dans la mesure où l'acte attaqué se réfère à la convocation disciplinaire, il doit être considéré comme suffisamment précis sur les faits reprochés. Elle fait également valoir que sur plusieurs points, l'acte attaqué répond aux arguments de défense de la requérante (respect des délais, nécessité de mesures d'instruction complémentaires, initiative de celle-ci, mise en cause de son chef fonctionnel ou de la charge de travail, contradictions des témoignages).

VIII.2. *Appréciation*

VIII.2.1. *Quant à la première branche*

D'après le résumé du moyen par la partie requérante, la première branche tend à dénoncer la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 8 du statut, des droits de la défense et du principe du contradictoire et du principe de non-rétroactivité des normes.

La première branche du moyen dénonce tout d'abord le fait que l'acte attaqué mentionne, parmi les textes qui établissent le caractère de transgression disciplinaire des faits reprochés, des normes qui n'ont pas été soumises à la contradiction, à savoir le « *Mission Statement* du CHOD (édition 3 de décembre 2022) », le « *Policy Handbook Defence* du CHOD (édition 4 de décembre 2022) », « Les Valeurs de la Défense, l'ADN de notre organisation (édition 01 de 2022) » ou encore « la note du CHOD 23-50023694 du 14 mars 2023 relative aux comportements sexuels transgressifs ».

En principe, le fait que des normes sont reprises dans la motivation de l'acte attaqué comme fondement de celui-ci sans qu'elles aient été reprises dans la convocation adressée au requérant comprenant les griefs disciplinaires mis à sa charge n'implique pas que de « nouveaux griefs » sur lesquels il n'aurait pu se défendre auraient été finalement retenus contre lui. L'indication dans un acte administratif de dispositions légales ou réglementaires fait partie des motifs de droit de la décision et il n'est nullement requis en droit disciplinaire que la convocation à l'audition disciplinaire comprenne par avance toute la motivation, tant en fait qu'en droit, de la décision finale.

En l'espèce cependant, il doit, d'une part, être constaté que l'article 78, § 2, alinéa 3, du statut énonce que la convocation doit mentionner les normes enfreintes. Compte tenu de cette disposition, l'acte attaqué est irrégulier en ce qu'il établit le caractère de transgression disciplinaire des faits reprochés au regard de normes qui n'étaient pas visées dans la convocation. Il est, d'autre part, constaté, comme le relève la requérante, que la « note du CHOD 23-50023694 du 14 mars 2023 relative aux comportements sexuels transgressifs » est postérieure aux faits reprochés à la requérante, de sorte que cette note ne pouvait servir à établir une faute disciplinaire dans le chef de celle-ci.

L'acte attaqué est irrégulier pour ces deux motifs.

La première branche du moyen tend également à dénoncer le fait qu'un nouveau grief est mentionné dans l'acte attaqué, à savoir le comportement problématique de la requérante à l'égard de tiers. À l'instar de la proposition de sanction, l'acte attaqué énonce, en effet, que les faits reprochés constituent une violation de l'article 8, § 1^{er}, du statut, lequel concerne les relations entre les agents et les usagers des services, ainsi que le contact avec le public. Tout comme la proposition de sanction, l'acte attaqué mentionne également que « les personnes, victimes de son comportement, étaient soit des subordonnés, soit des tiers ». Comme le relève la requérante, le ou les faits qui constituent un comportement problématique à l'égard des tiers n'ont pas été soumis à la contradiction en temps utiles. Ils n'étaient pas visés dans les convocations des 23 juin 2023 et 6 octobre 2023 et il ressort des procès-verbaux d'audition que la requérante n'a pas eu la possibilité d'exposer ses moyens de défense au regard de ce grief lors des auditions. Contrairement à ce que semble soutenir la partie adverse dans son dernier mémoire, dans l'analyse des risques qui a justifié la convocation disciplinaire, les « comportements inappropriés sur le lieu de travail » reprochés à la requérante ne concernent pas des tiers au service.

Or comme il a été rappelé à l'occasion de l'examen de la cinquième branche du deuxième moyen, les griefs doivent être soumis à la contradiction avant l'introduction du recours administratif. En ce qu'il se fonde sur ces motifs, l'acte attaqué est irrégulier.

En sa première branche, le moyen est fondé.

VIII.2.2. Quant à la deuxième branche

En sa deuxième branche, le moyen tend à invoquer le caractère irrégulier de l'acte attaqué en ce qu'il repose sur des avis et une proposition de peine illégale.

Dans le développement de son moyen, la requérante renvoie au caractère irrégulier de la composition du dossier disciplinaire, du procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 21 novembre 2023 et de la proposition de peine. Dès lors qu'il est ainsi fait référence à des illégalités dénoncées à l'appui du deuxième moyen de la requête, la requérante expose à suffisance les raisons pour lesquelles les dispositions et principes visés au moyen sont violés.

En sa deuxième branche, le moyen est recevable.

Dès lors qu'il est conclu, à la suite de l'examen de la cinquième branche du deuxième moyen, que la proposition de sanction est irrégulière car elle a été

adoptée en méconnaissance des droits de la défense de la requérante, il doit être constaté que l'illégalité de cet acte préparatoire vicie l'acte attaqué.

En sa deuxième branche, le moyen est fondé.

VIII.2.3. Quant à la troisième branche

En matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par celui-ci. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

Pour déterminer en revanche 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 autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu commettre.

En l'espèce, l'acte attaqué relève notamment que « l'ensemble des conduites » de la requérante étaient problématiques depuis « au moins » deux ans, et que les comportements de la requérante présentaient « des caractéristiques de harcèlement moral au travail, de harcèlement sexuel au travail et de manque de respect vis-à-vis des néerlandophones ».

En l'espèce, il ne peut être considéré comme établi, même sur le fondement des faits précis que l'acte attaqué considère comme avérés, que le comportement de la requérante a été inapproprié dans « l'ensemble de ses conduites » depuis « au moins » deux ans compte tenu de la généralité de cette formulation. Outre le fait qu'il est difficilement concevable qu'un agent puisse *in abstracto*, être problématique dans l'ensemble de ses conduites, il ressort du dossier que la requérante donnait satisfaction à certains égards. Des éléments positifs ressortent, notamment, de son rapport d'évaluation pour le cycle 2021, ou d'échanges de courriels.

En qualifiant l'« ensemble des conduites » de la requérante « au moins lors des deux dernières années » de manquement disciplinaire, l'acte attaqué repose sur une motivation inadéquate et une erreur manifeste d'appréciation.

En sa troisième branche, le moyen est fondé.

VIII.2.4. Quant à la quatrième branche

La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée. Pour être adéquate, 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.

Par ailleurs, une motivation spéciale s'impose lorsque l'autorité disciplinaire ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de l'instance de recours.

L'article 94, alinéa 2, du statut énonce également ce qui suit :

« Le ministre ou le président du comité de direction motive toute décision non conforme à l'avis de la chambre de recours. Ils ne peuvent évoquer d'autres faits que ceux ayant motivé l'avis de la chambre de recours. Le ministre ou le président du comité de direction notifie la décision à la chambre de recours ».

La requérante invoque, à tort, la violation de l'article 83 du statut mais, dès lors qu'il ressort du développement du moyen que le contenu de l'article 94, alinéa 2, du statut est visé, il peut être considéré qu'il s'agit d'une erreur matérielle qui n'altère pas la compréhension du moyen. L'exception *obscuri libelli*, soulevée par la partie adverse à cet égard, doit être rejetée.

En ce qu'il invoque la violation des principes d'impartialité ou des articles 10 et 11 de la Constitution, le moyen n'est pas fondé. En effet, le contenu de la décision prononçant une sanction disciplinaire ne suffit pas à démontrer l'existence d'un parti pris dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué, à défaut pour la requérante d'invoquer des éléments concrets de nature à faire naître un doute raisonnable dans son chef sur l'impartialité de l'auteur de l'acte attaqué. Par ailleurs, la requérante n'identifie pas à l'égard de quelle personne ou de quelle catégorie de personnes elle aurait été traitée de manière discriminatoire du fait de l'adoption de l'acte attaqué.

S'agissant des motifs de celui-ci, la critique que formule la requérante dans la quatrième branche du moyen a tout d'abord trait aux motifs invoqués pour s'écarter de l'avis de la chambre de recours. L'acte attaqué contient, à cet égard, notamment les considérations suivantes :

- « Considérant que la chambre de recours en matière disciplinaire des agents fonde son avis sur des témoignages partiels ou non pertinents en référant notamment aux déclarations de témoins n'ayant travaillé qu'une très courte période ou même pas du tout avec [la requérante] ;

Considérant que les témoignages complets recueillis lors des mesures d'instruction supplémentaires démontrent au contraire suffisamment le caractère inapproprié du comportement de [la requérante] ; qu'il suffit de se référer aux extraits suivants de témoins différents pour attester de ce caractère inapproprié : "J'ai vu deux visages de [la requérante] : l'un amical envers moi et l'autre hostile envers les collègues. Un assistant a notamment été réprimandé en présence d'un candidat". "Elle disait toujours bonjour aux collègues francophones. Je me sentais ignorée. Je me souviens d'un cas où des questions ont été posées à d'autres collègues à propos d'une sélection que j'avais faite, sans même me consulter. Je me sentais inexistante", "J'en ai été témoin à plusieurs reprises, lors de divers échanges, discussions, contacts et actions à caractère sexuel. Par exemple, le jour où elle a invité certains collaborateurs à palper sa poitrine. J'ai refusé catégoriquement", "Elle faisait des remarques totalement inappropriées sur l'orientation des collaborateurs. Un exemple concret concerne mon refus de répondre à la question de savoir si j'avais une copine. C'est que je devais alors 'prendre dans le cul' "J'avais rencontré [la requérante] lors de mon entretien. Je suis arrivée 2 semaines/1 mois plus tard au bureau et [la requérante] m'a demandé si je préférais sucer des bites ou prendre dans le cul. J'étais choquée et je n'ai pas répondu. [La requérante] a ensuite dit que j'étais coincée" ; et, que les extraits de témoignages retenus par la chambre de recours en matière disciplinaire des agents ne permettent pas de faire abstraction du caractère inapproprié des témoignages cités ci-avant et qui vont sans équivoque à l'encontre des valeurs du personnel de la Défense ;

Considérant que la chambre de recours en matière disciplinaire des agents fonde aussi son avis sur une jurisprudence dépassée de cours du Travail quant à l'acception du terme "harcèlement moral" alors que la loi du 28 février 2014 a modifié la définition du harcèlement moral qui, jusque-là, exigeait "plusieurs conduites abusives", en y substituant "un ensemble abusif de plusieurs conduites" ; que pour le surplus, la procédure disciplinaire et la sanction disciplinaire se basent sur une violation de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État et ne font que référer à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail pour établir que le caractère inapproprié du comportement de [la requérante] présentait des caractéristiques de harcèlement moral au travail ;

Considérant qu'il y a lieu de se rallier à l'avis de la chambre de recours en matière disciplinaire des agents du 23 avril 2024, en ce qu'il conclut à la régularité de la procédure disciplinaire ;

Considérant qu'au vu du dossier disciplinaire et en particulier de ces témoignages et des normes et valeurs véhiculées au sein de mon département, il n'y a par contre pas lieu de se rallier à l'avis de la chambre de recours en matière disciplinaire des agents en ce qu'il estime que les faits reprochés relatifs au manque de dignité, respect et courtoisie envers le personnel ne sont pas suffisamment démontrés et que les faits reprochés relatifs aux comportements sexuellement transgressifs et

comportements inappropriés sur le lieu de travail doivent être assimilés à des plaisanteries ;

Considérant qu'il y a, au contraire, lieu de se rallier à la proposition de sanction émise collégialement le 21 novembre 2023 par le conseil de direction ».

À la lecture de ces motifs, la requérante est en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse ne se rallie pas à l'avis de la chambre de recours, s'agissant des témoignages pris en compte pour établir les faits. Les motifs invoqués, à cet égard, dans l'acte attaqué, trouvent par ailleurs appui dans le dossier disciplinaire, et il n'y a pas lieu d'exiger de la partie adverse qu'elle expose les motifs de ses motifs.

La quatrième branche du moyen tend également à critiquer la motivation de l'acte attaqué quant à la décision de se rallier à la proposition de sanction émise par le conseil de direction le 21 novembre 2023. La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'acte attaqué permet à la requérante d'identifier les faits concrets considérés comme établis. Or il s'agit d'un élément de la motivation attendue en matière disciplinaire. Contrairement à la convocation initiale pour une audition devant le supérieur hiérarchique compétent, qui identifiait des faits précis mis à charge de la requérante, l'acte attaqué se contente de formules vagues pour décrire les faits considérés comme établis, comme « un comportement inapproprié dans l'ensemble des conduites », un comportement « qui présente des caractéristiques de harcèlement moral au travail, de harcèlement sexuel au travail et de manque de respect vis-à-vis des néerlandophones », ainsi que le fait que les victimes de son comportement étaient « soit des subordonnés, soit des tiers ».

En ce qu'elle ne permet pas à la requérante d'identifier les faits à l'origine de la sanction disciplinaire, la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate.

En sa quatrième branche, le moyen est fondé.

VIII.2.5. Quant à la cinquième branche.

Outre que la requérante se contente dans sa requête d'énoncer que la sanction est disproportionnée « au vu de l'ensemble du dossier, de l'attitude des supérieurs hiérarchiques », il n'y a pas lieu d'examiner cette cinquième branche dès lors que l'examen des quatre premières branches du moyen suffisent à le juger fondé.

IX. 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}.

L'arrêté de la ministre de la Défense du 8 mai 2024, infligeant à C. P. la sanction disciplinaire du déplacement disciplinaire, 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 23 décembre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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