

**Faculté de droit et de criminologie**

# **Le principe d'impartialité appliqué à l'autorité disciplinaire**

Analyse de la jurisprudence du Conseil d'État

Auteure : Alice CORDIER

Promoteur : David RENDERS

Année académique 2020-2021

Master en droit – Finalité État et Europe

## **Plagiat et erreur méthodologique grave**

---

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur David Renders pour m'avoir transmis la passion du droit administratif.

Merci à toutes les personnes qui, durant ces années d'études, m'ont encouragée et aidée afin qu'aujourd'hui, je puisse remettre ce présent travail avec lequel je clôture mon master en droit.

## INTRODUCTION

L'exigence d'impartialité impose au juge et à l'Administration une application identique des règles de droit lorsque des personnes se voient impliquées dans une situation comparable<sup>1</sup>. Lors de leurs décisions, ces autorités n'auront égard qu'à des critères objectifs et ne se laisseront pas influencer par des préjugés ou des sentiments<sup>2</sup>.

Ce principe ainsi défini vise à garantir « l'égalité devant la loi »<sup>3</sup>. Cette égalité est notamment ancrée dans les articles 10 et 11 de la Constitution. Il en va de la confiance des citoyens envers ces instances.

Exigence essentielle pour un procès équitable<sup>4</sup>, l'impartialité appliquée cette fois à l'Administration, s'est développée au fil des arrêts du Conseil d'État. Consacré aujourd'hui dans toutes les matières du droit administratif, le principe d'impartialité puise ses racines en droit disciplinaire<sup>5</sup>. Ce mémoire concentrera son analyse sur cette branche juridique particulière.

La première partie de ce mémoire examine le contexte du principe d'impartialité de l'autorité disciplinaire.

La deuxième partie de ce mémoire examine des arrêts présentant deux caractéristiques. *Primo*, les faits reprochés à l'agent sont 'dérangeants' et *secundo*, le Conseil d'État rejette le moyen pris de la violation du principe d'impartialité alors que selon nous, le manque d'objectivité de l'autorité est flagrant.

Enfin, la troisième partie examine les recours introduits contre des décisions prises par des organes collégiaux. Nous verrons comment le Conseil d'État conjugue impartialité et collégialité.

---

<sup>1</sup> P. MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 146 ; C. PERELMAN, « Cinq leçons sur la justice », *Droit, moral et philosophie*, sous la direction de C. Perelman et M. Villey, Paris, Pichon, 1976, p. 29.

<sup>2</sup> C. PERELMAN, *ibidem*, p. 29.

<sup>3</sup> X. DELGRANGE *et al.*, *Droit constitutionnel II. Sixième partie : Les libertés publiques*, syllabus Fac. dr. F.U.S.L., 2015-2016, p. 177 ; P. NIHOUL, « L'indépendance et l'impartialité du juge », *Ann. dr.*, 2011, p. 221.

<sup>4</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 221 et 222.

<sup>5</sup> D. LAGASSE, « L'impartialité, principe général du droit applicable aux autorités administratives », *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 437 et 438.

## **PARTIE I. LE CONTEXTE DU PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ**

Nous avons tout d'abord égard au cadre jurisprudentiel du principe d'impartialité (section 1). Ensuite, nous définissons cette règle et nous mettons en avant des dispositions particulières consacrant l'un ou l'autre aspect de ce principe (section 2 et section 3). Enfin, nous soulignons les particularités de cette règle jurisprudentielle (section 4).

### **Chapitre 1. Le cadre jurisprudentiel du principe d'impartialité**

En Belgique, la sanction disciplinaire est le fruit d'une procédure administrative. Une fois la décision prise, l'agent peut s'adresser à un juge afin de contester celle-ci. En effet, après avoir épuisé les recours administratifs organisés, il peut introduire une requête devant le Conseil d'État, seule juridiction compétente pour suspendre ou anéantir rétroactivement la sanction. L'agent dispose également de la possibilité de saisir, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, afin que ceux-ci écartent l'acte et lui octroient des dommages et intérêts<sup>6</sup>.

Cette procédure disciplinaire en deux phases est-elle permise par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la Cour européenne) ? En droit de la fonction publique, la réponse se présente en deux temps.

En effet, la Cour européenne a, de longue date, considéré que les contestations « relatives à des droits et obligations de caractère civil » pouvaient impliquer différents organes ne devant pas chacun respecter les exigences de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la Convention), pour autant qu'au stade final de la procédure, le requérant puisse bénéficier d'un procès équitable se déroulant devant un juge doté de la plénitude de juridiction<sup>7</sup> (Section 1).

Dans un premier temps, cette jurisprudence ne s'appliquait pas au droit disciplinaire de la fonction publique. Il a fallu attendre un arrêt de la Cour européenne de 2007 pour que ces juges

---

<sup>6</sup> F. GOSSELIN, *Droit de la fonction publique à l'aune du droit européen*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2020, p. 322, 335 et 336.

<sup>7</sup> D. RENDERS *et al.*, « Le régime juridique de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 195, 196 et p. 228.

reconnaissent ce contentieux comme étant, en principe, un contentieux relatif à des contestations sur des droits et obligations de caractère civil<sup>8</sup> (Section 2).

Cependant, cette jurisprudence européenne n'a pas de conséquences importantes en droit interne. Il a toujours été possible pour l'agent sanctionné de saisir le Conseil d'État. Les autorités disciplinaires sont, quant à elles, soumises à des principes généraux du droit dont le principe d'impartialité<sup>9</sup> (Section 3).

### **Section 1. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne, une procédure disciplinaire peut, sous certaines conditions, se dérouler devant des organes administratifs**

La Cour européenne des droits de l'homme a, depuis son arrêt *Le compte e.a. c. Belgique*, considéré que toutes les phases d'un litige portant sur des contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ne doivent pas nécessairement se dérouler devant un juge qui répond aux prescrits de l'article 6 de la Convention. Ce procédé est cependant conditionné. En effet, une fois la décision adoptée par les autorités administratives, la Cour strasbourgeoise impose que cet acte puisse être contesté devant un juge répondant aux garanties d'un procès équitable et exerçant sur celui-ci un contrôle « de pleine juridiction »<sup>10</sup>.

L'arrêt *Le Compte e.a. c. Belgique* est cité par la doctrine comme un arrêt de référence<sup>11</sup>. Dans cette affaire, les requérants avaient été sanctionnés par le conseil provincial de l'Ordre des médecins belges pour avoir tenu dans la presse des propos attentatoires à la profession et à leurs confrères. De plus, certains d'entre eux avaient calqué leur honoraire sur le montant remboursable par la sécurité sociale. Ils contestèrent ces sanctions devant le conseil d'appel. Cependant, ils n'ont pas obtenu gain de cause devant cette instance qui soit déclara le recours d'un des médecins irrecevable soit confirma en grande partie les sanctions de l'organe décisionnel de premier ressort. La Cour de cassation débouta pour sa part le pourvoi de ces médecins<sup>12</sup>.

Devant la Cour strasbourgeoise, les médecins contestaient le caractère non public de l'audience du conseil d'appel. Avant de répondre à ce moyen, ces juges examinèrent si cet organe se devait

---

<sup>8</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 642 à 647.

<sup>9</sup> F. GOSSELIN, *ibidem*, p. 656 à 658.

<sup>10</sup> D. RENDERS *et al.*, *op. cit.*, p. 228 et 229.

<sup>11</sup> D. RENDERS *et al.*, *ibidem*, p. 228 et 229.

<sup>12</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 3 à 7.

de répondre aux exigences de l'article 6 de la Convention. Dans ce contexte, la Cour européenne affirma qu'il n'était pas nécessaire que toutes les phases d'une procédure disciplinaire se déroulent devant un juge répondant aux exigences de l'article 6 de la Convention, pour autant que le dernier recours possible à l'encontre de la sanction soit intenté devant une juridiction répondant aux garanties de cet article et exerçant un contrôle « de pleine juridiction » sur l'acte litigieux. Par ce contrôle, la juridiction doit pouvoir examiner tous les points de droit et de faits que le requérant conteste. Elle doit également vérifier si la mesure prise est en proportion avec les faits reprochés<sup>13</sup>.

En l'espèce, la Cour strasbourgeoise a considéré que la Cour de cassation belge n'exerce pas un contrôle « de pleine juridiction » car celle-ci est limitée au contrôle de la légalité de l'acte. L'article 6 de la Convention était donc applicable au conseil d'appel car cet organe était le dernier à être compétent pour examiner les questions de droit et de fait du litige. *In fine*, le moyen fut déclaré fondé et l'Etat belge fut condamné pour ne pas avoir permis, à la demande de ces médecins, un procès public<sup>14</sup>.

Au fur et à mesure de ces arrêts, la Cour strasbourgeoise est venue affiner la notion de « contrôle de pleine juridiction »<sup>15</sup>.

Avant toute chose, la Cour européenne a précisé que l'examen qu'effectuent les juges sur la décision ne doit pas nécessairement mener à la réformation de la sanction. Autrement dit, la juridiction n'a pas à substituer sa propre décision à celle de l'autorité. Néanmoins, son arrêt doit être respecté par les organes administratifs lorsque ceux-ci adoptent une nouvelle décision<sup>16</sup>. Le recours porté devant un juge contre l'acte litigieux ne doit pas entraîner la suspension de celui-ci<sup>17</sup>. De plus, une instance ne peut pas se prévaloir d'un brevet de contrôle « de pleine juridiction ». Selon la Cour, il faudra toujours analyser si, en fonction de toutes les circonstances de la cause, l'organe juridictionnel en question répond à cette exigence<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 18 ; B. LOMBAERT, « *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge* », Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 50 à 52.

<sup>14</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 19 à 21 ; D. RENDERS *et al.*, *op. cit.*, p. 233 et 234.

<sup>15</sup> D. RENDERS *et al.*, *ibidem*, p. 228.

<sup>16</sup> B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 51.

<sup>17</sup> D. RENDERS *et al.*, *op. cit.*, p. 232.

<sup>18</sup> Cour eur. D.H. , arrêt *SA PATRONALE HYPOTHECAIRE c. Belgique* du 17 octobre 2018, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 10 et 13 ; arrêt cité par F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 655 et 656 et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 51.

Au sujet des faits du litige, la juridiction strasbourgeoise a considéré qu'un contrôle « de pleine juridiction » impliquait la compétence pour le juge de pouvoir les contester. Le juge doit être en mesure de vérifier la véracité et la pertinence des éléments factuels servant de motif à la décision administrative<sup>19</sup>.

Concernant les éléments de droit du litige, l'interprétation de la jurisprudence européenne amène des auteurs à considérer que le pouvoir de contrôle du juge doit correspondre au pouvoir d'appréciation de l'autorité. En ce sens, si l'autorité est compétente pour infliger une sanction et que la réglementation en vigueur lui laisse le choix de cette sanction, le juge doit pouvoir exercer un contrôle sur ce choix. Il devrait pouvoir apprécier si, compte tenu des circonstances de la cause, il aurait pris cette sanction parmi la palette laissée à l'Administration. Par opposition, si cette autorité peut seulement décider d'infliger ou non une sanction mais n'a, en vertu de la législation, ni le choix de la sanction ni, une fois la sanction choisie, le choix du taux de celle-ci, le juge ne peut qu'examiner si, au vu des faits reprochés, il aurait décidé d'infliger la sanction prévue par la législation<sup>20</sup>.

## **Section 2. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne, l'agent sanctionné bénéficie désormais d'un accès au juge remplissant les garanties de l'article 6 de la Convention**

Aujourd'hui, il est permis d'affirmer que l'article 6 de la Convention s'applique, en principe, au contentieux de la fonction publique (c et d)<sup>21</sup>. À ce sujet, la jurisprudence européenne a évolué « par étape »<sup>22</sup> (a, b et c). Revenons sur les arrêts phares de la Cour européenne.

### *a) Principe d'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention*

La jurisprudence strasbourgeoise n'a pas toujours réservé un accueil favorable au contentieux de la fonction publique qui a d'abord exclu celui-ci du champ d'application de l'article 6 de la Convention car il relevait du droit public et ne concernait donc pas des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil<sup>23</sup>. Les litiges relatifs « au recrutement, à la carrière et à la cessation d'activité »<sup>24</sup> des agents ne pouvaient pas bénéficier d'un procès équitable au

---

<sup>19</sup> D. RENDERS *et al.*, *op cit.*, p. 234.

<sup>20</sup> D. RENDERS *et al.*, *op. cit.* p. 234 et 236.

<sup>21</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 647 et 648.

<sup>22</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, « L'irrésistible extension du champ d'application de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme », obs. sous C.E.D.H. (gde ch.), 19 avril 2007, *J.T.*, 2007, p. 640 et 641.

<sup>23</sup> F. GOSSELIN, *ibidem*, p. 636.

<sup>24</sup> B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 25.

sens de l'article précité, sauf si ceux-ci concernaient principalement un problème patrimonial et ne remettaient pas en cause le pouvoir d'appréciation de l'autorité. L'agent pouvait donc intenter un recours juridictionnel pour réclamer de l'argent à son employeur mais pas pour remettre en cause une décision de l'autorité pour laquelle l'employeur bénéficie d'un pouvoir d'appréciation<sup>25</sup>. Cette jurisprudence n'a pas toujours été appliquée de façon cohérente et la Cour européenne s'est finalement décidée à clarifier les conditions d'applicabilité du contentieux de la fonction publique dans l'arrêt analysé ci-dessous<sup>26</sup>.

*b) Principe d'applicabilité partielle de l'article 6 de la Convention*

Par son arrêt *Pellegrin*, la Cour européenne vient clarifier sa jurisprudence relative aux contentieux de la fonction publique<sup>27</sup>. Dans ce litige, l'agent se vit rayé des effectifs du Ministère français de la Coopération et du Développement suite à un examen médical négatif. Mécontent de cette décision, ce fonctionnaire introduit un recours devant le tribunal administratif de Paris afin de pouvoir déclarer illégale la décision de radiation et réclamer en conséquence des indemnités. Sa requête fut cependant rejetée et l'agent s'adressa à la cour administrative d'appel de Paris. Trouvant ce recours anormalement long, l'agent introduit une requête à Strasbourg. Au moment où la Cour européenne prononça son jugement, la cour administrative d'appel de Paris n'avait toujours pas rendu le sien<sup>28</sup>. Dans les motifs de l'arrêt, les juges européens expliquent qu'ils désirent se distancier de leur jurisprudence antérieure<sup>29</sup> et veulent donner une définition autonome de la notion de fonction publique sans avoir égard à la relation contractuelle ou statutaire de l'agent avec son employeur<sup>30</sup>. Ils décident d'appliquer un critère fonctionnel et considèrent donc que le contentieux de la fonction publique rentre désormais dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention sauf pour les litiges impliquant un agent qui exerce une parcelle de la puissance publique<sup>31</sup>. Lorsqu'il existe « un lien spécial de confiance et de loyauté »<sup>32</sup> entre l'agent et son employeur, les litiges qui

---

<sup>25</sup> B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 25 et 26.

<sup>26</sup> B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 27.

<sup>27</sup> B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 27.

<sup>28</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 3 à 6.

<sup>29</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 16 ; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 27 et 28.

<sup>30</sup> Afin d'éviter tout risque de discrimination entre agents exerçant un emploi similaire, la Cour européenne ne veut pas avoir égard à la relation de travail de ceux-ci avec leurs employeurs. Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 16 et 17 ; F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 640 ; B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 28 et 29.

<sup>31</sup> B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 29.

<sup>32</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 17 ; B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 30.

pourraient se présenter entre eux demeurent exclus des contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 de la Convention. Pour savoir si l'agent détient une partie de l'*imperium*, la Cour avait égard à la « nature de la fonction et aux responsabilités »<sup>33</sup> que l'emploi impliquait. Ayant des responsabilités non négligeables à l'Administration des finances de l'État étranger, l'agent ne put bénéficier des garanties de la disposition précitée<sup>34</sup>.

Cependant, ce raisonnement ne sera plus tenu dans l'arrêt *Vilho Eskelinen* examiné ci-dessous, car la décision *Pellegrin* a révélé des anomalies dans la jurisprudence qui s'en est suivie<sup>35</sup>.

### c) Applicabilité de principe de l'article 6 de la Convention

L'arrêt *Vilho Eskelinen* est venu ajuster la jurisprudence *Pellegrin* et a, de ce fait, consacré « une présomption d'applicabilité »<sup>36</sup> de l'article 6 de la Convention aux contentieux des agents avec leur employeur public. Dans cette affaire, les requérants, tous agents dans la fonction de policier, contestent, devant la préfecture et ensuite devant le tribunal administratif de la province, le refus, par le ministère des Finances, d'un complément de salaire à la suite d'un déplacement géographique. Selon eux, ce complément leur est dû au motif que d'autres agents, dans une situation similaire à la leur ont pu le recevoir. N'ayant pas obtenu gain de cause devant ces instances, les policiers introduisent un recours devant la Cour administrative suprême de Finlande, mais en vain<sup>37</sup>. Devant la Cour strasbourgeoise, ces fonctionnaires se plaignent de la durée de la procédure et du fait qu'ils n'avaient pas pu s'exprimer oralement devant les différentes instances<sup>38</sup>.

Avant de se prononcer sur le fond de l'affaire, ces juges européens se doivent d'examiner si ces agents rentrent dans le champ d'application *rationae materiae* de l'article 6 de la Convention<sup>39</sup>. Dans ce contexte, ils décident de ne plus appliquer le raisonnement de l'arrêt *Pellegrin*. En effet, celui-ci conduit à reconnaître l'application de l'article 6 de la Convention à certains agents et pas à d'autres, alors que leurs litiges peuvent être similaires. Ensuite, le

---

<sup>33</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 17 ; B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 30.

<sup>34</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. France* du 8 décembre 1999, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 18 ; B. LOMBAERT, *ibidem*, p. 30.

<sup>35</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, « L'irrésistible extension du champ d'application de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme », obs. sous C.E.D.H. (gde ch.), 19 avril 2007, *J.T.*, 2007, p. 641.

<sup>36</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 645.

<sup>37</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 3 à 7.

<sup>38</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 22 et 23.

<sup>39</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 12 à 21.

critère fonctionnel n'est pas toujours évident à mettre en œuvre et conduit à exclure du bénéfice de la disposition précitée des litiges qui ne concernent pourtant pas les prérogatives de puissance publique exercées par l'agent<sup>40</sup>.

La Cour va donc ajuster sa jurisprudence<sup>41</sup>. Les garanties du procès équitable contenues dans l'article 6 de la Convention ne seront pas applicables aux litiges opposant l'agent à son employeur si deux conditions cumulatives sont remplies<sup>42</sup>. D'une part, le droit interne doit avoir exclu l'accès à un juge pour l'agent concerné. « Cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'État »<sup>43</sup>. D'autre part, il faut que le fonctionnaire participe à l'exercice de la puissance publique et que l'objet du litige porte sur l'exercice de cette *imperium*<sup>44</sup>.

En l'espèce, la Cour a déclaré que l'article 6 de la Convention s'appliquait à ces policiers et que cet article avait été violé, la durée de la procédure ayant été trop longue<sup>45</sup>.

Le raisonnement de la Cour apporte plus de sécurité juridique et permet à un plus grand nombre de litiges d'entrer dans le champ d'application de l'article précité sous son volet civil<sup>46</sup>. Certains auteurs se demandent ce qui justifie encore aujourd'hui l'accès conditionné à un procès équitable pour les agents de l'État. À cet égard, ils proposent de ne plus porter attention au libellé de l'article 6 de la Convention limitant le type de litiges et de se concentrer davantage sur l'objectif de la Convention, à savoir celui d'assurer les droits de l'homme à travers les Etats membres<sup>47</sup>.

#### d) *Jurisprudence « post Eskelinen »*

La jurisprudence *Vilho Eskelinen* s'est confirmée par la suite. Le contentieux de la fonction publique est aujourd'hui reconnu par la Cour strasbourgeoise comme une contestation portant sur un droit ou une obligation de caractère civil. Ces litiges ne peuvent être exclus du champ d'application de l'article 6 que si les deux conditions précitées sont réunies<sup>48</sup>.

---

<sup>40</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 16 et 17 ; D. RENDERS et D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 640 et 641.

<sup>41</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, *ibidem*, p. 640 et 641.

<sup>42</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 645 et 646.

<sup>43</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 645.

<sup>44</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 20 ; D. RENDERS et D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 640 et 641.

<sup>45</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* du 19 avril 2007, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), p. 21 et 22.

<sup>46</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 641.

<sup>47</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, *ibidem*, p. 642.

<sup>48</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 647 à 652.

### Section 3. Les répercussions de la jurisprudence strasbourgeoise en droit interne

Les sanctions disciplinaires prises par l'Administration ont toujours été susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, car ce sont avant tout des actes administratifs unilatéraux causant grief<sup>49</sup>.

Avant l'arrêt *Vihlo Eskelinen*, le juge administratif devait respecter les exigences d'un procès équitable lorsqu'un agent doté d'une part de l'*imperium* introduisait une requête. Toutefois, cette obligation ne trouvait pas son fondement à l'article 6 de la Convention mais dans un principe général de droit<sup>50</sup>.

Depuis l'arrêt précité, le Conseil d'État se doit de respecter les exigences de l'article 6 de la Convention ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne qui en découle à l'égard de tous les agents sans exception<sup>51</sup>.

Les autorités disciplinaires ne sont quant à elles pas soumises à l'article 6 de la Convention. L'agent pourra néanmoins invoquer devant le Conseil d'État la violation des principes généraux découlant de cette disposition. Cependant, les juridictions belges considèrent que la disposition précitée et la jurisprudence européenne qui en découle inspirent les principes généraux du droit applicable à la procédure disciplinaire<sup>52</sup>, avec toutefois, quelques nuances qui seront abordées au chapitre 4<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> D. RENDERS *et al.*, *op. cit.*, p. 245.

<sup>50</sup> D. RENDERS *et al.*, *ibidem*, p. 244 et 245.

<sup>51</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 642. Voy. note de bas de page n° 25. Certains auteurs estiment que la compétence de censure du Conseil d'État en raison d'une erreur manifeste d'appréciation, n'est pas conforme à la jurisprudence européenne relative au contrôle de pleine juridiction. Quoi qu'il en soit, le principe d'impartialité rentre dans l'examen des motifs de droit. F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 335 ; D. RENDERS *et al.*, *ibidem*, p. 252 à 257.

<sup>52</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 657 et 658.

<sup>53</sup> B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 56 et s.

## **Chapitre 2. La définition du principe d'impartialité**

L'impartialité constitue une exigence fondamentale des juridictions. Elle se trouve notamment consacrée à l'article 6 de la Convention<sup>54</sup>. La définition qu'en a donné la Cour européenne est une source d'inspiration pour le Conseil d'État dans le développement du principe général d'impartialité applicable à l'administration<sup>55</sup>.

La première section du présent chapitre s'intéresse à la définition de l'impartialité telle que déployée au niveau juridictionnel et la seconde section se penche sur la manière dont le Conseil d'État a intégré cette définition dans le devoir d'impartialité de l'administration.

Cependant, deux réserves doivent être formulées. Le principe d'impartialité n'a pas la même valeur juridique que l'article 6 de la Convention et il ne s'appliquera à l'autorité administrative que s'il ne contrevient pas à son bon fonctionnement<sup>56</sup>. Ces remarques seront analysées davantage dans le chapitre consacré aux contours du principe d'impartialité.

### **Section 1. L'impartialité applicable aux juridictions**

Selon la Cour européenne, l'impartialité consacrée à l'article 6 de la Convention se présente sous deux aspects, qui sont généralement repris en anglais sous les termes *actual bias* (a) et *likelihood of bias*, (b)<sup>57</sup>.

#### *a) L'impartialité subjective*

L'impartialité subjective est une question de fond. Elle a égard au for intérieur du juge<sup>58</sup>, à son état d'esprit lors de l'examen du dossier<sup>59</sup>. Le magistrat doit avoir, tout au long du procès et jusqu'au jugement une prise de distance suffisante par rapport aux faits de la cause<sup>60</sup>. Cette

---

<sup>54</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 221.

<sup>55</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 26 et 658.

<sup>56</sup> D. RENDERS et D. CACCAMISI, *op. cit.*, p. 642. Voy. note de bas de page n° 25 ; B. LOMBAERT, *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 59 et 60.

<sup>57</sup> D. LAGASSE, « Justice should not only be done but should also be seen to be done », obs. sous C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116, *J.T.*, 1989, p. 309. L'impartialité objective peut également être reprise sous l'expression : *Justice should not only be done, it must also be seen to be done*. F. KUTY, *L'impartialité du juge en procédure pénale. De la confiance décrétée à la confiance justifiée*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 260.

<sup>58</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 223.

<sup>59</sup> F. KUTY, *op. cit.*, p. 42, 45 et 46.

<sup>60</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 221 et 222.

impartialité est présumée jusqu'à preuve du contraire. Cette démonstration n'est pas facile à rapporter. En effet, il s'agit de prouver que, par son comportement ou ses propos, le juge **est** partial dans le traitement du dossier. Les parties s'en remettent dès lors souvent à l'impartialité objective<sup>61</sup>.

#### *b) L'impartialité objective*

L'impartialité objective est une question de forme. Il s'agit cette fois pour le juge de **paraître** impartial. Le magistrat a le devoir de mettre tout en œuvre afin que les parties et la société n'aient pas de craintes quant à son aptitude à rendre la justice de manière objective<sup>62</sup>. Concrètement, le juge ne pourra pas avoir examiné le dossier précédemment en une autre qualité<sup>63</sup> et devra s'interdire de tout lien avec une partie au procès<sup>64</sup>. Plus généralement, il n'adoptera pas de comportement pouvant faire douter de son impartialité subjective<sup>65</sup>.

### **Section 2. L'impartialité applicable aux autorités administratives**

Le principe d'impartialité applicable à l'administration se caractérise également par ces mêmes aspects objectif et subjectif (a). Les arrêts du Conseil d'État mettent en avant des situations pouvant être considérées comme violant le principe étudié (b). Remarquons que certaines décisions plus anciennes, soit ne reconnaissent pas cette règle jurisprudentielle, soit ne contiennent pas de considérant théorique relatif à cette règle (c).

#### *a) Distinction entre impartialité objective et subjective*

Jacques Jaumotte indique que le principe d'impartialité dans sa dimension objective et subjective pouvait déjà être mis en évidence dans les premiers arrêts du Conseil d'État consacrant cette règle jurisprudentielle<sup>66</sup>.

Ainsi, les arrêts *Thys*, *Jacquart* et *Buyle* datant de la fin des années quatre-vingt et tout début des années nonante sont particulièrement éloquents<sup>67</sup>. Dans ceux-ci, le juge administratif

---

<sup>61</sup> P. NIHOUL, *ibidem.*, p. 223 et 229.

<sup>62</sup> F. KUTY, *op cit.*, p. 61 et 251.

<sup>63</sup> F. KUTY, *ibidem.*, p. 257.

<sup>64</sup> P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 230.

<sup>65</sup> F. KUTY, *op cit.*, p. 259 et 260.

<sup>66</sup> J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, sous la direction de B. Blero, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 675 et 676.

<sup>67</sup> D. LAGASSE, « Justice... », *op. cit.* p. 309.

considère « que le principe juridique *Justice should not only be done, but should also be seen to be done* (...) n'implique pas un reproche de manque d'objectivité dans (une) affaire disciplinaire, mais a uniquement pour but d'éviter l'apparence d'un manque d'objectivité (...) »<sup>68</sup>.

Cette distinction a perduré au fil des années. Le Conseil d'État répète ainsi à longueur d'arrêt que les faits mis en avant par l'agent ne doivent pas être la preuve d'une partialité certaine dans le chef de l'autorité ; « qu'un soupçon de partialité, justifié dans le chef de l'agent puni, est de nature à remettre en cause la décision disciplinaire, l'autorité ayant le devoir de ne pas donner l'impression de partialité »<sup>69</sup>.

#### *b) Situations pouvant entraîner la violation du principe d'impartialité*

D'après les arrêts étudiés, le Conseil d'État indique, le plus souvent, dans son considérant théorique, « que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois comme juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou

---

<sup>68</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p.16 ; C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116, p. 197. L'arrêt *Thys* ne concerne cependant pas le droit disciplinaire. Voy. également D. C.E., 4 décembre 1990, *Buyle*, n° 35.924, p. 15 et C.E., 3 avril 1992, *Reyniers*, n° 39.156, p. 6.

<sup>69</sup> C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.089, p. 15 et 16. Voy. notamment C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 5 ; C.E., 11 avril 2019, *El Karimi et Hamazaoui*, n° 244.232, p. 7 ; C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n° 243.266, p. 18 ; C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926 ; p. 21 ; C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n° 241.551, p. 12 ; C.E., 20 mars 2018, *Goulas*, n° 241.240, p.6 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 ; C.E., 10 janvier 2017, *Dessalles*, n° 236.998, p. 21 et 22 ; C.E., 22 novembre 2016, XXXX, n° 236.476, p. 21 ; C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 9 et 10 ; C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7 et 8 ; C.E., 7 février 2013, *Coeckelberghs*, n° 222.420, p. 19 ; C.E., 9 août 2011, *Ezrirek*, n° 214.777, p. 11 et 12 ; C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 214.005, p. 3 ; C.E., 19 novembre 2010, *Wauters*, n° 209.035, p. 11 ; C.E., 20 mai 2010, *Ehnimb*, n° 204.166, p. 10 ; C.E., 23 avril 2010, *Boulanger*, n° 203.239, p. 15 ; C.E., 30 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038, p. 4 ; C.E., 27 février 2009, *Dubuffet*, n° 190.955, p. 4 ; C.E., 18 janvier 2008, XXXX, n° 178.227, p.9 et 10, C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583, p. 5 et 6 ; C.E., 18 juillet 2005, *Bouchon*, n° 147.709, p. 15 ; C.E., 22 décembre 2004, *C.P.A.S. d' Houffalize*, n° 138.787, p. 21 et 22 ; C.E., 21 juin 2004, *Michel*, n° 132.731, p. 4 ; C.E. 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814, p. 7 ; C.E. ; 21 août 2001, *Schimitz*, n°98.432, p. 7 ; C.E., 2 mars 2001, *Dehennin*, n° 93.712, p. 6 ; C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n°89.745, p. 10 et 11 ; C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 7 et 8 ; C.E., 27 avril 1992, *Fiore et Philippe*, n° 39.230, p. 10 ; C.E., 3 avril 1992, *Reyniers*, n° 39.156, p. 6 .

d'instruction soit qu'elle ait un intérêt personnel, soit qu'elle ait fait preuve d'un parti pris (...) »<sup>70</sup>. La doctrine examinée renvoie aussi à cette jurisprudence<sup>71</sup>.

On l'aura compris, le contenu du principe d'impartialité tel que défini ci-avant par le juge administratif peut potentiellement couvrir de nombreuses situations. Ainsi, la 'notion d'accusation' semble étendue<sup>72</sup>. Elle vise un membre de l'organe disciplinaire qui a proposé les poursuites au terme d'une instruction<sup>73</sup>, qui a donné son opinion personnelle<sup>74</sup>, dénoncé les faits reprochés à l'agent ou encore, est victime de ceux-ci<sup>75</sup>.

Encore faut-il que le Conseil d'État soit cohérent dans la mise en pratique de ce considérant théorique<sup>76</sup>. Nous aborderons davantage cette problématique dans la partie II de ce travail. Du reste, un exemple illustrant, selon nous, une contradiction entre la théorie et la pratique peut déjà être présenté. Si le juge administratif considère que les paroles du bourgmestre indiquant que « la messe est dite »<sup>77</sup> démontrent un parti pris, il n'en est pas de même lorsqu'un autre chef de la majorité prononce « qu'il ira jusqu'au bout et fera toute la lumière »<sup>78</sup> et ce, alors que le parquet avait décidé de classer le dossier sans suite, ou encore que « la députation permanente fait siens les reproches de la directrice »<sup>79</sup>, qui avait, au terme d'un rapport sévère proposé la sanction.

---

<sup>70</sup> C.E., 11 avril 2019, *El Karimi*, n° 244.232, p. 7 ; C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 20 et 21 ; C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n° 241. 551, p. 12 à 14 ; C.E., 12 décembre 2017, *Broux*, n° 240.153, p. 5 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 ; C.E., 27 avril 2017, XXXX, n° 238.028, p. 14 ; C.E., 10 janvier 2017, *Dessalles*, n° 236.998, p. 21 et 22 ; C.E., 22 novembre 2016, XXXX, n° 236.476, p. 21 ; C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 9 à 11 ; C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7 et 8 ; C.E., 9 août 2011, *Ezrirek*, n° 214.777, p. 11 et 12 ; C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 214.005, p. 3 ; C.E., 20 mai 2010, *Ehnimb*, n° 204.166, p. 9 et 10 ; C.E., 23 avril 2010, *Boulangier*, n° 203.239, p. 15 ; C.E., 20 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038, p. 4 et 5 ; C.E., 27 février 2009, *Dubuffet*, n° 190.955, p. 4 ; C.E., 18 janvier 2008, XXXX, n° 178.227, p. 9 et 10 ; C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583, p. 6 ; C.E., 18 juillet 2005, *Bouchon*, n° 147.709, p. 15 et 16 ; C.E., 22 décembre 2004, *Léonard*, n° 138.787, p. 21 et 22 ; C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814, p. 7 et 8 ; C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 6 et 7 ; C.E., 3 avril 2001, *Voüe*, n° 94.495, p. 7 ; C.E., 2 mars 2001, *Dehennin*, n° 93.712, p. 6 ; C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745, p. 10 et 11 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.089, p. 16 et 17 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090, p. 12 et 13 ; C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 7 et 8 ; C.E., 17 novembre 1997, *Verteneuil*, n° 69.863, p. 4 ; C.E., 17 avril 1986, *Larbière*, n° 26.371, p. 77.

<sup>71</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 42 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, p. 340.

<sup>72</sup> C'est peut-être pour cela que la doctrine indique que la notion d'accusation doit être entendue dans un sens large D. RENDRES, *op. cit.*, p. 338.

<sup>73</sup> Voy. par exemple C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 8 à 10 ; C.E., 7 septembre 1988, *Loupart*, n° 30.625, p. 11.

<sup>74</sup> Voy. par exemple C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, p. 9 .

<sup>75</sup> Voy. par exemple C.E., 15 janvier 1992, *Nalinne*, n° 38.491, p. 2 et 3 ; C.E., 8 janvier 1991, *Van Droost*, n° 36.187, p. 58.

<sup>76</sup> J. JAUMOTTE, *op cit.*, p. 694 et 695.

<sup>77</sup> C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7.

<sup>78</sup> C.E., 6 juillet 1994, *Dormal*, n° 48.501, p. 7.

<sup>79</sup> C.E., 16 avril 1986, *Larbière*, n° 26.371, p. 77.

### c) Deux remarques

Premièrement, le Conseil d'État fut d'abord réticent à reconnaître un principe d'impartialité applicable aux autorités administratives.

Ainsi, dans sa doctrine consacrée aux principes généraux du droit parue en 1970, Louis Paul Suetens avait constaté que le principe *Nemo iudex in causa sua* applicable aux tribunaux peinait à voir le jour dans la jurisprudence du Conseil d'État pour les actes pris par les autorités administratives. Effectivement, certains arrêts indiquent que ce principe ne s'applique qu'aux décisions juridictionnelles et non aux actes administratifs<sup>80</sup>.

Cette observation était, selon lui, regrettable car lorsque l'administration adopte certaines décisions, notamment disciplinaires, elle présente de grandes ressemblances avec une juridiction<sup>81</sup>. Le Conseil d'État ne le voyait pas de cette façon et a, dans un arrêt du 8 février 1966, justifié le rejet du moyen pris de la violation du principe d'impartialité en considérant que « l'organisation, la composition et la manière de délibérer d'un conseil (disciplinaire) diffèrent foncièrement de ceux des juridictions »<sup>82</sup>. Le juge administratif reviendra sur sa position dans des arrêts ultérieurs indiquant cette fois, « que le principe selon lequel ceux qui ont soutenu l'accusation ne peuvent prendre part au délibéré, s'impose à tout organe astreint de suivre une procédure inspirée de la procédure juridictionnelle lorsqu'il agit en matière disciplinaire »<sup>83</sup>.

Deuxièmement, lorsque le Conseil d'État reconnaissait que l'administration était également soumise à un principe d'impartialité, ces premiers arrêts en la matière ne s'attardaient pas à en définir le contenu dans un paragraphe théorique, contrairement à ce qui est de coutume aujourd'hui dans sa motivation. Le juge administratif analysait directement les éléments de preuve de l'agent et en déduisait ou non une violation dudit principe. Par exemple, il en est ainsi lorsque le Conseil d'État considère que « c'est envers cet échevin que la requérante a eu la conduite irrespectueuse qui lui était reprochée, que c'est sur la plainte de ce même échevin qu'a été entreprise la procédure disciplinaire (...) ; que ce dernier s'est trouvé en situation à la

---

<sup>80</sup> L.P. SUETENS, « Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het belgisch administratief recht », *T.B.P.*, 1970, p. 389. Voy. en matière disciplinaire C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 620, obs. D. Lagasse, p. 621 ; C.E., 8 février 1966, *Mertens*, n° 11.633, p. 113 ; C.E., 20 mai 1954, *Dabombre*, n° 3402, p. 478.

<sup>81</sup> Il cite à cet égard l'auteur anglophone Smith. L.P. SUETENS, *ibidem*, p. 389.

<sup>82</sup> C.E., 8 février 1966, *Mertens*, n° 11.633, p. 113.

<sup>83</sup> C.E., 8 janvier 1991, *Van Droost*, n° 36.187, p. 57 ; C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, p. 9 et C.E., 7 septembre 1988, *Loupart*, n°30.625, p. 11.

fois de juge et partie »<sup>84</sup> ou encore lorsque « la composition de la commission a pu amener celle-ci à attacher à (un) témoignage une valeur dépassant la normale, un de ses membres ayant eu en effet à porter une appréciation sur ses propres dépositions ; que le moyen est fondé »<sup>85</sup>.

D'après les arrêts étudiés, c'est vers la fin des années nonante que le juge administratif établit une distinction claire entre la définition du principe d'impartialité et son application au cas d'espèce. Cette séparation se retrouve dans les arrêts grâce à deux 'considérants'<sup>86</sup>.

Ce constat semble du reste logique étant donné que le considérant théorique du principe d'impartialité a acquis de la consistance au fur et à mesure des situations pratiques rencontrées dans les arrêts, Jacques Jaumotte indiquant qu'un principe général du droit est par essence évolutif<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> C.E., 26 mai 1982, *Decocq*, n° 22.286, p. 4.

<sup>85</sup> Pour d'autres exemples dans lesquels le Conseil d'État n'a pas de considérant théorique voyez : C.E., 18 septembre 2002, *De Becker*, n° 110.411, p. 9 à 11 ; C.E., 17 décembre 1997, *Lambert*, n° 70.395, p. 5 ; C.E., 8 octobre 1997, *Rasneur*, n° 68.733, p. 5 ; C.E., 25 juillet 1997, *Philippe*, n° 67.602, p. 7 à 9 ; C.E., 18 septembre 1995, *Carleer*, n° 55.192, p. 8 et 9 ; C.E., 7 juin 1995, *Gérard*, n° 53.554, p. 7 et 9 ; C.E., 24 novembre 1993, *Gobert*, n° 45.041, p. 19 ; C.E., 18 octobre 1993, *David*, n° 44.579, p. 10 ; C.E., 1 février 1993, *Claes*, n° 41.837, p. 8 ; C.E., 27 avril 1992, *Fiore et Philippe*, n° 39.230, p. 10 ; C.E., 11 décembre 1991, *Lecat*, n° 38.303, p. 6 et 7 ; C.E., 24 septembre 1991, *Gailliez*, n° 37.729, p. 7 ; C.E., 22 février 1991, *Van Droost*, n° 36.187, p. 58 ; C.E., 18 décembre 1990, *Simar*, n° 36.038, p. 46 ; C.E., 4 décembre 1990, *Buyle*, n° 35.924, p. 14 et 15 ; C.E., 20 décembre 1984, *Broeckx*, n° 24.937, p. 2158 ; C.E., 26 mai 1982, *Decocq*, n° 22.286, p. 4 ; C.E., 8 juillet 1980, *Soetewey et Bruyninckx*, n° 20.494, p. 947 et 948 ; C.E., 16 février 1966, *Baekeroodt*, n° 11.648, p. 139 et 140.

<sup>86</sup> Pour des arrêts datant de cette époque, voy. C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814, p. 7 et 8 ; C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 6 et 7 ; C.E., 3 avril 2001, *Voüe* n°94.495, p. 7 ; C.E., 2 mars 2001, *Dehennin*, n° 93.712, p. 6 ; C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745, p. 10 à 13 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090, p. 12 et 13 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.089, p. 16 ; C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 7 et 8 ; C.E., 19 novembre 1997, *Verteneuil*, n° 69.678, p. 4.

<sup>87</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 619 et 620.

### **Chapitre 3. Certaines dispositions consacrant l'exigence d'impartialité**

Le principe d'impartialité n'est pas issu de l'imaginaire du juge. À défaut d'une disposition générale applicable à toutes les administrations<sup>88</sup>, il constitue la toile de fond de règles écrites particulières consacrant l'exigence d'objectivité<sup>89</sup>.

Ces règles, quelles sont-elles ? Chaque section de ce chapitre met en avant certaines d'entre elles, suivant leur place dans la hiérarchie des normes.

#### **Section 1. L'absence de dispositions internationales et constitutionnelles garantissant l'impartialité des autorités administratives belges**

Ni le droit international conventionnel doté d'effet direct ni la Constitution ne garantissent l'impartialité des autorités administratives belges dans le traitement de leurs dossiers<sup>90</sup>.

Comme déjà souligné, l'article 6 de la Convention garantissant notamment le droit à un tribunal impartial ne s'applique qu'aux juridictions et non à l'administration<sup>91</sup>.

L'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre « le droit de toute personne à une bonne administration ». Il indique entre autres que les institutions de l'Union doivent traiter les affaires qui leur sont soumises de façon impartiale. Cet article ne peut cependant pas être invoqué contre une administration belge car il ne concerne que les instances de l'Union européenne<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> A. COOLSEAT, *op. cit.*, p. 281.

<sup>89</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 600 ; L.P. SUETENS, *op. cit.*, p. 392 et 393. Dans le cadre de ce travail, nous mettons en avant des dispositions rencontrées en droit disciplinaire. Pour une doctrine développant d'autres matières voy. A. COOLSEAT, *ibidem*, p. 281 à 283. Épinglons que l'impartialité de l'autorité administrative peut aussi se retrouver dans une circulaire. Voy. à cet égard D. BATSELÉ et M. SCARCEZ, *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 73, n° 128 référant la circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.

<sup>90</sup> A. COOLSEAT, *ibidem*, p. 281.

<sup>91</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 657.

<sup>92</sup> F. GOSSELIN, *ibidem*, p. 60 ; F. TULKENS, « Article 41. Droit à une bonne administration », *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, sous la direction de F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 878 et 879.

## Section 2. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes législatives

Certaines facettes du principe d'impartialité se trouvent consacrées dans des dispositions législatives. Citons-en quelques unes rencontrées lors de notre travail :

- L'article L1215-7 et 1215-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation établissant une distinction entre l'autorité qui instruit et propose une sanction et celle qui sanctionne<sup>93</sup>.
- L'article L1122-19 du même Code « interdi(sant) à tout membre du conseil et au bourgmestre : 1° d'être présent à la délibération sur des objets auxquels il a un intérêt direct (...) ». Cette disposition n'est toutefois pas limitée au droit disciplinaire<sup>94</sup>.
- L'article 127, § 3 de la loi de principes indiquant que le directeur ou supérieur hiérarchique qui est victime des faits, ne peut infliger une sanction au détenu et doit se faire remplacer<sup>95</sup>. Il s'agit d'une exigence fondamentale du principe d'impartialité<sup>96</sup>.

## Section 3. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes réglementaires

L'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des entités fédérées se doit être mentionné<sup>97</sup>. Bien qu'ayant perdu son fondement juridique avec la Sixième Réforme de l'État, il reste néanmoins une source matérielle pour l'ensemble des statuts applicables dans notre Royaume<sup>98</sup>. En matière disciplinaire, celui-ci prévoyait, en son article 14, § 3, 6°, une obligation

---

<sup>93</sup> Art. L1215-7 et 1215-8 du C.D.L.D. ; A. L. DURVIAUX et D. FISSE, *Droit de la fonction publique locale. Bruxelles, Flandre et Wallonie*, coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 52 et 53.

<sup>94</sup> Art L1122-19 du C.D.L.D. ; D. BATSELÉ et M. SCARCEZ, *op.cit.*, n° 632.

<sup>95</sup> Art. 127, § 3 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005. Ces sanctions peuvent être assimilées à des sanctions disciplinaires infligées à un fonctionnaire. T. BOMBOIS et D. DÉOM, « La définition de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 43 et 44.

<sup>96</sup> Voy. par exemple C.E., 1 février 1993, *Claes*, n° 41.837, p. 8.

<sup>97</sup> Cet arrêté s'appliquait au personnel des Régions et des Communautés mais également à leurs entités publiques et privées. Le motif de cet acte réglementaire était d'assurer que, malgré la fédéralisation du pays, certaines règles statutaires issues de l'état central se retrouvent dans les statuts des entités fédérées et ce, afin de conserver un minimum d'harmonie en cette matière. F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 102 à 108. Pour l'intitulé officiel ; Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001, errat., *M.B.*, 20 janvier 2001.

<sup>98</sup> F. GOSSELIN, *ibidem*, p. 106 et 107 ; D. RENDERS, *op. cit.*, p. 205 et 206.

pour les régions et les communautés d'établir, dans leurs statuts, deux autorités distinctes pour proposer la peine et pour la prononcer.

Cette disposition consacre en partie le principe d'impartialité tel que défini au chapitre 2. En effet, celui-ci implique notamment, mais pas uniquement, que celui qui porte l'accusation ne peut, par la suite, juger<sup>99</sup>.

Une application de cette disposition se retrouve, par exemple, à l'article 79, § 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ou encore, à l'article 336, § 2 du Code de la fonction publique wallonne<sup>100</sup>.

Soulignons que la Cour constitutionnelle a déjà jugé que la situation de certains agents pouvait engendrer un traitement différencié à l'égard de cette interdiction de cumul de fonctions<sup>101</sup>.

#### **Section 4. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes réglementaires décentralisées**

Enfin, les autorités communales et provinciales, ont elles aussi, intégrées dans leurs statuts la jurisprudence relative au principe d'impartialité. Du reste, ces administrations locales doivent respecter la réglementation régionale qui leur est applicable<sup>102</sup>. Celle-ci peut contenir, comme on l'a analysé à la section 2, des dispositions consacrant en partie ce principe.

---

<sup>99</sup> D. RENDERS, *ibidem*, p. 228.

<sup>100</sup> L'article 79, § 2 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévoit que « 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 ». La disposition 336, § 2 du Code de la fonction publique wallonne indique §2 que « L'autorité visée au §1er (qui) propose une sanction notifie (celle-ci) au fonctionnaire général concerné et en informe les membres du Gouvernement ainsi que, le cas échéant, l'organe de gestion. La sanction est adoptée par le Gouvernement » ; F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 320.

<sup>101</sup> Voy. C.E., 23 juin 2011, *Monard*, p. 7 renvoyant à C.C., 29 octobre 2003, n° 141/2003.

<sup>102</sup> A. L. DURVIAUX et D. FISSE, *op. cit.*, p. 50 et 51. Il s'agira, selon la localisation de l'administration, de la Nouvelle loi communale en Région de Bruxelles-Capitale, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation en Région wallonne et du Décret communal flamand en Région flamande. F. GOSSELIN, *op.cit.*, p. 108.

## **Chapitre 4. Les particularités du principe d'impartialité**<sup>103</sup>

Le principe d'impartialité est un moyen d'ordre public (section 1). Il a une valeur législative et est, comme tout principe général du droit, supplétif (section 2). Il doit se concilier avec les spécificités de l'administration (section 3).

### **Section 1. Le principe d'impartialité est un moyen d'ordre public**

Afin que la requête introduite au Conseil d'État par l'agent sanctionné disciplinairement soit recevable, celle-ci doit contenir au moins un moyen. Le moyen peut se définir comme le raisonnement de l'agent qui conduit ce dernier à affirmer que la règle de droit qu'il invoque, en l'espèce, le principe d'impartialité, n'a pas été respectée par l'autorité<sup>104</sup>.

Certains moyens, dont le principe d'impartialité, sont qualifiés par le Conseil d'État d'ordre public car ils sont considérés comme ayant un impact sur « des valeurs essentielles de la vie en société ou (touchant) de manière fondamentale au fonctionnement de l'État de droit »<sup>105</sup>.

En effet, dans des décisions plus anciennes, le Conseil d'État souligne déjà l'importance sociétale du principe *nemo judex in sua causa* en indiquant « que la réputation d'impartialité du juge et de l'administration doit être maintenue envers la communauté prise dans son ensemble »<sup>106</sup>. « La crédibilité de la justice (et de l'Administration) »<sup>107</sup> en dépend.

Des conséquences peuvent être tirées de cette qualification. Le principe d'impartialité peut être soulevé sans limite de temps (a) et par toute personne intervenant au cours de la procédure (b).

---

<sup>103</sup> Pour une doctrine développant ce sujet voy. A. DAOÛT et M. DEKLEERMAKER, « Impartialité, indépendance et scrutin secret : principes et applications », *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, sous la direction de S. Ben Messaoud et F. Viseur, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 566 à 586.

<sup>104</sup> D. RENDERS et B. GORS, *Le Conseil d'État*, Larcier, Bruxelles, 2020, p.147 et 149.

<sup>105</sup> Voy. les arrêts cités par D. RENDERS et B. GORS, *ibidem*, p. 159. Voy. pour des décisions dans lesquelles le Conseil d'État a jugé que le principe d'impartialité était d'ordre public : C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n° 243.266, p. 18 ; C.E., 19 janvier 2017, *Smeulders*, n° 237.086, p. 22 ; C.E., 7 février 2013, *Coeckelberghs*, n° 222.420, p. 17 ; C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 214.005, p. 3 ; C.E., 23 avril 2010, *Boulanger*, n° 203.239, p. 16 ; C.E., XXXX, n° 178.227, p. 8 et 9 ; C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583, p. 5 et 6 ; C.E., 23 février 2000, *Masset*, n° 85.564, p. 11 ; C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 11.

<sup>106</sup> C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n°26.116, p. 192 ; A. COOLSAET, « Het onpartijdigheidsbeginsel », *Beginnselen van behoorlijk bestuur*, onder leiding van I. Opdebeek et M. Van Damme (dir.), Brugge, die Keure, 2006, p. 311 et 312.

<sup>107</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p. 16.

a) *Le principe d'impartialité peut être soulevé en tout temps*

Le principe d'impartialité peut être soulevé par l'agent lors de sa procédure disciplinaire mais également tout au long des recours subséquents qu'ils soient administratifs ou juridictionnels. Devant le Conseil d'État, une réouverture des débats est possible si les conseillers réalisent qu'un tel moyen n'a pas été abordé lors de l'instruction<sup>108</sup>.

Une nuance a cependant été apportée dans un de ses arrêts rendu en assemblée générale le 20 juin 2017. Cette décision impose aux conseillers de vérifier si le moyen d'ordre public, qui est soulevé par le requérant durant le traitement de l'affaire, ne l'a pas été au mépris « de la loyauté procédurale »<sup>109</sup>. Il faut donc que la chambre vérifie, au cas par cas, s'il y a de justes motifs à ce que le requérant se prévale, en cours de procédure, d'un moyen d'ordre public et que cette action ne soit pas juste une façon de ralentir le traitement normal de l'affaire<sup>110</sup>.

Le moyen pris de la violation du principe d'impartialité invoqué dans la requête pourrait-il être déclaré irrecevable parce que l'agent n'aurait pas demandé la récusation des membres concernés lors de la procédure disciplinaire, et ce, sans justification valable ?<sup>111</sup> Certains arrêts plus anciens semblent donner une réponse affirmative à cette question mais la jurisprudence n'est pas unanime à ce sujet<sup>112</sup>. Une doctrine plus récente souligne également cette controverse<sup>113</sup>.

Ainsi, dans un arrêt du 24 février 2006, le Conseil d'État ajouta, après avoir affirmé que la demande de récusation pouvait être effectuée à tout moment, que l'agent avait déjà soulevé, devant la chambre de recours, la présence problématique de certains membres au sein de la commission de discipline<sup>114</sup>. Il en est de même dans un arrêt du 23 février 2000 dans lequel le juge administratif renforça la recevabilité du moyen en raison des réserves formulées par

---

<sup>108</sup> D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 151, 159 et 160 ; D. RENDERS, *op. cit.*, p. 332.

<sup>109</sup> D. RENDERS et B. GORS, *ibidem*, p. 160 et 161.

<sup>110</sup> D. RENDERS et B. GORS, *ibidem*, p. 161.

<sup>111</sup> P. BOUVIER *et al.*, *Élément de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 56, référence n° 145.

A. COOLSAET, *op. cit.*, p. 311 et 312.

<sup>112</sup> Voy. par exemple C.E., 19 novembre 1997, *Verteneuil*, n° 69.678, p. 4. Dans cette décision, le Conseil d'État examine le moyen sans avoir égard à l'éventuelle demande de récusation alors que la partie adverse souligne que l'agent n'a pas demandé celle-ci lors de son audition devant le conseil d'administration statuant sur recours. Voy. également A. COOLSAET, *ibidem*, p. 312.

<sup>113</sup> A. DAOÛT et M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 572.

<sup>114</sup> C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583, p. 6.

l'agent lors de son audition, réserves relatives à la composition de l'organe disciplinaire et qui ont d'ailleurs été interprétées par l'autorité comme une demande de récusation formelle<sup>115</sup>.

Dans d'autres décisions, le Conseil d'État déclare le moyen recevable car l'absence de demande de récusation au stade de la procédure disciplinaire est justifiée. Ainsi, dans un arrêt du 7 février 2013, le juge administratif considère que le principe d'ordre public *fraus omnia corrumpit* ne peut être soulevé pour neutraliser le moyen pris de la violation du principe d'impartialité car, en l'espèce, il ne peut être reproché à l'agent « une extrême légèreté » en ne demandant pas la récusation de certains membres du conseil de l'aide sociale lors de son audition devant cet organe<sup>116</sup>. Dans un arrêt du 20 juin 2011, il déclara le moyen recevable au motif qu'il n'était pas possible pour l'agent de connaître, au stade de la procédure disciplinaire, les motifs de récusation des membres<sup>117</sup>.

Dans d'autres arrêts, le Conseil d'État déclare, au stade de l'examen du moyen cette fois et non au stade de sa recevabilité, que l'agent n'a pas demandé la récusation des membres concernés pour conclure au rejet de la violation du principe d'impartialité. Ainsi, dans un arrêt du 22 septembre 2000, le Conseil d'État déclare le moyen non fondé notamment car le conseil du requérant n'a pas relevé l'acharnement du membre concerné lors de son intervention à la fin de l'audition et n'a pas rédigé de mémoire à ce sujet à la suite de cet interrogatoire.<sup>118</sup> De même, dans un arrêt du 8 mai 2000, le juge administratif a considéré que le moyen n'était pas accueilli entre autres car l'agent n'avait pas demandé la récusation du secrétaire communal et du bourgmestre lors de son audition devant le conseil communal<sup>119</sup>. Dans une autre décision du 18 octobre 1993, le Conseil d'État rejeta le moyen au motif que l'agent n'avait pas demandé la récusation formelle du bourgmestre et de certains échevins mais avait simplement formulé une réserve au sujet de leur présence lors de son audition<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 11.

<sup>116</sup> C.E., 7 avril 2013, *Coeckelberghs*, n° 222.420, p. 17.

<sup>117</sup> C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 214.005, p. 3.

<sup>118</sup> C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745, p. 11 et 13.

<sup>119</sup> C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090, p. 13.

<sup>120</sup> C.E., 18 octobre 1993, *David*, n° 44 579, p. 10. Dans un autre arrêt, on éprouve des difficultés à comprendre si l'analyse de la demande éventuelle de récusation est établie au stade de la recevabilité du moyen ou de son examen. C.E., 2 juin 1992, *Rampelbergh*, n° 39.569, p. 2 et 3.

*b) Le principe d'impartialité ne doit pas nécessairement être invoqué par le requérant lui-même*

Un moyen d'ordre public peut être invoqué par toute partie à la procédure et peut aussi être soulevé par les membres composant cette Haute juridiction<sup>121</sup>. Le principe d'impartialité n'échappe pas à cette règle.

Cet élément justifie que 'l'intérêt au moyen' ne se pose pas pour cette catégorie de moyen. Telle était en tout cas la position de la jurisprudence et de la doctrine avant la réforme de 2014<sup>122</sup>. Depuis que la loi du 20 janvier 2014 a défini cet intérêt à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, deux positions se sont développées. Certains auteurs sont d'avis que 'l'intérêt au moyen' est désormais une condition de recevabilité des moyens d'ordre public car cette disposition ne précise pas si elle s'applique ou non à ceux-ci tandis que d'autres conservent la position traditionnellement retenue. La même controverse s'observe dans la jurisprudence du Conseil d'État<sup>123</sup>.

Concernant le principe d'impartialité, nous avons pu constater, dans un arrêt du 19 janvier 2017 que la Haute juridiction administrative a considéré que l'agent n'avait pas à « établir que (le non-respect de l'exigence susvisée) lui a(vait) causé grief », car celle-ci est d'ordre public<sup>124</sup>.

Cela n'empêche cependant pas que ce fonctionnaire puisse justifier tout au long de la procédure devant cette instance<sup>125</sup>, un intérêt au recours<sup>126</sup>.

---

<sup>121</sup> D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 160 et 161.

<sup>122</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 606.

<sup>123</sup> D. RENDERS et B. GORS, *ibidem*, p. 157 à 159.

<sup>124</sup> C.E., 19 janvier 2017, *Smeulders*, n° 237.086, p. 22. Par le terme grief, voir note du cours contentieux admi p49

<sup>125</sup> D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 136.

<sup>126</sup> RENDERS (D.), *et al.*, *Droit administratif, t. III, Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 236, référence n° 1031 ; J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 606.

## **Section 2. Le principe d'impartialité a valeur législative mais comme tout principe général du droit, il est supplétif**

Au sein de la hiérarchie des normes, le principe d'impartialité se loge au-dessus des dispositions réglementaires mais doit cependant céder le pas à une disposition légale conforme à la Constitution et au droit international conventionnel doté d'effet direct<sup>127</sup>.

Il en est ainsi car cette règle jurisprudentielle a une valeur législative mais, sa visée est, comme tout principe général de droit, de suppléer aux insuffisances des règles de même valeur qu'elle sans jamais prévaloir sur celles-ci<sup>128</sup>.

L'arrêt *Jacquart* constitue un exemple paradigmatique de ce caractère subsidiaire. En l'espèce, l'agent contestait la présence du président de la chambre de recours au motif que celui-ci avait déjà pu se faire une opinion sur les faits dans le cadre d'une autre affaire. Le statut applicable prévoyait que le fonctionnaire général présidant la chambre de recours devait offrir les garanties d'impartialité nécessaires et devait s'absenter de siéger dans une affaire relative à un membre de son personnel. Le Conseil d'État en déduit « qu'il n'est donc pas contraire à l'esprit de l'arrêté d'envisager la possibilité que d'autres motifs puissent empêcher un président de siéger, notamment des motifs qui soient trop spécifiques pour être consignés dans un texte statutaire explicite »<sup>129</sup>.

A supposer que la norme législative soit régulière, il ressort des arrêts analysés que le Conseil d'État déclarera non fondé le moyen pris de la violation du principe d'impartialité quand le directeur d'une prison, supérieur hiérarchique, inflige une sanction à un détenu sur base d'un rapport d'un agent pénitencier ou encore, sur base d'une fouille en cellule qu'il avait menée<sup>130</sup>. Il en est de même quand le collège communal refuse de reconnaître un accident du travail et sanctionne ensuite le membre du personnel<sup>131</sup> et lorsque la même autorité agit à la fois en première instance et sur recours<sup>132</sup>. Dans toutes ces situations, le comportement de l'autorité est dicté par la loi entendue au sens large.

---

<sup>127</sup> D. RENDERS, *et al.*, « Le régime juridique de la sanction administrative », *les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 199 ; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht Grondsalgen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017, p. 385 ; J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 609 à 612.

<sup>128</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 24 et 25 ; D. RENDERS, *et al.*, *ibidem*, p. 199.

<sup>129</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p. 16.

<sup>130</sup> C.E., 31 janvier 2017, *Hellemans*, n° 237.220, p. 6 et 7 ; C.E., 28 novembre 2016, *Boudasis*, n° 236.554, p. 7 à 9 ; C.E., 8 décembre 2008, *De Maere*, n° 188.639, p. 3 et 4 ; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *op. cit.*, p. 385.

<sup>131</sup> C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n°241 551, p. 14 ; C.E., 6 avril 2017, *Knockaert*, n° 237.908, p. 25 et 26.

<sup>132</sup> Voy. les références citées dans A. COOLSAET, *op. cit.*, p. 308 et 309 ; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 58.

### Section 3. Le principe d'impartialité ne doit pas porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration

L'autorité administrative doit toujours être en mesure de pouvoir prendre une décision régulière. Un membre ne pourra s'absenter en raison d'un manque d'impartialité de sa part que si son remplacement est possible ou si le quorum de majorité est toujours atteint sans lui<sup>133</sup>. Selon Ingrid Opdebeek et Stéphanie De Somer, cette règle jurisprudentielle est donc « mise en balance avec le principe de bon fonctionnement du service et avec le principe de continuité »<sup>134</sup>.

Autrement dit, selon le Conseil d'État, le principe d'impartialité trouvera à s'appliquer au cas qui lui est soumis à la condition que cette règle « soit compatible avec la nature spécifique et, en particulier avec la structure spécifique »<sup>135</sup> de l'organe adoptant l'acte. D'anciens arrêts étudiés imposaient déjà cette condition<sup>136</sup>.

Par exemple, le Conseil d'État a déclaré que le moyen pris de la violation du principe d'impartialité ne contrevenait pas au fonctionnement de l'administration lorsque :

- il était possible, pour le supérieur hiérarchique ayant porté plainte contre l'agent, de se faire remplacer et ce, conformément à l'article 46 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux<sup>137</sup>.

- « le conseil d'administration, conformément à ses statuts, pouvait valablement délibérer et se prononcer sur l'affaire disciplinaire du requérant, sans que les membres susmentionnés du conseil de direction ne fussent présents »<sup>138</sup>.

---

<sup>133</sup> C.E., 17 décembre 2013, *Van Vaerenbergh*, n° 225. 851, p. 18 ; A. COOLSAET, *op.cit.*, p. 310 et 311.

<sup>134</sup> I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *op. cit.*, p. 384 et 385.

<sup>135</sup> Pour des arrêts reprenant ce phrasé voy. par exemple C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. ; C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n° 243.266, p. 18 ; C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n° 241 551, p. 12 ; C.E., 10 janvier 2017, *Dessalles*, n° 236.998, p. 21 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239 131, p. 45 ; C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 11 ; C.E., 7 février 2013, *Coeckelberghs*, n° 222. 420, p. 19 ; C.E., 20 décembre 2012, *Trevisiol*, n° 221.863, p. 3 ; C.E., 23 décembre 2011, *Laude*, n° 217.057, p. 8 ; C.E., 23 juin 2011, *Monard*, n° 214.094, p. 7 ; C.E., 30 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038, p. 5 ; C.E., 18 septembre 2002, *De Becker*, n° 110.411, p. 9 ; C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p.6 et 7 ; C.E., 3 avril 2001, *Voue*, n° 94.495, p. 7 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n°87.089 ; p. 16 ; C.E., 4 avril 2000, *Lejeune*, n° 86.566, p. 13 ; C.E., 12 juin 1995, *Schurmans*, n° 53.652 ; p. 10 ; C.E., 2 juin 1992, *Rampelbergh*, n° 39.569 ; C.E., 3 avril 1992, *Reyniers*, n° 39.156 ; C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p. 16.

<sup>136</sup> Voy. par exemple C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p.16 ; C.E., 20 décembre 1984, *Broeckx*, n° 24.937, p. 2158 ; C.E., 8 juillet 1980, *Soetewey et Bruyninckx*, n° 20.494, p. 947 ; J. JAUMOTTE, *op.cit.*, p. 675 et 676.

<sup>137</sup> C.E., 11 janvier 2017, *Dom*, n° 237.002, p. 14. Cet article prévoit en substance qu' « en cas d'absence ou d'empêchement du chef de corps, le bourgmestre ou le collège de police désigne le chef de corps remplaçant parmi les membres du corps de police revêtus du grade le plus élevé ».

<sup>138</sup> Traduction vers le français. C.E., 17 décembre 2013, *Van Vaerenbergh*, n° 225. 851, p. 18.

- le supérieur hiérarchique pour lequel l'impartialité était contestée avait la possibilité de se faire remplacer conformément au statut administratif des agents de la Poste prévoyant que « la peine disciplinaire est prononcée par le chef immédiat ou un autre supérieur »<sup>139</sup>.

- il était légalement possible pour la députation permanente, victime des propos reprochés au directeur de plusieurs écoles provinciales, de s'abstenir de siéger au sein du conseil se prononçant sur la sanction<sup>140</sup>.

- les membres du bureau permanent, concernés par les paroles du travailleur social, pouvaient s'absenter tout au long de la procédure disciplinaire menée par le conseil étant donné que la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale prévoit des suppléants pour tous les membres du conseil en ce compris le président<sup>141</sup>.

En revanche, le Conseil d'État a jugé que l'application du principe d'impartialité contrevenait au bon déroulement de la procédure lorsque, par exemple, il n'était matériellement pas possible d'atteindre le quorum minimum exigé par le droit communal. Le conseil communal compte dix-neuf membres et ces élus ne peuvent délibérer valablement que si dix d'entre eux sont présents. La majorité nécessaire aurait donc pu être atteinte si ces neuf conseillers s'étaient absentés mais comme un autre membre n'avait pas participé à l'audition de l'agent et ne pouvait, de ce fait, pas délibérer sur la sanction, le juge refusa d'analyser davantage le moyen<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> C.E., 18 septembre 2002, *De Becker*, n° 110.411, p. 9 et 10.

<sup>140</sup> C.E., 3 avril 2001, *Voüe*, n° 94.495, p. 7.

<sup>141</sup> C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 11.

<sup>142</sup> C.E., 22 décembre 2003, *Coppenholle*, p. 6 à 9 ; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *op. cit.*, p. 385.

## **PARTIE II. LE PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ SUBJECTIVÉ ?**

Dans le cadre de ce travail, nous avons examiné de nombreux arrêts du Conseil d'État. Parmi ceux-ci, certains présentent deux caractéristiques. D'une part, les faits reprochés au requérant sont problématiques. Autrement dit, les actes administratifs faisant l'objet du recours devant le Conseil d'État se fondent sur des griefs médiatisés ou/et poursuivis pénalement. D'autre part, le juge administratif a rejeté le moyen pris de la violation du principe d'impartialité alors que le problème de partialité est, selon nous, flagrant. Ces considérations nous amènent à penser que dans ces décisions, cette Haute juridiction a estimé que l'agent ne méritait pas une autorité disciplinaire absente de parti pris.

Cette partie met en évidence ces arrêts et nous les avons regroupés selon l'aspect du principe d'impartialité qu'ils abordent. Ainsi, le premier chapitre concerne le cumul des fonctions. Le deuxième chapitre se penche sur des propos tenus par certains membres de l'organe disciplinaire. Le troisième et dernier chapitre a trait aux circonstances générales entourant l'adoption de la décision.

Chaque chapitre examine les deux caractéristiques développées ci-dessus. Il présente donc les griefs reprochés aux agents et porte un regard critique sur la motivation du Conseil d'État à l'aide d'éléments doctrinaux et d'autres décisions.

Avant d'entamer cette partie, il convient de souligner une remarque. Certains arrêts ne permettent pas de comprendre en profondeur les motifs du Conseil d'État au sujet du moyen pris de la violation du principe d'impartialité. Ainsi, il est difficile de percevoir et de porter une réflexion sur un arrêt lorsque le juge indique qu'il ressort des écrits que « (certains conseillers) n'ont fait que révéler divers faits dont ils ont estimé qu'ils constituaient des manquements reprochables au requérant »<sup>143</sup> sans reprendre ces écrits dans la décision<sup>144</sup>. Il en est de même lorsque le juge considère *prima facie* qu'il ne ressort pas des procès-verbaux que l'institutrice suspendue préventivement aurait été questionnée de manière partiale et qu'il ne reprend pas dans l'arrêt les passages litigieux<sup>145</sup>. Heureusement, dans d'autres arrêts, la motivation du juge administratif se fait plus consistante. Par exemple, le juge administratif n'hésite pas à détailler

---

<sup>143</sup> C.E., 4 avril 2000, *Lejeune*, n° 86. 566, p. 12 et 13.

<sup>144</sup> C.E., 4 avril 2000, *Lejeune*, n° 86. 566, p. 12 et 13 et C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814, p. 7 et 8.

<sup>145</sup> C.E., 17 décembre 1997, *Lambert*, n° 70.395, p. 5.

le caractère partial de l’instruction en reprenant de multiples passages du dossier administratif et ce, même s’il s’agit d’une décision rendue en extrême urgence<sup>146</sup>.

## **Chapitre 1. Le cumul de fonctions**

Ce chapitre se penche sur l’arrêt *François c. R.T.B.F.* du 13 janvier 1988. Après analyse des faits et de la sanction qui s’en est suivie (Section 1), nous expliquons la motivation du Conseil d’État et nous pointons des arrêts dans lesquels le juge administratif a adopté un tout autre raisonnement (Section 2).

### **Section 1. Faits et procédure disciplinaire**

En début de saison 1985, Monsieur André François, secrétaire de rédaction et présentateur de l’émission ‘Ecran témoin’, publie la liste des films et thèmes de débats pour les mois à venir. Ce document n’est, dans un premier temps, pas contesté par la hiérarchie de la R.T.B.F. À la suite d’un attentat des ‘Cellules communistes combattantes’ survenu à Bruxelles la nuit du 30 avril au 1<sup>er</sup> mai 1985, l’administrateur général décide d’interdire la diffusion du film consacré à l’extrême droite. Il estime que la population est trop sensible face aux documentaires extrémistes. Monsieur François désapprouve ce veto et publie, dans ‘le Bulletin de l’Association des journalistes de la R.T.B.F.’, un article intitulé ‘Faits du prince’. Au travers de ses lignes, il pointe le manque de liberté du journaliste et des décisions arbitraires contraires aux objectifs de ce service public. Ce n’est pas la première fois que l’administrateur général suspend la diffusion d’émissions de ‘l’Ecran témoin’ qui risquaient d’être ‘trop subversives’. En ce qui concerne le film relatif à l’extrême droite, il souligne que la décision de censure était intervenue alors que la R.T.B.F. était en train de défendre en référé sa diffusion. Le journaliste conclut en approuvant la décision du « petit juge »<sup>147</sup> des référés qui, contrairement au Conseil d’État dans l’affaire Buyle, avait protégé la liberté d’information. À la suite de cet article, l’administrateur général proposa au conseil de gestion de retarder son avancement pour un an. L’agent fit un recours auprès du conseil de discipline qui décida d’une peine plus lourde. *In fine*, le conseil d’administration<sup>148</sup> rétrograda temporairement le requérant<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> C.E., 25 juillet 1997, *Barviau*, n° 67.601, p. 7 à 9.

<sup>147</sup> C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 620, obs. D. Lagasse.

<sup>148</sup> Le conseil d’administration ou comme synonyme, le conseil de gestion.

<sup>149</sup> C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 619 à 621, obs. D. Lagasse.

Ainsi, les faits reprochés à Monsieur François sont médiatisés et concernent indirectement le Conseil d'État lui-même. Chose rare, ce juge administratif souligne le caractère sérieux des griefs reprochés à l'agent<sup>150</sup>. Il considère « que le requérant a, dans l'article litigieux, passé la mesure, par le fond et par la forme, des critiques compatibles avec le fonctionnement efficace du service public »<sup>151</sup>.

## Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques

Le Conseil d'État a considéré que le principe d'impartialité entendu dans sa dimension objective n'était pas violé par le seul fait que deux membres du conseil de discipline avaient siégé au conseil d'administration de la R.T.B.F. même si cet organe de recours avait proposé une peine plus lourde que celle finalement décidée par le conseil de gestion. Il ressort des procès-verbaux que ces deux personnes ont expliqué au conseil d'administration l'avis du conseil de discipline mais n'ont pas participé au scrutin final. Pour le juge, ce constat n'avait pas d'importance, indiquant que ledit principe n'était pas violé qu'ils aient ou non participé au vote sur la sanction à infliger à Monsieur François<sup>152</sup>. Il en était ainsi car les droits de la défense du requérant avaient été respectés. L'avis de l'auditeur, repris dans la décision, arrive à la même conclusion, mais pour des motifs différents. Ce dernier analysa la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme et y constata que le principe d'impartialité était méconnu lorsque l'autorité avait défendu la sanction ou s'y était opposée et se retrouvait ensuite à juger de la décision définitive. Or, le conseil de discipline n'avait que procédé à l'instruction de l'affaire. Autrement dit, ils avaient pris une décision en conscience après un examen complet du dossier. Même si les deux membres du conseil de discipline s'étaient fait une opinion sur l'affaire et participaient à la décision du conseil d'administration, il ne s'en suivrait pas, selon l'auditeur, la violation du principe d'impartialité<sup>153</sup>.

Deux observations peuvent être soulignées à l'égard de cet arrêt.

*Primo*, le Conseil d'État va à l'encontre de sa jurisprudence antérieure interdisant à une personne de siéger dans un organe décisionnel, si elle a déjà pu se forger une opinion sur l'affaire en une autre qualité<sup>154</sup>. Selon Dominique Lagasse, cette position s'inspire de

---

<sup>150</sup> D. Lagasse, obs. sous C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 624.

<sup>151</sup> D. Lagasse, obs. sous C.E., 13 janvier 1988, *ibidem*, p. 624 ; C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 623, note D. Lagasse.

<sup>152</sup> C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 621, obs. D. Lagasse.

<sup>153</sup> C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 619 et 621, obs. D. Lagasse.

<sup>154</sup> D. Lagasse, « Justice ... », *ibidem*, p. 309.

l'exigence d'impartialité applicable aux juridictions, qui interdit, notamment, « le cumul des fonctions juridictionnelles »<sup>155</sup> et ce, afin d'éviter que le jugement final ne soit pris par un magistrat qui a déjà une position sur l'affaire<sup>156</sup>.

En effet, à la date de l'arrêt *François*, deux décisions antérieures et non publiées ne suivent pas les motifs de celui-ci. Selon Dominique Lagasse, le retard pris à cette époque par les auteurs du Recueil dans la diffusion des jugements pourrait expliquer la position prise dans l'arrêt analysé sous cette section<sup>157</sup>.

Dans le premier arrêt, le requérant, directeur d'un établissement supérieur, contestait la présence du président de la chambre de recours ayant à statuer sur la proposition de sanction, au motif qu'il avait déjà examiné les faits reprochés à l'agent afin de vider un autre dossier. Ce juge administratif a considéré que le principe *Justice should not only be done but should also be seen to be done*<sup>158</sup> trouvait à s'appliquer car ce président s'était nécessairement forgé une opinion sur le cas du requérant même si la légitimité de celle-ci n'était pas à exclure. Ce directeur d'établissement restant en défaut de démontrer l'intervention du président dans cette autre affaire, le juge considéra que le moyen était fondé en droit mais manquait en fait<sup>159</sup>.

Dans la seconde décision, Madame Thys, infirmière dans des établissements scolaires à Gand, reprocha la présence de son supérieur hiérarchique au sein de la commission médicale qui avait décidé de sa démission d'office pour cause de maladie. Le juge administratif accueillit le moyen au motif que ce responsable avait déjà pu se faire une opinion sur l'état de santé de cette soignante<sup>160</sup>.

*Secundo*, l'arrêt *François* est selon nous un arrêt isolé car la jurisprudence ultérieure à cette décision confirma le raisonnement soutenu dans les deux jugements expliqués ci-dessus. Effectivement, dans la majorité des décisions étudiées, le Conseil d'État accueillit le moyen pris de la violation du principe d'impartialité au motif qu'un ou plusieurs membres de l'organe disciplinaire avai(en)t pu se faire une opinion sur l'affaire à la suite d'un examen 'neutre' de

---

<sup>155</sup> D. Lagasse, obs. sous C.E., 13 janvier 1988, *ibidem*, p. 623 et 624.

<sup>156</sup> D. Lagasse, obs. sous C.E., 13 janvier 1988, *ibidem*, p. 624.

<sup>157</sup> D. Lagasse, « Justice should not only be done but should also be seen to be done », obs. sous C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116, *J.T.*, 1989, p. 309.

<sup>158</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n°28.448, p. 16.

<sup>159</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n°28.448, p. 16 ; D. Lagasse, « Justice... », *op.cit.*, p. 309.

<sup>160</sup> C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116, *J.T.*, 1989, p. 307 et 308 ; D. Lagasse, « Justice... », *ibidem*, p. 309.

celle-ci et ce, avant l'adoption de la décision prise en première instance ou sur recours<sup>161</sup>. Nous avons rencontré ce raisonnement dans quatre situations<sup>162</sup>.

La première situation vise des membres qui adoptent la sanction et siègent ensuite dans l'organe administratif de recours<sup>163</sup>. Dans l'arrêt du 20 décembre 2012, le Conseil d'État fait droit au moyen car il était possible pour le conseil d'administration de TECTEO de délibérer valablement sans les membres du bureau exécutif qui avaient adopté la sanction de démission d'office<sup>164</sup>. Une décision du 19 novembre 1997 abonde également en ce sens, jugeant que la présence du directeur général laisse deviner une partialité dans le chef du conseil d'administration de l'I.D.E.A. statuant sur recours<sup>165</sup>.

La deuxième situation interdit aux membres qui ont proposé la sanction de participer à la décision finale<sup>166</sup>. Ainsi, dans un arrêt du 23 avril 2010, l'agent sanctionné contestait la présence de certains membres du conseil de gérance de VIVAQUA au sein du conseil d'administration qui l'avait auditionné et sanctionné car ces intéressés avaient proposé la sanction disciplinaire. Le Conseil d'État estima *prima facie* qu'un soupçon d'impartialité pesait sur l'organe disciplinaire délibérant sur la sanction<sup>167</sup>. Il en est de même dans des arrêts du 30 mars 2009 et du 18 janvier 2008 dans lesquels le juge administratif considéra que le directeur général qui avait proposé la sanction ne pouvait assister à la délibération du conseil

---

<sup>161</sup> Dans l'arrêt *François*, l'auditeur avait considéré que le principe d'impartialité n'était pas méconnu lorsque qu'un organe ayant pris position après un examen partiel de l'affaire avait par la suite siégé dans l'instance décisionnelle. C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 618 et 619, obs. D. Lagasse. Nous avons trouvé des arrêts ultérieurs concluant en sens contraire.

<sup>162</sup> Jacques Jaumotte englobe ces situations sous le vocable plus général 'd'accusation'. Il indique que « les personnes qui ont soutenu l'accusation dans une phase déterminée de la procédure, ne peuvent plus intervenir lors d'une phase ultérieure de celle-ci ». J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 675. Ann Coolseat indique quant à elle que « quiconque s'étant déjà formé une opinion sur l'affaire disciplinaire en cours de procédure ne peut participer à la prise de décision dans la mesure où cette personne ne peut revenir sur son avis sans perdre la face (...) » A. COOLSEAT, *op. cit.*, p. 301. Au sujet du principe d'impartialité objectif applicable aux juridictions, Pierre Nihoul établit également une distinction entre « l'exercice successif de fonctions dans le temps et le cumul de fonctions dans l'espace ». P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 230.

<sup>163</sup> Cependant, dans l'arrêt *Feuillien*, le Conseil d'État juge que le principe d'impartialité n'est pas violé lorsque la loi prévoit que les mêmes membres siègent en première instance et sur recours. C.E., 31 janvier 1996, n° 57.936. ; A. COOLSEAT, *ibidem*, p. 308 et 309 ; B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 58.

<sup>164</sup> C.E., 20 décembre 2012, *Trevisiol*, n° 221.863, p. 2 et 3. La société coopérative à responsabilité limitée TECTEO s'appelait anciennement Association Liégeoise du gaz. Le Conseil d'État fait d'ailleurs expressément référence à l'arrêt *Verteneuil* ci-dessous.

<sup>165</sup> C.E., 19 novembre 1997, *Verteneuil*, n°69.678, p. 4. I.D.E.A. pour Intercommunal de Développement économique et d'Aménagement de la Région Mons-Borinage-Centre.

<sup>166</sup> A. COOLSEAT, *op. cit.*, p. 299 à 301.

<sup>167</sup> C.E., 23 avril 2010, *Boulangier*, n° 203.239, p. 15. Dans l'arrêt en annulation n°206.162, le juge administratif considéra le recours sans objet car le conseil d'administration avait retiré sa décision. Celle-ci n'a pas été attaquée et est devenue définitive.

d'administration se prononçant définitivement sur celle-ci<sup>168</sup>. Cependant, dans les décisions examinées, nous avons constaté que le Conseil d'État s'écarterait parfois du principe selon lequel celui qui propose la sanction ne peut la prononcer<sup>169</sup> et ce, au nom de la structure de l'administration telle que voulue par la loi<sup>170</sup>. Il en est ainsi lorsque le collège a instruit le dossier disciplinaire relatif à un secrétaire communal et participe ensuite à la procédure devant le conseil communal<sup>171</sup> ou encore quand le conseil de l'action sociale mène l'ensemble de la procédure disciplinaire à l'encontre du receveur du C.P.A.S.<sup>172</sup>

La troisième situation concerne des membres qui sont intervenus hâtivement au cours de la procédure disciplinaire et qui, de ce fait, ont déjà pu exprimer leur opinion avant qu'ils soient légalement compétents pour ce faire<sup>173</sup>. Ainsi, dans un arrêt du 12 juin 1995, le Conseil d'État estima que le principe d'impartialité n'avait pas été respecté car le Ministre, ayant confirmé la proposition définitive de sanction du conseil de direction et ce, antérieurement à l'avis de la chambre de recours, avait déjà pu se faire une opinion définitive sur l'affaire avant d'adopter la sanction finale<sup>174</sup>. Il en est de même dans un arrêt du 4 décembre 1990 dans lequel un membre du conseil de discipline de la B.R.T. avait, préalablement à l'avis rendu par cet organe, assisté à une séance du comité permanent décidant d'entamer la procédure disciplinaire<sup>175</sup>.

La quatrième et dernière situation dans laquelle un membre de l'organe disciplinaire a pu examiner l'affaire et avoir, de ce fait, un avis et ce, avant la décision finale, vise quant à elle un membre de l'autorité qui, dans un tout autre contexte, a pu se forger une opinion sur les griefs reprochés à l'agent<sup>176</sup>. Dans un arrêt du 3 avril 1992, le Conseil d'État jugea qu'un magistrat ayant participé à l'instruction pénale de l'affaire, avait méconnu le principe d'impartialité objectif en prenant également part au comité régulateur des polices judiciaires amené à un rendre un avis au sujet de la prolongation de suspension préventive. Cette mesure d'ordre trouvait en effet son fondement dans la procédure judiciaire<sup>177</sup>. L'arrêt *Jacquart* analysé plus

---

<sup>168</sup> C.E., 30 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038, p. 4 et 5. La partie adverse étant l'I.D.E.A. ; C.E., 18 janvier 2008, *XXXX*, n° 178.227, p. 9 et 10. La partie adverse étant l'I.C.D.I. pour Association intercommunale pour la collecte et la destruction des immondices de la région de Charleroi.

<sup>169</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 228.

<sup>170</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 675 et 676.

<sup>171</sup> C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 9 à 11.

<sup>172</sup> C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814, p. 7 et 8. En l'espèce, la Cour constitutionnelle a jugé que ce cumul de fonctions n'était pas inconstitutionnel. Voy. C.C., 29 octobre 2003, n° 141/2003.

<sup>173</sup> Jacques Jaumotte regroupe ces arrêts sous le vocable plus large « d'accusation ».

<sup>174</sup> C.E., 12 juin 1995, *Schurmans*, n° 53.652, p. 7.

<sup>175</sup> C.E., 4 décembre 1990, *Buyle*, n° 35.924, p. 15.

<sup>176</sup> D. LAGASSE, « Justice », *op. cit.*, p. 309.

<sup>177</sup> C.E., 3 avril 1992, *Reyniers*, n° 39.156, p. 6. Encore faut-il que la « structure de l'administration » permette l'application dudit principe. En l'espèce, il aurait été possible pour un des magistrats de s'absenter.

haut peut également être souligné car le juge administratif considéra que le président de la chambre de recours de l'administration de l'enseignement secondaire, qui avait déjà pu se faire un avis sur l'affaire en vidant un autre dossier, ne pouvait siéger au sein de cet organe<sup>178</sup>.

## **Chapitre 2. Les propos tenus par certains membres de l'autorité disciplinaire**

Le Conseil d'État a déjà jugé que les propos tenus par certains membres de l'autorité disciplinaire ne mettaient pas en cause l'impartialité de l'organe collégial. À ce sujet, nous épinglons deux décisions dans lesquelles les faits sont épineux ; celle du 18 septembre 2017, *Charlier c. la commune de Chastre*, rendue en annulation et l'arrêt du 31 juillet 2019, *XXXX c. la Zone de police Bruxelles-Ouest 5340*, rendu en extrême urgence<sup>179</sup>.

Pour chacune d'elles, nous reprenons brièvement les faits et la procédure de suspension préventive qui s'en est suivie (section 1). Ensuite, nous expliquons la motivation du Conseil d'État et nous l'argumentons à l'aide notamment d'autres décisions rendues par cette Haute juridiction administrative (section 2).

### **Section 1. Faits et procédure de suspension préventive**

Cette section met en évidence les faits reprochés aux deux agents et les mesures d'ordre adoptées.

#### *a) Arrêt du 18 septembre 2017, Charlier c. la commune de Chastre*

Le directeur général de la commune de Chastre, Monsieur Charlier, était en possession d'armes à feu sans détenir d'autorisation. Après avoir été interpellé par la police à ce sujet, il déposa celles-ci chez un armurier. Un an plus tard, le Parquet lui donna son accord pour récupérer ses armes à la condition de ne plus pouvoir s'en servir. Par la suite, il envoya un document à l'inspecteur concerné depuis le fax de la commune attestant que 'les armes avaient été démilitarisées et remises à leur propriétaire'. Ce document était signé par l'armurier et contenait

---

<sup>178</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n°28.448, p. 16. Le juge administratif considéra toutefois que le moyen manquait en fait car l'agent n'apportait pas la preuve que le président avait déjà examiné son cas dans un autre dossier.

<sup>179</sup> Par la suite, il n'y a pas eu de recours en annulation contre la décision.

son cachet alors que ce commerçant n'avait jamais établi cette pièce. Après enquête judiciaire, Monsieur Charlier fut condamné le 7 décembre 2015 par le tribunal correctionnel du Brabant wallon pour faux en écriture et détention illégale d'armes. La presse relaya cette condamnation.

La commune de Chastre attendit la fin du délai d'appel pour intenter une action disciplinaire en raison de cette condamnation et de l'envoi du 'faux document' depuis le fax communal. Il fut également reproché à l'agent d'avoir trompé le collège et le bourgmestre dans des procédures de marché public, d'avoir fumé dans les locaux et de ne pas avoir pris en charge un dossier relatif à une altercation entre une employée et un conseiller. Au jour de l'ouverture de cette action disciplinaire, une procédure de suspension préventive fut également entamée. Le 19 avril 2016, le conseil communal adopta cette mesure d'ordre qui pris effet à dater du 2 mai 2016<sup>180</sup>.

*b) Arrêt du 31 juillet 2019, XXXX c. la Zone de police Bruxelles-Ouest 5340*

Dans cette affaire, il était reproché à un policier d'avoir brutalisé un homme lors d'une intervention de nuit à Molenbeek-Saint-Jean. Cet agent lui porta des coups alors qu'il était maintenu au sol par un membre des forces de l'ordre. Ce comportement avait été filmé et placé sur les réseaux sociaux. Ce policier fut écarté sur le champ par son chef de corps et suspendu préventivement le 29 mai 2019. À la suite d'un recours en référé devant le Conseil d'État, le collège de police adopta une nouvelle mesure d'ordre le 15 juillet 2019<sup>181</sup>.

## **Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques**

Dans les deux affaires expliquées ci-dessus, les requérants contestaient les propos tenus par certains membres de l'organe disciplinaire. Sous cette section, nous épinglons ces paroles (a et b). Ensuite, nous expliquons et commentons la motivation du Conseil d'État (c).

*a) Arrêt du 18 septembre 2017, Charlier c. la commune de Chastre*

Dans une des branches, l'agent reprochait les paroles tenues par trois membres du conseil communal, en l'espèce, deux conseillers et le bourgmestre.

Lors d'une émission de télévision précédant l'ouverture de la procédure de suspension préventive, une élue « avait clairement précisé ne pas être juriste et ajouté qu'il ne lui

---

<sup>180</sup> C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 2 à 34.

<sup>181</sup> C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 1 et 2 ; C.E., 11 juin 2019, XXXX, n° 244.767, p. 2 à 4.

appartenait pas d'établir quoi que ce soit, mais qu'étant donné la condamnation pour faux et usage de faux, il était raisonnable, en raison de ses devoirs par rapport aux citoyens, de **solliciter une suspension provisoire du requérant** en vue de savoir ce qu'il y avait lieu de faire. Elle avait mentionné que **ce genre de faits ne pouvaient être tolérés** dans le cadre de la fonction de directeur général d'une commune. ».

Au sujet des propos tenus par le bourgmestre lors de l'audition, le procès-verbal reprenait les termes suivants : « **La confiance rompue par votre condamnation** pourrait nous empêcher de travailler dans de bonnes conditions dans le futur ! ». Selon l'agent, un conseiller avait accredité ces propos<sup>182</sup>.

*b) Arrêt du 31 juillet 2019, XXXX c. la Zone de police Bruxelles-Ouest 5340*

Le requérant invoque également la violation du principe d'impartialité en raison des propos tenus par la bourgmestre et sa porte-parole.

Le jour de la diffusion des faits sur les réseaux sociaux, cette cheffe de la majorité communale s'était exprimée sur Twitter. Ses paroles sont reprises comme suit : « Une vidéo montrant une intervention policière à Molenbeek circule actuellement. Cette intervention est d'une violence inacceptable. **Rien ne peut la justifier. Je demande** que l'agent impliqué soit convoqué et qu'une **sanction** immédiate soit prise ». À la suite de la décision d'écartement immédiat du chef de corps survenue le lendemain des faits, elle s'exprima à nouveau mais cette fois, à la télévision. Ses propos sont indiqués comme suit : « J'ai demandé qu'il soit convoqué. À l'heure où je vous parle, il n'a pas encore pu être entendu. Par contre, j'avais aussi **demandé qu'une sanction soit prise** immédiatement vu la gravité des faits et ceci a été fait. Donc il est déjà suspendu ».

À la suite de l'arrêt en référé faisant droit au requérant, le collège de police adopta une nouvelle mesure de suspension préventive. Quelques jours avant la délibération, la porte-parole de la bourgmestre déclara dans la presse que « l'important (...) est que **tout est rentré dans l'ordre**, le policier est de nouveau suspendu quatre mois avec 20% de traitement et c'est effectif »<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 46.

<sup>183</sup> C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 3 et 4.

### c) *Décision du Conseil d'État et remarques*

Dans ces deux affaires, nous constatons que la motivation du juge administratif est similaire. Nous développons son raisonnement en **trois points** et nous commentons pas à pas celui-ci.

**Premièrement**, le Conseil d'État constate que ni la bourgmestre ni sa représentante n'étaient présentes lors de la décision de suspension préventive du policier. Cette observation sera également relevée dans les motifs de l'arrêt *Charlier* se prononçant cette fois sur la (double) sanction disciplinaire de l'agent ; les trois élus mentionnés ci-dessus n'ayant pris part qu'à la décision de suspension préventive<sup>184</sup>. Nous ne voyons pas en quoi l'absence d'un membre 'partial' lors d'une réunion constitue un 'gage' d'objectivité de la décision. En ce sens, ledit membre pourrait se permettre de s'exprimer comme bon lui semble du moment qu'il ne participe pas à la décision et ce, afin d'assurer l'impartialité de l'organe collégial.

**Deuxièmement**, le Conseil d'État jugea que les propos tenus dans les deux arrêts ne sont pas révélateurs d'un parti pris. À ce sujet, nous avons trois remarques à développer.

Tout d'abord, une nuance est à apporter au sujet des paroles de la bourgmestre de Molenbeek. Le juge ne se prononce pas sur le caractère partial de son discours et indique que celui-ci concerne la première mesure de suspension préventive et non la seconde<sup>185</sup>. Il est intéressant de se pencher sur l'arrêt relatif à cette première décision et qui avait également été rendu en référé. Dans celui-ci, le juge administratif estime, au sujet de la condition d'extrême urgence, que les paroles de la bourgmestre, affichant la nécessité qu'une sanction immédiate soit prise et ce, avant la décision, ont pu porter atteinte à la réputation de l'agent. Il est étonnant d'affirmer qu'il y a « imminence du péril » sur cette base et de ne pas se prononcer ensuite sur le caractère partial de ces propos<sup>186</sup>.

Ensuite, dans l'arrêt *Charlier*, le juge administratif constate que le requérant n'a pas signé le procès-verbal car ce dernier estime la retranscription des paroles du bourgmestre inexacte. De plus, selon l'agent, l'intervention d'un élu accréditant les propos du chef de la majorité n'y est pas reprise. Cependant, le juge administratif prend ce document comme preuve d'impartialité de l'organe car l'agent n'a pas demandé la procédure d'inscription en faux. Dans ce contexte, l'autorité amenée à démontrer l'impartialité de ses propos, pourrait se trouver dans une position

---

<sup>184</sup> C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 5 ; C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 23.

<sup>185</sup> C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 5 et 6 ; C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 22 et 23.

<sup>186</sup> C.E., 11 juin 2019, XXXX, n° 244.767, p. 7 ; D. RENDERS et B. GORS, *op. cit.*, p. 417.

plus favorable. Elle décide *in fine* de la retranscription du procès-verbal et il semble difficile d'établir, au terme d'une procédure telle que celle visée à l'article 51 du règlement général de procédure, certaines paroles déplacées.

Enfin, et cette remarque est valable pour les deux affaires, nous avons constaté que certains arrêts se sont montrés sévères à l'égard des paroles tenues par certains membres de l'autorité. Ainsi, dans un arrêt du 16 juin 2015, le juge administratif a considéré que les propos du bourgmestre selon lesquels « la messe est dite » témoignaient d'un parti-pris de sa part lors de l'audition. Il en est de même lorsque le président du C.P.A.S. de Ciney exprime des « écarts de langage et s'est placé lui-même en tant que partie dans le contexte de cette affaire » ou lorsque, avant l'audition de l'agent cette fois, le Ministre flamand du Logement déclare dans le 'Morgen': «qu'il n'(est) plus possible de coopérer avec (ce) directeur (...) et qu'il confirme (son) licenciement » et que le président du conseil d'administration de la SFL annonce, quant à lui, « sa proposition de retirer le requérant du service ». Dans un arrêt plus ancien, le Conseil d'État jugea également que le commandant de l'E.R.M., ayant fait connaître au Ministre de la Défense son opinion sur les poursuites tout en demandant à celui-ci leur mise en œuvre, ne pouvait prendre part au délibéré du conseil d'enquête<sup>187</sup>.

**Troisièmement**, le juge administratif estima que, quel que soit les propos exacts, l'agent restait en défaut d'apporter la preuve de leur influence sur le conseil communal ou le collège de police lors de l'adoption de la décision. En se basant sur les arrêts cités ci-dessous, nous constatons que le Conseil d'État a déjà été plus souple au sujet de cette démonstration. Ainsi, en exprimant que « la messe était dite », le bourgmestre avait influencé l'ensemble du collège communal car il était le chef de la majorité. Dans l'arrêt du 5 septembre 2006, c'est le contexte général qui amène le Conseil d'État à estimer que les « écarts de langage » du président du C.P.A.S. ont influencé le conseil de l'action sociale. Ce responsable avait refusé le vote sur sa récusation alors que l'agent et un conseiller en avaient fait la demande et étaient intervenus, à plusieurs reprises, de manière partielle. Dans l'arrêt du 21 juin 2004 et dans celui du 8 décembre 1989, l'influence des membres partiels sur le collège n'est pas abordée<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7 ; C.E., 5 septembre 2006, *Ferbus*, n° 162.274, p. 7 ; C.E., 21 juin 2004, *Michel*, n° 132.731, p. 4 et 5 ; C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, *J.L.M.B.*, 1990, p. 790, obs. P. Martens, « Droit de la défense et impartialité du juge ».

<sup>188</sup> C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7 ; C.E., 5 septembre 2006, *Ferbus*, n° 162.274, p. 7 ; C.E., 21 juin 2004, *Michel*, n° 132.731, p. 4 et 5 ; C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, *J.L.M.B.*, 1990, p. 790, obs. P. Martens, « Droit de la défense et impartialité du juge ».

En tout état de cause, il semble difficile pour Monsieur Charlier et l'agent de police d'établir la preuve que les membres dont ils soupçonnent un parti pris ont pu influencer l'ensemble de l'organe disciplinaire.

### **Chapitre 3. Les circonstances entourant l'adoption de la sanction**

Ce chapitre développe trois arrêts rendus en annulation dans lesquels le Conseil d'État a considéré que le contexte précédant l'adoption de la sanction n'était pas de nature à créer une apparence de partialité. Curieusement, il s'agit ici encore d'affaires délicates. Nous mettons en avant la décision du 12 novembre 2002, *Schmitz c. l'État belge* ainsi que les arrêts du 26 juin 2018, *Charlier c. la Région wallonne et la commune de Chastre* et du 18 septembre 2017, *Charlier c. la commune de Chastre*. Pour chaque jugement, nous expliquons les faits et analysons la décision du Conseil d'État.

#### **Section 1. Faits et procédure disciplinaire**

Les griefs reprochés à chaque agent ainsi que la procédure qui s'en est suivie sont expliqués ci-dessous.

##### *a) Arrêt du 12 novembre 2002, Schmitz c. l'État belge*

Monsieur Friedrich Joseph Schmitz, premier avocat général près de la Cour d'appel de Liège depuis 1984, fut condamné par la Cour d'appel de Bruxelles le 19 février 2001 pour corruption et détournement. Le juge fut particulièrement sévère à son égard en raison de la fonction qu'il exerçait au sein de l'appareil judiciaire. La motivation du jugement indique « que la peine d'emprisonnement principal (...) prend en considération l'extrême gravité des faits; que le prévenu, occupant des hautes fonctions dans la magistrature, n'a pas hésité à tromper les tiers par des manœuvres frauduleuses, afin de se faire remettre de l'argent; que pour toucher les fruits de sa corruption et des actes illicites qu'il commettait en faveur des frères FALKENBERG, le prévenu a participé à des faux en écriture et a recelé de l'argent provenant d'origine délictueuse; que ce comportement délictueux porte d'autant plus atteinte à la société qu'indépendamment du

mépris qu'il témoigne pour les tiers, il a, ce faisant, trompé la confiance que tout citoyen doit avoir dans le pouvoir judiciaire pour que celui-ci puisse remplir la tâche qui lui est dévolue »<sup>189</sup>.

Le requérant introduit un pourvoi en cassation qui fut rejeté le 13 juin 2001<sup>190</sup>.

Lors de l'enquête pénale qui débuta en 1996, ce magistrat fut suspendu préventivement. Quelques mois avant la décision de la Cour d'appel, l'agent a introduit une demande pour être admis à la retraite. À la suite de ce jugement, le Ministre auditionna l'agent et proposa au Roi sa révocation. Monsieur Schmitz se vit infliger cette sanction disciplinaire par un arrêté royal du 26 avril 2001. Sa mise à la pension devait quant à elle avoir lieu un jour après<sup>191</sup>.

*b) Arrêts Charlier c. la commune de Chastre du 18 septembre 2017 et Charlier c. la Région wallonne et la commune de Chastre du 26 juin 2018*

Les griefs menant à la sanction ont été expliqués dans la première section du deuxième chapitre. Lors de l'absence de Monsieur Charlier, d'autres faits relatifs à l'exécution de ses tâches furent découverts. Suite à cela, l'autorité décida de lancer une seconde procédure disciplinaire. Les deux actions aboutirent à une démission d'office<sup>192</sup>.

## **Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques**

Cette section relate et commente la motivation du Conseil d'État rendue pour chacun des arrêts.

*a) Arrêt du 12 novembre 2002, Schmitz c. l'État belge*

Dans sa requête en annulation, Monsieur Schmitz contesta la partialité du Ministre de la Justice ayant proposé la sanction de la révocation au Roi.

La principale pièce de procédure appuyant ses dires, est une lettre adressée le 28 février 2001, soit une dizaine de jours après le jugement pénal, par le procureur général près la Cour d'appel de Liège au procureur général près la Cour de cassation. Dans celle-ci, il indique que « Monsieur le Ministre de la Justice a bien voulu me faire part, par l'intermédiaire de son chef de cabinet, de son souhait de procéder à la révocation (du requérant) »<sup>193</sup>. Une semaine plus tard, ce même procureur général près la Cour d'appel de Liège « demande (au Ministre de

---

<sup>189</sup> C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 2, 3 et 7.

<sup>190</sup> C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 6.

<sup>191</sup> C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 2 à 4.

<sup>192</sup> C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 13 à 15.

<sup>193</sup> C.E., 12 novembre 2002, *Schmitz*, n° 112.462, p. 8.

la Justice) s'il ne conviendrait pas d'attendre l'arrêt prononcé par la Cour de cassation avant d'envisager s'il y a lieu ou non de procéder à la révocation de l'intéressé »<sup>194</sup>. À ce courriel est jointe la lettre adressée au procureur général près la Cour de cassation. Selon le requérant, les propos tenus par ce procureur général près la Cour d'appel de Liège ne peuvent pas être le résultat de son imagination. Si ce dernier s'est exprimé ainsi, c'est nécessairement parce que le Ministre lui a fait savoir, « fut-ce par l'intermédiaire de son chef de cabinet », son intention de révoquer le requérant<sup>195</sup>.

Le Conseil d'État considéra que ces pièces de procédure ne mettaient pas en question l'impartialité du Ministre, car il n'avait pas personnellement tenu ces propos et les termes exacts sont incertains. De plus, dans une lettre précédant celle envoyée au procureur général près la Cour de cassation, le Ministre indique au procureur général près la Cour d'appel de Liège, son intention de conclure la procédure disciplinaire avant la pension du magistrat mais n'affiche pas une volonté de le révoquer<sup>196</sup>.

En finalité, tout dépend de la valeur donnée à des propos tenus par des personnes autres que celles suspectées de partialité.

Selon nous, ces pièces ne permettaient pas de démontrer que le Ministre avait été partial dans l'examen du dossier disciplinaire de l'agent. Cependant, l'impartialité objective du Ministre pourrait être contestée. Le requérant aurait pu craindre, en raison de la lettre du procureur général près la Cour d'appel de Liège adressée au procureur général près la Cour de cassation, que son dossier ne soit pas compulsé par le Ministre avec l'objectivité attendue.

À ce sujet, nous avons quelques remarques à formuler.

Tout d'abord, le procureur général près la Cour d'appel de Liège n'est pas une personne extérieure à la procédure disciplinaire qui ne connaît rien au dossier. Au contraire, il a suspendu préventivement le magistrat lors de l'enquête pénale et devait, en principe, entamer les poursuites disciplinaires à la suite du jugement. Le Ministre a finalement auditionné l'agent et proposé la sanction au Roi. Il semblerait donc étonnant qu'il ait mal compris les propos tenus par le chef de cabinet.

Ensuite, la lettre adressée au procureur général près la Cour de cassation s'insère dans un contexte particulier imposant une grande prudence à l'autorité disciplinaire dans la gestion de la procédure. En effet, elle se déroule « dans l'urgence » et ce, afin d'être clôturée avant la

---

<sup>194</sup> C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 3.

<sup>195</sup> C.E., 12 novembre 2002, *Schmitz*, n° 112.462, p. 7.

<sup>196</sup> C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 7 et C.E., 12 novembre 2002, *Schmitz*, n° 112.462, p. 8 et 9.

pension de l'intéressé. De plus, l'arrêt de la Cour de cassation n'est pas encore rendu au moment de la révocation de l'agent<sup>197</sup>.

Enfin, que ce se serait-il passé si ce juge administratif avait annulé la révocation ? L'agent aurait pu bénéficier de sa pension dans le secteur public<sup>198</sup> et l'adoption d'une nouvelle sanction n'aurait pas été matériellement envisageable. Les sanctions telles que l'avertissement, la censure et la suspension temporaire<sup>199</sup> n'auraient pas modifié la situation du magistrat, vu que celui-ci aurait été pensionné. Si l'autorité avait décidé de révoquer à nouveau l'agent, elle n'aurait pas pu rétroagir les effets de cette décision à une date antérieure à celle de la mise à la pension et ce, afin de retirer à l'agent le bénéfice de ce droit. Effectivement, en matière disciplinaire, l'administration dispose d'un pouvoir facultatif et discrétionnaire<sup>200</sup> et ne peut, de ce fait, faire rétroagir l'acte remis en état après annulation<sup>201</sup>. Une telle décision « ne (peut) "sortir ses effets à une date antérieure à sa propre entrée en vigueur" »<sup>202</sup>. Il n'est donc pas fait exception ici au principe de la non-rétroactivité des actes administratifs<sup>203</sup>.

*b) Arrêts Charlier c. la commune de Chastre du 18 septembre 2017 et Charlier c. la Région wallonne et la commune de Chastre du 26 juin 2018*

Outre les propos tenus par différents membres de l'organe disciplinaire, l'agent mit en avant d'autres éléments pouvant laisser planer un doute sur l'aptitude de l'autorité à examiner son cas avec objectivité. Cependant, le Conseil d'État déclara le moyen non fondé<sup>204</sup>. Nous examinons trois problématiques parmi celles relevées par l'agent.

Premièrement, Monsieur Charlier reprochait à l'autorité de l'avoir convoqué pour une audition dans le cadre d'une suspension préventive alors qu'il était en congé pour maladie. Le Conseil d'État estima que l'organe disciplinaire n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation

---

<sup>197</sup> C.E., 12 novembre 2002, *Schmitz*, n° 112.462, p. 3 et 9.

<sup>198</sup> F. GOSSELIN, *op.cit.*, p. 305 et 335.

<sup>199</sup> C. jud., art. 405, modifié par la loi du 15 juillet 2013, *M.B.*, 25 juillet 2013 ; C.E., 21 août 2001, *Schmitz*, n° 98.432, p. 7.

<sup>200</sup> D. RENDERS, *op.cit.*, p. 373.

<sup>201</sup> D. RENDERS et B. GORS, *op.cit.*, p. 339 à 341.

<sup>202</sup> D. RENDERS et B. GORS, *ibidem*, p. 341.

<sup>203</sup> D. RENDERS, *op.cit.*, p. 388 et 389.

<sup>204</sup> C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 17 à 42 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n°239 131, p. 43 à 49.

car ce directeur général pouvait revenir au travail à la fin de son certificat. De plus, il avait fait débiter cette mesure d'ordre à ce moment.

Selon nous, ce raisonnement ne répond pas adéquatement aux développements de l'agent. La suspension préventive vise à « écarter l'agent à titre conservatoire et de façon provisoire »<sup>205</sup> car les faits pour lesquels il est convoqué perturbent le bon déroulement du service<sup>206</sup>. Or, dans l'affaire qui nous occupe, l'agent n'est pas à son poste de travail. Le but de cette mesure d'ordre est *de facto* atteinte. Monsieur Charlier constate cependant que la convocation n'indique pas les raisons pouvant justifier la suspension malgré son absence. Le certificat médical de l'agent n'est pas abordé dans ce courrier. Ce n'est qu'après les remarques fournies par le conseil de l'agent lors de l'audition que cette situation sera prise en compte et que le requérant sera suspendu avec effet à la date de fin de son certificat. Dans ce contexte, l'autorité pourrait laisser penser qu'elle a déjà pris position sur les faits reprochés à l'agent<sup>207</sup>.

Deuxièmement, Monsieur Charlier contestait l'appel à candidature qui avait été effectué avant la date de son audition et ce, en vue du poste de directeur général de remplacement. Le juge administratif a considéré que cette situation ne démontrait pas une quelconque partialité dans le chef de l'autorité communale au motif que cette offre indiquait qu'il s'agissait d'un remplacement et que la partie adverse a uniquement voulu diminuer la charge de travail de la personne exécutant les tâches de Monsieur Charlier sans se prononcer sur les procédures disciplinaires. De plus, cet appel à candidature n'a finalement pas été concrétisé.

Il est regrettable que le Conseil d'État ne se penche pas plus en avant sur les conditions de l'offre qui, selon l'agent, relevaient davantage d'une offre d'emploi pour un directeur général en titre qu'un appel à candidature en vue du recrutement d'un directeur général de remplacement. L'analyse détaillée de cette offre d'emploi aurait permis de déceler, à tout le moins, une éventuelle apparence de partialité du conseil communal. Le juge administratif n'a donc pas examiné pleinement cette branche<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> D. RENDERS, *op. cit.*, p. 233.

<sup>206</sup> F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 344.

<sup>207</sup> C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 18, 23 à 26 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n°239 131, p. 44, 47 et 48.

<sup>208</sup> C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 18, 19 et 26.

Troisièmement, avec nos mots, le requérant reprochait à l'autorité disciplinaire d'avoir fait reposer ses décisions sur le jugement pénal sans prendre en considération sa défense à ce sujet. À ce propos, l'interprétation de la jurisprudence semble controversée. Selon certains auteurs, l'autorité disciplinaire est liée par le jugement pénal « quant aux **faits** et quant à leur imputabilité ». Cependant, elle n'est pas tenue par la qualification juridique donnée à ceux-ci. Pour d'autres, le jugement pénal est un tout indissociable. Si l'agent est reconnu coupable d'une infraction, les éléments constitutifs de celle-ci ne peuvent pas être contestés lors de l'action disciplinaire. Dans l'affaire qui nous occupe, le Conseil d'État a fait droit à cette position. La défense de l'agent ne devrait donc porter que sur le bien-fondé d'une sanction en raison des délits commis, le requérant ne pouvant remettre en cause les motifs de la décision judiciaire<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 18, 40 à 42 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239 131, p. 44 ; F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 359 et 360 ; D. RENDERS, *op. cit.*, p. 230.

### **PARTIE III. LA COLLÉGIALITÉ ET L'IMPARTIALITÉ**

L'analyse réalisée dans la deuxième partie du travail démontre que le Conseil d'État s'est déjà départi d'un examen raisonnable du moyen pris de la violation du principe d'impartialité en raison, selon nous, des griefs reprochés à l'agent. Explorant toujours le principe d'impartialité, cette troisième partie en examine l'application lorsque l'organe disciplinaire est collégial. C'est sous cet angle que les décisions de la Haute juridiction administrative seront étudiées.

En droit de la fonction publique, de nombreuses sanctions disciplinaires sont prises par des organes collégiaux. Par exemple, en Région wallonne, les articles L1215-7 et L1215-8 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation attribuent au conseil et au collège communaux la compétence d'infliger ces sanctions aux membres du personnel<sup>210</sup>. Au niveau fédéral, la procédure disciplinaire prévue à l'arrêté royal du 2 octobre 1937 prévoit l'intervention du comité de direction et éventuellement de la chambre de recours et ce, préalablement à la prise de décision finale<sup>211</sup>.

En associant impartialité et collégialité, les décisions étudiées peuvent alors être regroupées en deux courants<sup>212</sup>. Ils feront chacun l'objet d'un chapitre.

Dans le premier courant jurisprudentiel, le Conseil d'État n'exige pas de la partie requérante la démonstration de l'influence du ou des membres, pour le ou lesquels elle reprochait un manque d'objectivité, sur l'ensemble du groupe délibérant sur la sanction<sup>213</sup>. Ce raisonnement se constate déjà dans des arrêts anciens<sup>214</sup>.

---

<sup>210</sup> Art. L1215-7 et L1215-8 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

<sup>211</sup> Voy. notamment Art. 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 03 août 2016, *M.B.*, 24 août 2016 ; F. GOSSELIN, *op.cit.*, p. 319 à 320.

<sup>212</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 314 et 315 ; D. LAGASSE, « L'impartialité, principe général du droit applicable aux autorités administratives », *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 439.

<sup>213</sup> Voy. P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 314 et 315 ; D. LAGASSE, *ibidem*, p. 349. Voy. les arrêts cités par J. JAUMOTTE, « Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, sous la direction de B. Blero, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 673 à 679.

<sup>214</sup> C.E. 26 mai 1982, *Decocq*, n° 22.286, p. 4 ; C.E., 8 juillet 1980, *Soetewey et Bruyninckx*, n° 20.494, p. 947 et 948 ; C.E., 16 février 1966, *Baekeroodt*, n° 11.648, p.140 ; J. JAUMOTTE, *ibidem*, p.676.

Le deuxième courant jurisprudentiel regroupe des arrêts exigeant deux éléments de preuve afin de conclure à l'illégalité de l'acte au motif que la procédure ayant abouti à celui-ci ne respecte pas le principe d'impartialité. D'une part, l'agent doit démontrer le parti pris d'une ou plusieurs personnes composant le collège. D'autre part, le requérant doit apporter la preuve qu'elles ont influencé l'ensemble de l'organe<sup>215</sup>.

### **Chapitre 1. Première courant : démonstration non exigée**

Dans ce premier courant jurisprudentiel, la Haute juridiction administrative n'exige pas la démonstration de l'effet qu'a pu avoir le membre 'partial' sur les autres personnes de l'organe disciplinaire<sup>216</sup>.

Ainsi, un arrêt du 23 octobre 2002 indique « que lorsque l'autorité disciplinaire est un organe collégial, la suspicion sur son impartialité ne peut être prise en compte que si des faits précis de nature à faire raisonnablement planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres du collège sont invoqués »<sup>217</sup>.

Autrement dit, le principe d'impartialité sera méconnu par l'organe collégial lui-même si un membre composant celui-ci a témoigné d'un parti pris lors de la procédure disciplinaire.

Dans son dictionnaire de droit administratif, Patrick Goffaux renvoie à des arrêts datant du début des années deux mille<sup>218</sup>. Il en est de même pour Dominique Lagasse dans sa contribution au *Liber amicorum de Michel Mahieu*<sup>219</sup>.

Cependant, Jacques Jaumotte référençait déjà, dans son étude parue dans l'ouvrage *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, des décisions de ce juge administratif appliquant cette jurisprudence<sup>220</sup>.

Ce courant ne comprend donc pas que des décisions non disponibles sur le site internet du Conseil d'État. Cependant, nous n'avons pas trouvé d'arrêts datant de ces dernières années le consacrant. En effet, le jugement le plus récent cité par Patrick Goffaux date du 17 décembre

---

<sup>215</sup> F. GOSSELIN, *ibidem*, p. 43 ; P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 314.

<sup>216</sup> À contrario, voy. dans d'autres arrêts, le Conseil d'État déplore cette jurisprudence indiquant « ce serait faire injure à un collège de lui imputer *a priori* une docilité servile envers l'un quelconque de ses membres ». P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 314 ; D. LAGASSE, *op.cit.*, p. 349. 'A priori' pouvant se définir comme une hypothèse, une présomption. Voy. J. REY-DEBOVE et A. REY, *Le Petit Robert*, Paris, LeRobert, 2015, p. 127 et 2013.

<sup>217</sup> C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111. 814, p. 7.

<sup>218</sup> P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 315.

<sup>219</sup> D. LAGASSE, *ibidem*, p. 349.

<sup>220</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 673 à 679.

2013. L'ouvrage de Frédéric Gosselin paru en 2020 ne semble pas faire référence à ce premier courant<sup>221</sup>.

Au vu de la motivation des arrêts, le premier courant jurisprudentiel peut lui-même être divisé en deux catégories faisant chacune l'objet d'une section.

### **Section 1. Arrêts n'évoquant pas l'influence du membre partial sur le collège**

Dans les décisions reprises ci-dessous, le Conseil d'État n'exige pas que l'agent prouve l'influence du membre partial sur le collège mais, à la différence de la section suivante, il n'aborde pas cet effet potentiel.

La motivation de l'arrêt est alors assez simple. L'organe collégial viole le principe d'impartialité lorsque le membre témoignant d'un parti pris a assisté à la délibération alors qu'il aurait pu se faire remplacer.

Ainsi, par exemple, ont été considérés comme 'partie' à la procédure :

- le bourgmestre de la commune de Kapellen, visé par les tracts de deux membres du personnel. Étant légalement possible pour celui-ci de s'absenter, la composition du collège fut irrégulière<sup>222</sup> ;

- un échevin de la commune d'Awans qui avait déposé plainte auprès du collège contre une institutrice en raison de son refus de lui serrer la main et ce, devant un artisan poêlier. « Sa présence (...) a compromis la sérénité et l'impartialité dont doit faire preuve une autorité disciplinaire »<sup>223</sup> ;

- des membres de la commission administrative, instituée au sein de la sous-commission paritaire pour le port d'Anvers, qui, victimes des menaces et injures reprochées à l'ouvrier, auraient dû faire appel à leur suppléant respectif lors de la décision de retrait de l'agent comme ouvrier portuaire. Ces membres ont violé le principe selon lequel « personne ne peut être juge et partie » dans une même cause<sup>224</sup> ;

---

<sup>221</sup> Voy. P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 315 ; F. GOSSELIN, *op.cit.*, p. 43.

<sup>222</sup> C.E., 8 juillet 1980, *Soetewey et Bruyninckx*, n° 20.494, p. 947 et 948.

<sup>223</sup> C.E., 26 mai 1982, *Decocq*, n° 222.86, p. 4.

<sup>224</sup> C.E., 20 décembre 1984, *Broeckx*, n° 24.937, p. 2157 et 2158.

- le président de la chambre de recours de l'administration de l'enseignement secondaire, qui ayant déjà pu se faire un avis sur l'affaire en vidant un autre dossier, ne pouvait siéger au sein de cet organe. Sa présence compromet le principe « Justice should not only be done but should also be seen to be done »<sup>225</sup> ;
- les médecins ayant instruit le dossier qui participent ensuite au débat relatif à la sanction. « (Leur présence) est de nature à compromettre l'impartialité du délibéré »<sup>226</sup> ;
- le commandant de l'École Royale Militaire qui avait exprimé son opinion dans un rapport destiné au Ministre de la Défense et avait ensuite participé à la délibération du conseil d'enquête relative à la proposition de sanction. « (Sa présence) était de nature à compromettre l'impartialité qui s'imposait à ce collègue »<sup>227</sup> ;
- le directeur général qui avait proposé la sanction au conseil d'administration et qui était présent lors de la délibération de cet organe. Bien que sa présence soit prévue par le statut, ce directeur général devait se limiter à répondre aux interrogations du conseil d'administration et devait se retirer lors du vote relatif à la sanction. « Cette seule façon de faire garantit que celui qui a instruit les poursuites disciplinaires n'intervienne, de quelle que manière que ce soit, dans l'adoption de la décision finale »<sup>228</sup> ;
- un échevin qui avait participé aux auditions et pris part au vote relatif à la décision de sanction disciplinaire alors qu'il avait soutenu l'accusation et était victime des faits reprochés au requérant. Après avoir considéré que cet élu manquait d'impartialité, le Conseil d'État conclut à la violation du principe examiné car il était possible pour le conseil communal de délibérer valablement sans lui<sup>229</sup> ;
- les membres du bureau exécutif qui avaient adopté la décision de démission d'office et avaient siégé au conseil d'administration, instance de recours de ladite sanction. Le Conseil d'État, fit droit au moyen car il était possible pour le conseil d'administration de délibérer valablement sans les membres du bureau exécutif<sup>230</sup>.

<sup>225</sup> C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448, p. 16.

<sup>226</sup> C.E., 7 septembre 1988, *Loupart*, n° 30.625, p. 11.

<sup>227</sup> C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, p. 9.

<sup>228</sup> C.E., 18 janvier 2008, *XXXX*, n° 178.227, p. 9 et 10.

<sup>229</sup> C.E., 20 mai 2010, *Ehimb*, n° 204.166, p. 9-10 ; P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 315.

<sup>230</sup> C.E., 20 décembre 2012, *Trevisiol*, n° 221.863, p. 2 et 3.

## Section 2. Arrêts postulant l'influence du membre partial sur le collège

Dans les arrêts analysés ci-dessous, le Conseil d'État n'exige toujours pas que l'agent démontre l'influence qu'a pu avoir le membre partial sur le collège. Cependant, il postule l'impact qu'a eu ce dernier sur la sanction<sup>231</sup>. Ainsi, par exemple, nous pensons que le juge administratif abonde en ce sens lorsqu'il :

- décide que « la composition de la commission a pu amener celle-ci à attacher à ce témoignage une valeur dépassant la normale, un de ses membres ayant eu, en effet, à apporter une appréciation sur ses propres dépositions »<sup>232</sup> ;
- estime que la présence du directeur général, autorité ayant adopté la sanction, au délibéré du conseil d'administration « est de nature à jeter la suspicion sur l'impartialité de l'organe disciplinaire de recours »<sup>233</sup> ;
- indique que le comportement de la présidente du C.P.A.S. d'Houffalize, avait « volontairement ou non, influencé les autres membres du conseil de l'aide sociale dans le sens de (son) opinion »<sup>234</sup> sans en faire la démonstration ;
- considère que le conseil de l'action sociale avait été influencé par son président lors de sa décision car les notes d'audition de cette autorité font ressortir la partialité du président et son refus d'organiser un vote sur sa récusation<sup>235</sup> ;
- indique *prima facie* « qu'il paraît évident que les termes de (la) convocation (du collège) ainsi que les propos tenus par le (chef de la majorité) lors de l'audition du demandeur ont, volontairement ou non, influencé les autres membres du conseil communal dans le sens de cette opinion »<sup>236</sup>. Il ne remet pas en cause cette motivation dans l'arrêt en annulation<sup>237</sup>.
- conclut que « le président (du comité de direction du Ministère des Affaires étrangères) qui avait tenu les faits reprochés au requérant pour acquis et reprochables (était) susceptible d'avoir

---

<sup>231</sup> La Haute juridiction administrative adopta également un raisonnement similaire dans d'autres matières que le droit disciplinaire. Voy. D. LAGASSE, *op. cit.*, p. 349 et P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 315.

<sup>232</sup> C.E., 16 février 1966, *Baekeroodt*, n° 11.648, p. 140.

<sup>233</sup> C.E., 19 novembre 1997, *Verteneuil*, n°69.678, p. 4.

<sup>234</sup> C.E., 22 décembre 2004, *le C.P.A.S. d'Houffalize*, n° 138.787, p. 22.

<sup>235</sup> C.E., 5 septembre 2006, *Ferbus*, n° 162.274, p. 7.

<sup>236</sup> C.E., 18 juillet 2005, *Bouchon*, n° 147.709, p. 15 ; P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 315.

<sup>237</sup> C.E., 9 février 2007, *Bouchon*, n° 167.657, p. 4.

influencé la commission disciplinaire dont il (avait) dirigé (sic) les débats »<sup>238</sup>. Le juge ne s'écarta pas de son opinion dans l'arrêt rendu en annulation<sup>239</sup>.

- estime *prima facie* : « qu'il n'(était) pas déraisonnable de considérer que l'influence du président et des administrateurs délégués a(vait) pu être déterminante sur les membres du conseil d'administration<sup>240</sup> » lors de leur prise de décision. Il conclut en disant qu'il était possible pour les membres du conseil d'administration de délibérer valablement sans eux<sup>241</sup>. Dans une affaire semblable, la neuvième chambre flamande adopta le même raisonnement. Elle considéra « qu'il n'est effectivement pas exclu, compte tenu de leur point de vue exprimé précédemment, que la simple présence des membres du conseil de direction ait eu une incidence sur la prise de décision du conseil d'administration » de la Société flamande de Distribution d'Eau<sup>242</sup>.

## **Chapitre 2. Deuxième courant jurisprudentiel : démonstration exigée**

Dans des arrêts récents, le Conseil d'État exige de l'agent sanctionné deux éléments de preuve afin de prononcer l'illégalité de l'acte pour violation du principe d'impartialité. Il doit d'une part démontrer le manque d'impartialité d'un ou plusieurs membres de l'organe disciplinaire et, d'autre part, prouver l'influence exercée par ce ou ces membres témoignant d'un préjugé sur l'ensemble de l'organe participant à la sanction disciplinaire ou prononçant définitivement celle-ci<sup>243</sup>.

A cet égard, un considérant de principe revient dans les différentes décisions analysées. Le Conseil d'État exige : « *que la mise en cause de (l')impartialité (de l'organe disciplinaire) ne (puisse) être retenue que si, d'une part, des faits précis peuvent être allégués, légalement constatés, de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres du collège et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou*

---

<sup>238</sup> C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583, p. 6 ; P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 315.

<sup>239</sup> C.E., 23 août 2006, *Thunus*, n° 161.942, p. 2.

<sup>240</sup> C.E., 23 avril 2010, *Boulangier*, n° 203.239, p. 15 ; P. GOFFAUX, *op.cit.*, p. 315. Dans l'arrêt en annulation n°206.162, ce juge administratif considéra le recours sans objet car le conseil d'administration avait retiré sa décision. Celle-ci n'a pas été attaquée et est devenue définitive.

<sup>241</sup> C.E., 23 avril 2010, *Boulangier*, n° 203.239, p. 15 et 16. P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 315.

<sup>242</sup> Traduction du néerlandais vers le français. Voy. C.E., 17 décembre 2013, *Van Vaerenbergh*, n° 225. 851, p. 17 ; P. GOFFAUX, *ibidem*, p. 315.

<sup>243</sup> F. GOSSELIN, *op.cit.*, p. 43.

*ces membres a pu influencer l'ensemble du collège* »<sup>244</sup> ou encore, il oblige également du requérant « *qu'il démontre que le membre de cet organe dont il met en doute l'impartialité aurait influencé l'ensemble des autres membres* »<sup>245</sup>.

Cependant, comme indiqué dans l'introduction de cette partie, cette jurisprudence ne date pas d'hier. Jacques Jaumotte y faisait déjà référence dans sa contribution à l'ouvrage relatif aux cinquante ans du Conseil d'État<sup>246</sup>. De plus, nous avons lu des décisions récentes consacrant ce courant<sup>247</sup>.

Dans une première section, nous examinons la justification de cette deuxième condition. Des arrêts appliquant ce courant jurisprudentiel sont examinés à la deuxième section. Deux observations sont apportées à la troisième section.

## **Section 1. Justification**

Pourquoi le Conseil d'État exige-t-il la démonstration de l'influence qu'a pu avoir le membre partial sur le collège adoptant la décision ? Nous n'avons pas trouvé d'arrêt répondant à cette question en matière disciplinaire. Concernant les autres disciplines administratives, des éléments de réponse peuvent être trouvés dans deux arrêts cités par Patrick Goffaux et Dominique Lagasse<sup>248</sup>. Ces décisions sont analysées ci-dessous.

Dans la première affaire, il était question d'un refus de permis d'environnement par le gouvernement wallon. Le gérant de la 'future' boîte de nuit invoqua, devant le Conseil d'État, le manque d'impartialité du collège communal lors de l'instruction du dossier. Préalablement à leur avis négatif conditionnel, le bourgmestre et deux échevins avaient exprimé leur opinion

---

<sup>244</sup> Voy. par exemple : C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 5 ; C.E., 11 avril 2019, *El Karimi et Hamzaoui*, n° 244.232, p. 7 ; C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926, p. 20 et 21 ; C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n° 241.551, p. 12 ; C.E., 20 mars 2018, *Goulas*, n° 241.040, p. 6 ; C.E., 30 janvier 2018, *Lambert*, n° 240.610, p. 15 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 ; C.E., 27 avril 2017, XXXX, n° 238.028, p. 15 ; C.E., 11 janvier 2017, *Dom*, n° 237.002, p. 10 et 11 ; C.E., 10 janvier 2017, *Dessalle*, n° 236.998, p. 21-22 ; C.E. 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 10 ; C.E., 9 août 2011, *Ezrirek*, n° 214.777, p. 1 ; C.E., 19 novembre 2010, *Wauters*, n° 209.035, p. 11 ; C.E., 23 avril 2010, *Boulanger*, n° 203.239, p. 15 ; C.E. 27 février 2009, *Dubuffet*, n° 190.955, p. 4 ; C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745, p. 11 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090, p. 13 ; C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564, p. 8.

Dans une autre décision, le Conseil d'État se réfère à la même strophe en indiquant que celle-ci ne concerne pas la partialité subjective. Voy. C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n° 243.266, p. 18.

<sup>245</sup> C.E., 12 décembre 2017, *Broux*, n° 240.153, p. 5.

<sup>246</sup> J. JAUMOTTE, *op. cit.*, p. 678. Cet auteur fait également référence à des arrêts plus anciens qui ne concernent pas le droit disciplinaire. Ils ne seront cependant pas étudiés dans ce travail.

<sup>247</sup> Pour des arrêts datant de 2019 voy. F. GOSSELIN, *op. cit.*, p. 43.

<sup>248</sup> P. GOFFAUX, *op.cit*, p. 314 ; D. LAGASSE, *ibidem*, p. 349.

au sujet de ce projet dans une émission de télévision<sup>249</sup>. Dans la seconde affaire, un élève invoquait le manque d'impartialité du Conseil de recours ayant à statuer sur une attestation d'orientation au motif qu'un des membres avait son bureau dans l'établissement ayant pris la décision.

Après avoir émis des réserves quant à la partialité des membres, le Conseil d'État considéra « que la collégialité a notamment pour fonction d'estomper l'aspect inévitablement subjectif de toute opinion individuelle ; que, sauf cas particulier démontré, on ne peut imputer a priori (à un) collègue une docilité servile envers l'un quelconque de ses membres »<sup>250</sup>.

Autrement dit, le juge exige la démonstration de l'effet qu'a pu avoir le membre partial sur le groupe car la collégialité a notamment pour fonction de mettre à l'écart les jugements de chaque membre pris individuellement et d'élaborer ainsi une décision qui sera la plus neutre possible. Donc, selon le Conseil d'État, à supposer que certains d'entre eux expriment publiquement ce qu'ils pensaient tout bas, il ne peut en être déduit *per se* que la décision est empruntée d'un parti pris puisque son caractère collégial a justement pour fonction d'atténuer les opinions personnelles.

## Section 2. Applications

Penchons-nous sur les applications de cette deuxième condition. Nous avons deux remarques à développer. D'une part, il semble difficile pour l'agent d'apporter concrètement la preuve de l'influence du membre partial sur le collège (a). D'autre part, le Conseil d'État a parfois égard à certains critères pour affirmer ou démentir cette influence (b).

### a) Difficulté de démonstration

Dans les arrêts étudiés, le Conseil d'État considère régulièrement que l'agent reste en défaut de démontrer l'influence qu'a pu avoir le membre partial sur le collège adoptant la sanction et rejette donc le moyen pris de la violation du principe d'impartialité<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> C.E., 28 mars 2012, *s.p.r.l. Imagine 2010*, n° 218.697, p. 19 et 20 ; C.E., 13 décembre 2005, *Latinne*, n° 152.659, p. 7.

<sup>250</sup> C.E., 28 mars 2012, *s.p.r.l. Imagine 2010*, n° 218.697, p. 22 ; C.E., 13 décembre 2005, *Latinne*, n° 152.659, p. 7 et 8.

<sup>251</sup> Voy. par exemple C.E., 31 juillet 2019, *XXXX*, n° 245.259, p. 4 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 à 47 ; C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745, p. 13 ; C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090, p. 13.

Selon nous, il en est ainsi car il n'est pas facile de démontrer l'impact que peut avoir une personne sur un groupe. Curieusement, le Conseil d'État lui-même a déjà soutenu cette position. Dans un arrêt du 30 mars 2009, le juge administratif indiqua « qu'on ne peut attendre de (l'agent) qu'il fasse la preuve que le directeur général a influencé le choix de la décision, la partie adverse n'apportant d'ailleurs pas la preuve contraire »<sup>252</sup>.

Ainsi, comment est-il possible de prouver que des propos tenus par un membre de l'organe disciplinaire<sup>253</sup> aient pu influencer sur la décision finale ? La même question se pose lorsqu'une personne faisant partie de l'organe disciplinaire harcèle l'agent<sup>254</sup>, a un lien familial avec lui<sup>255</sup> ou encore est la victime directe des griefs reprochés au requérant<sup>256</sup>.

Si le procès-verbal du délibéré n'aborde pas ces problématiques ou que les autres membres de l'organe disciplinaire ne se sont pas exprimés publiquement à l'égard de celles-ci, il semble difficile d'apporter la preuve, qu'en raison du comportement de certains, une décision 'officieuse' est prise 'en interne' ou que, dans leur for intérieur, les membres de l'organe disciplinaire se laissent influencer par le parti pris d'un des leurs.

De plus, il arrive que les procès-verbaux ne soient pas toujours détaillés à suffisance et sont parfois même contestés par l'agent<sup>257</sup>.

Monsieur Platteau, pompier volontaire, pouvait ainsi s'estimer chanceux car, dans l'arrêt du 18 décembre 2018, le Conseil d'État conclut au caractère fondé du moyen pris de la violation du principe d'impartialité au motif que le procès-verbal faisant suite à son audition prouve à suffisance l'influence du membre partial sur l'ensemble du conseil de la zone de secours.

En l'espèce, ce procès-verbal de délibération était très complet. Selon nous, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, ce document indique : « (il a) monté un dossier de harcèlement contre (moi) (...), cette procédure (de harcèlement) est inadmissible (...), il n'y a jamais eu de sanctions disciplinaires à l'encontre du requérant mais il y a toujours eu des problèmes avec lui (...), (et un autre membre ajoute) : « qu'il faut donner un signal si le conseil se rend compte

---

<sup>252</sup> C.E., 30 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038, p. 5.

<sup>253</sup> C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259, p. 4 ; C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 à 47.

<sup>254</sup> C.E., 30 janvier 2018, *Lambert*, n° 240.610, p. 15. Voy. également lorsque l'échevin sélectionné comme secrétaire communal faisant fonction pour la procédure disciplinaire donne des coups à l'agent au cours de celle-ci.

<sup>255</sup> C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 244.005, p. 2 et 3.

<sup>256</sup> C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744, p. 2 et 3 et p. 11.

<sup>257</sup> C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239.131, p. 45 à 47.

*que l'agent est générateur de dysfonctionnements (...). (Un troisième membre conclut) : que le dossier manque de faits préalables (...), qu'il est d'accord de marquer le coup mais qu'il faudra s'attendre à des recours »<sup>258</sup>.*

#### *b) Critères développés par le Conseil d'État*

Dans les arrêts analysés, nous avons remarqué que le Conseil d'État met parfois en avant deux éléments afin de connaître l'influence qu'a pu avoir le membre partial sur le collège. Le juge administratif a déjà eu égard à la position hiérarchique du membre témoignant d'un parti pris et au scrutin.

##### *- Position hiérarchique du membre partial*

Le Conseil d'État a déjà tenu compte de la position hiérarchique du membre partial pour affirmer l'influence de celui-ci sur l'organe disciplinaire.

Ainsi, dans une affaire qui donna lieu à un arrêt du 11 janvier 2017, Monsieur Dom, commissaire à la police locale d'Anvers, avait été démis d'office de ses fonctions pour avoir, de façon incessante, déposé plainte contre différents collègues. Devant le Conseil d'État, l'agent conteste cette décision car celle-ci se baserait principalement sur un rapport établi par son chef de corps qui avait, préalablement à la procédure disciplinaire, porté plainte contre lui pour diffamation. Le juge accueillit *prima facie* le moyen au motif que ce supérieur avait pu, par sa position hiérarchique, influencer les autres directeurs des différents services prenant part à l'élaboration de ce rapport<sup>259</sup>.

Dans un arrêt du 16 juin 2015, le Conseil d'État a estimé, qu'en raison de sa position de chef de la commune, les propos qu'avait tenus le bourgmestre avaient influencé l'ensemble du collège communal qui, de plus, n'avait pas pu bénéficier d'un rapport impartial du secrétaire communal<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n° 243.266, p. 18.

<sup>259</sup> C.E., 11 janvier 2017, *Dom*, n° 237.002, p. 6 à 16. Dans l'arrêt prononcé en annulation, le Conseil d'État considéra que malgré l'apparence partielle du chef de corps, il ressort des motifs de la décision que le rapport de ce supérieur n'a pas été une pièce déterminante pour l'adoption de la sanction ; le bourgmestre ayant mené sa propre enquête. Voy. C.E., 11 janvier 2017, *Dom*, n° 241.180, p. 3 à 11.

<sup>260</sup> C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604, p. 7.

- Dépouillement des votes

Dans des décisions anciennes, le Conseil d'État a considéré que le résultat des votes pouvait déterminer l'influence du membre partial sur le collègue.

Ainsi, dans l'affaire *Simar* du 18 décembre 1990, le Conseil d'État a déclaré que les propos tenus par trois conseillers communaux étaient 'neutralisés' par le nombre important de voix favorables à la révocation de l'agent. De plus, ces voix rassemblaient pratiquement toutes les familles politiques et comptaient, parmi celles-ci, des élus qui s'étaient, dans un premier temps, opposés à cette sanction disciplinaire. Selon le Conseil d'État, ce vote démontrait donc que les élus manquant d'objectivité n'avaient pas eu d'influence sur l'ensemble du conseil. Étant donné que cette seconde condition n'était pas remplie, le juge rejeta le moyen pris de la violation du principe d'impartialité<sup>261</sup>.

Dans l'arrêt *David* du 18 octobre 1993, le juge administratif eut également égard au scrutin de l'organe disciplinaire mais de manière différente. Dans cette affaire, un secrétaire communal avait, lors de la campagne électorale, rédigé un toutes-boîtes intitulé 'Tout va très bien Madame la Marquise' dans lequel il critiquait la gestion de la commune et l'attitude du bourgmestre et de deux échevins. Ce comportement fut sanctionné. Devant le Conseil d'État, la partie requérante considérait que la présence de ceux-ci lors du conseil communal portait atteinte au principe d'impartialité. La Haute juridiction administrative considéra qu'à supposer que ces élus se seraient retirés en raison du soupçon de partialité qui pesait sur eux, la décision de sanctionner disciplinairement le secrétaire communal aurait quand même été prise car celle-ci avait été décidée par neuf voix contre cinq. En leur absence, le juge insinua donc que la décision aurait été prise par six voix contre cinq et que l'agent aurait quand même été sanctionné<sup>262</sup>.

Nous n'avons pas trouvé de décisions récentes se penchant sur les résultats du vote.

---

<sup>261</sup> C.E., 18 décembre 1990, *Simar*, n° 36.038, p. 45 et 46 ; J. JAUMOTTE, *ibidem*, p. 678.

<sup>262</sup> C.E., 18 octobre 1993, *David*, n°44. 579, p. 10 ; J. JAUMOTTE, *ibidem*, p. 678.

### **Section 3. Légitimité**

Patrick Goffaux questionne la légitimité de cette deuxième condition. Pourquoi, selon lui, l'agent devrait-il apporter la preuve de l'influence qu'a pu avoir le membre partial sur le collègue alors que cette démonstration n'est pas exigée pour un membre qui, s'étant absenté lors de l'audition disciplinaire ou n'ayant pas la compétence en la matière, assiste pourtant au délibéré de la décision ? Pour cet auteur, il n'y a pas de réponse valable à la question que nous posons ici<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> P. GOFFAUX, *op.cit*, p. 315.

## **CONCLUSION**

Ce mémoire est composé de trois parties.

**La première partie** a contextualisé le principe d'impartialité. À ce sujet, nous avons développé quatre chapitres.

Tout d'abord, nous avons parlé de la jurisprudence européenne. Cette jurisprudence autorise l'adoption de sanctions par l'Administration à condition que l'intéressé puisse, au terme de la procédure, saisir un juge respectant les garanties de l'article 6 de la Convention et exerçant un contrôle de pleine juridiction sur la décision. Depuis l'arrêt Vilho Eskelinen, cette jurisprudence est également applicable aux sanctions disciplinaires prises à l'égard des agents publics car ces litiges entrent désormais dans le champ d'application de la disposition précitée sauf si deux conditions sont remplies.

Nous avons également examiné la jurisprudence interne. Le Conseil d'État a toujours été contraint de respecter les exigences du procès équitable lorsque la requête a été introduite par un fonctionnaire. Depuis l'arrêt Vilho Eskelinen, cette obligation découle directement de l'article 6 de la Convention et plus seulement d'un principe général de droit. Le contrôle des motifs de la sanction disciplinaire par le juge administratif est entier. Cependant, il n'exerce qu'un examen limité sur le quantum de cette décision et ne censure donc que l'erreur de manifeste d'appréciation de l'autorité administrative. Des auteurs questionnent la légalité de cette compétence au regard du contrôle de pleine juridiction voulu par la Cour européenne. Quoiqu'il en soit, le principe d'impartialité se loge quant à lui dans les motifs de droit, de sorte que le juge administratif examinera pleinement ce moyen.

Ensuite, nous avons défini le principe d'impartialité. Suivant la jurisprudence applicable en matière judiciaire, le Conseil d'État a très tôt établi la distinction entre impartialité subjective et impartialité objective. L'autorité disciplinaire ne doit pas simplement être impartiale, elle doit également se présenter comme telle. Le juge administratif a développé, au fil des arrêts, un considérant théorique reprenant des situations témoignant d'un manque d'objectivité.

En troisième lieu, nous avons constaté que certains aspects de l'exigence d'impartialité se trouvent dans des dispositions particulières. Ces normes se nichent à différents endroits dans la hiérarchie des normes. Ainsi, l'A.R.P.G. énonce que « l'autorité qui prononce la peine ne peut

être celle qui poursuit ». Bien que cet arrêt ne soit plus en vigueur, il reste une source d'inspiration dans l'élaboration des statuts.

Enfin, nous avons examiné trois caractéristiques propres au principe d'impartialité. Premièrement, ce principe est un moyen d'ordre public. Toutefois, l'agent ne peut pas abuser de cette particularité. Si, au cours de sa procédure disciplinaire, il a connaissance d'un parti pris par un des membres, il est conseillé de le notifier directement à l'autorité. Devant le Conseil d'État, le requérant ne doit pas nécessairement soulever ce moyen dans sa requête. Cependant, s'il l'invoque ultérieurement, il ne doit pas le faire pour retarder l'affaire. La violation du principe d'impartialité peut également être soulevée par les autres intervenants. Toutefois, depuis la Réforme de 2014, la question de l'intérêt au moyen est controversée. Deuxièmement, le principe examiné a une valeur législative. Il complète la loi sans jamais pouvoir la contredire. Bien entendu, la disposition législative doit être régulière. Troisièmement, l'application du principe d'impartialité doit toujours se faire dans le respect des règles procédurales. En l'absence du membre 'partial', il faut examiner au cas par cas si le quorum de majorité est atteint ou si l'intéressé peut se faire remplacer.

**La deuxième partie du mémoire** a examiné des décisions présentant deux caractéristiques. *Primo*, les faits motivant la sanction sont épineux. *Secundo*, le Conseil d'État rejette le moyen pris de la violation du principe d'impartialité alors que le manque d'objectivité de l'autorité disciplinaire est, selon nous, flagrant. Nous pensons donc que le juge administratif a considéré que ces agents n'étaient pas dignes de bénéficier d'un organe impartial et ce, en raison des griefs qui leur étaient reprochés.

Chaque chapitre aborde une facette du principe d'impartialité et comporte un ou plusieurs arrêts.

Le premier chapitre a examiné l'arrêt *François c. R.T.B.F.* rendu le 13 janvier 1988. Dans un article relatif à la liberté d'information publié au Bulletin des journalistes, ce présentateur n'avait pas mâché ses mots. Il critiqua ses supérieurs ainsi que le Conseil d'État lui-même. À la suite de cette prise de position, cet agent fut sanctionné. Le juge administratif considéra que le principe d'impartialité n'était pas violé par la présence de membres du conseil de discipline au délibéré du conseil d'administration. Nous avons critiqué cette décision car elle s'écarte d'une jurisprudence établie. Cette jurisprudence interdit à un membre de l'autorité disciplinaire

de participer à la décision s'il a déjà pu se faire une opinion sur l'affaire après un examen du dossier.

Le deuxième chapitre a analysé l'arrêt *Charlier c. la commune de Chastre* et un arrêt impliquant un policier de la Zone Bruxelles-Ouest. Ces deux agents avaient fait l'objet d'une mesure de suspension preventive, l'un pour infraction à la législation en matière d'armes à feu et réalisation d'un faux en écriture envoyé depuis le fax communal, et l'autre pour avoir brutalisé un homme lors d'une intervention à Molenbeek-Saint-Jean. Devant le Conseil d'État, les requérants contestaient les paroles prononcées par certains membres avant leur décision respective. Selon nous, ces propos témoignaient d'un parti-pris flagrant. Il en ressort que l'autorité ne laissera pas la chance à l'agent de s'expliquer. Pourtant, le juge administratif a rejeté le moyen pris de la violation du principe d'impartialité, ces paroles ne témoignant pas d'un manque d'objectivité. Dans d'autres décisions, le Conseil d'État jugea le contraire alors que les discours des intervenants sont similaires à ceux étudiés ici. De plus, la Haute juridiction administrative estima que l'impartialité du collège n'avait pas été altérée car ces membres n'avaient pas participé à la décision et l'agent restait en défaut d'établir l'influence de ces intéressés sur cet organe. Nous pensons que l'absence de ces personnes ne constitue pas un gage d'objectivité de la décision et qu'il est difficile pour les deux agents de démontrer l'influence qu'ont pu avoir certains propos tenus dans les médias ou lors de l'audition, sur le collège. Le Conseil d'État n'exige d'ailleurs pas cette démonstration dans d'autres arrêts.

Le troisième chapitre a porté son attention sur les circonstances entourant la sanction. En effet, ces circonstances peuvent amener l'agent à douter de l'impartialité de l'autorité disciplinaire. À ce sujet, nous avons examiné trois décisions.

Dans la première, un magistrat avait été révoqué en raison d'une condamnation pénale pour corruption et détournement. Selon nous, le moyen pris de la violation du principe d'impartialité objective aurait pu être déclaré fondé, l'autorité initialement en charge de la procédure disciplinaire ayant indiqué au procureur général près la Cour de cassation l'intention du Ministre de révoquer l'agent. Cette information n'avait toutefois pas été fournie par le Ministre lui-même, mais par son chef de cabinet. Nous appuyons notre opinion sur la connaissance du dossier qu'avait cette autorité et sur le contexte particulier entourant la sanction. *In fine*, le Conseil d'État n'a peut-être pas fait droit à notre propos car en cas d'annulation, il n'aurait jamais été possible pour l'autorité d'adopter une 'nouvelle' révocation qui lui aurait retiré son droit à la pension.

Dans ce chapitre, nous avons à nouveau examiné les deux décisions rendues dans l'affaire Charlier. Elles sont cependant analysées sous un autre jour. En plus des propos tenus par certains membres, ce directeur général contestait les circonstances entourant l'adoption de l'acte. Selon nous, le Conseil d'État n'a pas répondu entièrement à certaines branches avancées par le requérant évitant ainsi certains questionnements délicats au sujet de l'impartialité. De plus, il a considéré que la défense de l'agent ne doit concerner que l'éventuelle sanction disciplinaire et non sa condamnation pénale. Ce faisant, il applique une jurisprudence qui semble contestée en doctrine.

**La troisième partie du mémoire** a examiné des recours introduits contre des sanctions prises par des organes collégiaux. En droit disciplinaire, il est fréquent de rencontrer ce type d'autorité. Que se passe-t-il lorsqu'un ou plusieurs membres manquent d'impartialité ? Les arrêts étudiés mettent en évidence deux courants jurisprudentiels.

Dans le premier courant, le Conseil d'État n'exige pas la démonstration de l'influence du membre partial sur l'instance disciplinaire. Autrement dit, l'autorité viole le principe d'impartialité si l'agent apporte la preuve qu'une ou plusieurs personnes ont témoigné d'un parti pris. Au vu des décisions étudiées, deux motivations peuvent être distinguées. En effet, l'influence de ces intéressés sur le groupe sera soit non évoquée soit postulée.

Ce courant jurisprudentiel s'observe dans les années quatre-vingt et début des années deux mille. Ces cinq dernières années, nous n'avons pas trouvé d'arrêts.

Le second courant jurisprudentiel impose à l'agent de démontrer l'influence du membre partial sur l'organe disciplinaire. Selon le juge administratif, cette preuve est nécessaire car l'effet de groupe a justement pour fonction de mettre à l'écart les opinions personnelles.

Dans les années nonante, des arrêts appliquent ce courant jurisprudentiel. Ces cinq dernières années, nous avons trouvé des décisions y faisant également référence.

À partir des arrêts analysés, nous avons constaté que l'agent reste régulièrement en défaut d'apporter la preuve de cette influence. À notre estime, il est en ainsi car cette démonstration est difficile à faire. Nous avons également constaté que le Conseil d'État a déjà eu égard à certains critères pour affirmer ou infirmer l'impact qu'a pu avoir le membre témoignant d'un parti pris sur le collègue.

Patrick Goffaux questionne la légitimité de cette jurisprudence. L'effet qu'a pu avoir un membre sur le groupe n'est pas à établir par l'agent lorsque ce dernier conteste la compétence ou l'absence du membre en question lors de l'audition.

Nous venons de résumer ce mémoire. Nous le terminons **en ajoutant deux remarques.**

*Primo*, dans l'ouvrage consacré aux cinquante ans du Conseil d'État, Dominique Lagasse indique que le juge administratif doit être cohérent dans sa jurisprudence relative aux principes généraux du droit. Il doit avoir une ligne de conduite lorsqu'il théorise et met en pratique ces principes. Il en va de la sécurité juridique.

Avons-nous remarqué cette cohérence lorsque le Conseil d'État examinait le moyen pris de la violation du principe d'impartialité ? Une réponse négative semble se dégager.

Ainsi, la deuxième partie du mémoire a tenté de prouver qu'il arrivait au juge administratif de mettre à l'écart l'application du principe d'impartialité lorsque les griefs reprochés à l'agent étaient problématiques. Dans la troisième partie du travail, nous avons vu qu'il existait deux courants lorsque le principe d'impartialité était appliqué à un organe collégial. Il semble que le courant exigeant la démonstration du membre partial sur le collège est plus fréquemment rencontré dans les décisions du Conseil d'État.

*Secundo*, est-il réellement possible d'exiger de l'autorité administrative d'**être** impartiale au sujet des faits ? La proximité entre les protagonistes est telle que nous pensons que l'employeur a souvent une opinion préalable. En ce sens, l'agent et sa hiérarchie travaillent parfois dans le même espace, ils sont du même village, ont leur(s) enfant(s) dans la même école... L'autorité a donc connaissance des qualités mais aussi des limites de chaque agent. Un juge quant à lui, est informé quant aux griefs mais nullement au contexte de vie des intéressés.

Cependant, nous ne pouvons prétendre avoir abordé toutes les facettes possibles de la problématique et nous devons dès lors faire preuve de prudence.

XXXXXXX

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Législation**

Art. 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Art. 14, § 1<sup>er</sup>, al. 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, modifié par la loi du 20 janvier 2014, *M.B.*, 3 février 2014.

Art. 24 et 52 de la loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976, *M.N.*, 5 août 1976.

Art. L1215-7 et L1215-8 du C.D.L.D.

Art. 14 § 3, 6° de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001, errat., *M.B.*, 20 janvier 2001.

Art. 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 03 août 2016, *M.B.*, 24 août 2016.

## **Jurisprudence**

- C.C., 29 octobre 2003, n° 141/2003.
- C.E., 31 juillet 2019, XXXX, n° 245.259.
- C.E., 11 juin 2019, XXXX, n° 244.767.
- C.E., 11 avril 2019, *El karimi et Hamzaoui*, n° 244.232.
- C.E., 18 décembre 2018, *Platteau*, n°243.266.
- C.E., 26 juin 2018, *Charlier*, n° 241.926.
- C.E., 22 mai 2018, *Knockaert*, n° 241 551.
- C.E., 30 mars 2018, *Dom*, n° 241.180.
- C.E., 20 mars 2018, *Goulas*, n° 241.040.
- C.E., 30 janvier 2018, *Lambert*, n° 240.610.
- C.E., 12 décembre 2017, *Broux*, n° 240.153.
- C.E., 18 septembre 2017, *Charlier*, n° 239 131.
- C.E., 13 juillet 2017, *Platteau*, n° 238.823.
- C.E., 27 avril 2017, XXXX, n° 238.028.
- C.E., 6 avril 2017, *Knockaert*, n° 237.908.
- C.E., 31 janvier 2017, *Hellemans*, n° 237.220.
- C.E., 19 janvier 2017, *Smeulders*, n° 237.086.
- C.E., 11 janvier 2017, *Dom*, n° 237.002.
- C.E., 10 janvier 2017, *Dessalles*, n° 236.998.
- C.E., 28 novembre 2016, *Boudasis*, n° 236.554.
- C.E., 22 novembre 2016, XXXX, n° 236.476.
- C.E., 17 mai 2016, *Del Pero*, n° 234.744.
- C.E., 16 juin 2015, *Wuyard*, n° 231.604.

C.E., 17 décembre 2013, *Van Vaerenbergh*, n° 225. 851.

C.E., 7 février 2013, *Coeckelberghs*, n° 222. 420.

C.E., 20 décembre 2012, *Trevisiol*, n° 221.863.

C.E., 23 décembre 2011, *Laude*, n° 217.057.

C.E., 9 août 2011, *Ezrirek*, n° 214.777.

C.E., 23 juin 2011, *Monard*, n° 214.094.

C.E., 20 juin 2011, *Peters*, n° 214.005.

C.E., 19 novembre 2010, *Wauters*, n° 209.035.

C.E., 20 mai 2010, *Ehnimb*, n° 204.166.

C.E., 23 avril 2010, *Boulanger*, n° 203.239.

C.E., 30 mars 2009, *Wallon*, n° 192.038.

C.E., 27 février 2009, *Dubuffet*, n° 190.955.

C.E., 8 décembre 2008, *De Maere*, n° 188.639.

C.E., 9 février 2007, *Bouchon*, n° 167.657.

C.E., 18 janvier 2008, *XXXX*, n° 178.227.

C.E., 5 septembre 2006, *Ferbus*, n° 162.274.

C.E., 24 février 2006, *Thunus*, n° 155.583.

C.E., 18 juillet 2005, *Bouchon*, n° 147.709.

C.E., 22 décembre 2004, *Léonard*, n° 138.787.

C.E., 21 juin 2004, *Michel*, n° 132.731.

C.E., 22 décembre 2003, *Coppenholle*, n° 126.721.

C.E., 23 octobre 2002, *Lejeune*, n° 111.814.

C.E., 18 septembre 2002, *De Becker*, n° 110.411.

C.E., 21 août 2001, *Schmitz* n° 98.432.

C.E., 3 avril 2001, *Voue*, n° 94.495.

C.E., 2 mars 2001, *Dehennin*, n° 93.712.

C.E., 22 septembre 2000, *Bouche*, n° 89.745.

C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.090.

C.E., 8 mai 2000, *Masset*, n° 87.089.

C.E., 4 avril 2000, *Lejeune*, n° 86.566.

C.E., 23 février 2000, *Daniel*, n° 85.564.

C.E., 17 décembre 1997, *Lambert*, n° 70.395.

C.E., 19 novembre 1997, *Verteneuil*, n° 69.678.

C.E., 8 octobre 1997, *Rasneur*, n° 68.733.

C.E., 25 juillet 1997, *Barviau*, n° 67.601.

C.E., 18 septembre 1995, *Carleer*, n° 55.192.

C.E., 12 juin 1995, *Schurmans*, n° 53.652.

C.E., 7 juin 1995, *Gérard*, n° 53.554.

C.E., 6 juillet 1994, *Dormal*, n° 48.501.

C.E., 24 novembre 1993, *Gobert*, n° 45.041.

C.E., 18 octobre 1993, *David*, n° 44.579.

C.E., 1 février 1993, *Claes*, n° 41.837.

C.E., 2 juin 1992, *Rampelbergh*, n° 39.569.

C.E., 27 avril 1992, *Fiore*, n° 39.230.

C.E., 3 avril 1992, *Reyniers*, n° 39.156.

C.E., 15 janvier 1992, *Nalinne*, n° 38.491.

C.E., 11 décembre 1991, *Lecat*, n° 38.303.

C.E., 24 septembre 1991, *Gailliez*, n° 37.729.

C.E., 26 avril 1991, *Dehove*, n° 36.884.

C.E., 8 janvier 1991, *Van Droost*, n° 36.187.

C.E., 18 décembre 1990, *Simar*, n° 36.038.

C.E., 4 décembre 1990, *Buyle*, n° 35.924.

C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572.

C.E., 7 septembre 1988, *Loupart*, n° 30.625.

C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.115.

C.E., 15 septembre 1987, *Jacquart*, n° 28.448.

C.E., 16 avril 1986, *Larbière*, n° 26.371.

C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116.

C.E., 20 décembre 1984, *Broeckx*, n° 24.937.

C.E., 26 mai 1982, *Decocq*, n° 22.286.

C.E., 8 juillet 1980, *Soetewey et Bruyninckx*, n° 20.494.

C.E., 16 février 1966, *Baekerood*, n° 11.648.

C.E., 8 février 1966, *Mertens*, n° 11.633.

*Vous trouverez en référence infrapaginale des arrêts lus mais non repris dans le mémoire<sup>264</sup>.*

---

<sup>264</sup> C.E., 21 février 2020, *Linsmeau*, n° 247.110 ; C.E., 7 février 2020, *Dereumaux*, n° 247.010 ; C.E., 5 septembre 2019, *Toussaint*, n° 245.377 ; C.E., 2 avril 2019, *Bastien*, n° 244.118 ; C.E., 6 décembre 2018, *Malisoux*, n° 243.149 ; C.E., 26 octobre 2018, *Bauval*, n° 242.816 ; C.E., 5 octobre 2018, *Dereumaux*, n° 242.546 ; C.E., 26 janvier 2018, *Viaene*, n° 240.585 ; C.E., 19 décembre 2017, *Peppe*, n° 240.232 ; C.E., 29 mai 2018, *Dom*, n° 241.629 ; C.E., 29 mai 2018, *Dom*, n° 241.628 ; C.E., 23 novembre 2017, *XXXX*, n° 239.953 ; C.E., 8 novembre 2017, *Boudasis*, n° 239.819 ; C.E., 20 octobre 2016, *Delisse*, n° 236.196 ; C.E., 13 octobre 2016, *Rachid*, n° 236.092 ; C.E., 23 mai 2016, *Peppe*, n° 234.810 ; C.E., 4 mars 2016, *XXXX*, n° 234.034 ; C.E., 29 avril 2015, *Vandersyppe*, n° 231.049 ; C.E., 13 décembre 2013, *Fougnyes*, n° 225.805 ; C.E., 26 juin 2012, *Trevisiol*, n° 219.972 ; C.E., 26 juin 2012, *Wauters*, n° 219.973 ; C.E., 31 janvier 2012, *De Wolf*, n° 217.609 ; C.E., 20 mai 2011, *Wauters*, n° 213.378 ; C.E., 20 février 2008, *Minot*, n° 179.907 ; C.E., 29 mars 1995, *Hennico*, n° 52.601 ; C.E., 29 juillet 1993, *Schouleur*, n° 43.840 ; C.E., 26 avril 1991, *Dehove*, n° 36.884 ; C.E., 22 février 1991, *Cauwet*, n° 36.479 ; C.E., 19 septembre 1989, *De Crom*, n° 33.027 .

## Doctrine

BATSELÉ (D.) et SCARCEZ (M.), « *Abrégé de droit administratif* », Bruxelles, Larcier, 2015.

BOMBOIS (T.) et DÉOM (D.), « La définition de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, sous la direction de ANDERSEN, (R.), DEOM (D.) et RENDERS, (D.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 25 à 142.

BOUVIER (P.), BORN (R.), CUVELIER (B.) et PIRET (F.), « *Élément de droit administratif* », 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2013.

COOLSAET (A.), «Het onpartijdigheidsbeginsel, *Beginnselen van behoorlijk bestuur*, onder leiding van OPDEBEEK (I.) en VAN DAMME (M.) (dir.), Brugge, die Keure, 2006, p. 279 à 314.

DAOÛT (A.) et DEKLEERMAKER (M.), « Impartialité, indépendance et scrutin secret : principes et applications », *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, sous la direction de S. Ben Messaoud et F. Viseur, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 566 à 586.

DELGRANGE (X.), DUMONT (H.), VAN DROOGHENBROECK (S.) et HACHEZ (I.), *Droit constitutionnel II. Sixième partie : Les libertés publiques*, syllabus Fac. dr. F.U.S.L., 2015-2016.

DURVIAUX (A.L.) et FISSE, (D.), *Droit de la fonction publique locale. Bruxelles, Flandre et Wallonie*, coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2015.

GILLET (E.), « Du principe général d'impartialité dans les procédures disciplinaires », obs. sous C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, *Rev. Trim. D.H.*, 1990, p. 528 à 533.

GOFFAUX (P.), *Dictionnaire de droit administratif*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2016.

GOSSELIN (F.), *Droit de la fonction publique à l'aune du droit européen*, 1<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2020.

JAUMOTTE, (J.), «Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative », *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)*, sous la direction de B. Blero, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 593 à 697.

KUTY (F.), *L'impartialité du juge en procédure pénale. De la confiance décrétée à la confiance justifiée*, Bruxelles, Larcier, 2005.

LAGASSE (D.), obs. sous C.E., 13 janvier 1988, *François*, n° 29.125, *J.T.*, 1988, p. 623 et 624.

LAGASSE (D.), « Justice should not only be done but should also be seen to be done », obs. sous C.E., 28 janvier 1986, *Thys*, n° 26.116, *J.T.*, 1989, p. 308 et 309.

LAGASSE (D.), « L'impartialité, principe général du droit applicable aux autorités administratives », *Liber amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 431 à 447.

LOMBAERT (B.), *La Convention européenne des droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

MARCHAL (P.), *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

MARTENS (P.), « Droit de la défense et impartialité du juge », obs. sous C.E., 8 décembre 1989, *Meyers*, n° 33.572, *J.L.M.B.*, 1990, p. 790 à 792.

NIHOUL (P.), « L'indépendance et l'impartialité du juge », *Ann. dr.*, 2011, p. 201 à 264.

OPDEBEEK (I.), DE SOMER (S.), *Algemeen bestuursrecht Grondsalgen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2017.

PERELMAN (C.), « Cinq leçons sur la justice », *Droit, moral et philosophie*, sous la direction de C. Perelman et M. Villey, Paris, Pichon, 1976, p. 3 à 50.

RENDERS (D.), BOMBOIS (T.), GORS (B.), THIEBAUT (C.) et VANSNICK (L.), *Droit administratif, t. III, Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010.

RENDERS (D.) et GORS (B.), *Le Conseil d'État*, Larcier, Bruxelles, 2020.

RENDERS (D.), *Droit administratif général*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2018.

RENDERS (D.) et CACCAMISI (D.), « L'irrésistible extension du champ d'application de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme », obs. sous C.E.D.H. (gde ch.), 19 avril 2007, *J.T.*, 2007, p. 640 à 642.

RENDERS (D.), JOASSART (M.), PIJCKE (G.) et PIRET (F.), « Le régime juridique de la sanction administrative », *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 155 à 260.

REY-DEBOVE (J.) et REY (A.), *Le Petit Robert*, Paris, Le Robert, 2015.

SUETENS (L.P.), « Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlink bestuur in het belgisch administratief recht », *T.B.P.*, 1970, p. 379 à 396.

TULKENS (F.), « Article 41. Droit à une bonne administration », *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, sous la direction de PICOD (F.), RIZCALLAH (C.) et (S.) VAN DROOGHENBROECK (S.), Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 893 à 912.

## **TABLE DES MATIÈRES**

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION .....                                                                                                                                                                  | 1  |
| PARTIE I. LE CONTEXTE DU PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ .....                                                                                                                              | 2  |
| Chapitre 1. Le cadre jurisprudentiel du principe d'impartialité .....                                                                                                               | 2  |
| Section 1. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne, une procédure disciplinaire peut, sous certaines conditions, se dérouler devant des organes administratifs .....         | 3  |
| Section 2. Suivant la jurisprudence de la Cour européenne, l'agent sanctionné bénéficie désormais d'un accès au juge remplissant les garanties de l'article 6 de la Convention..... | 5  |
| a) Principe d'inapplicabilité de l'article 6 de la Convention .....                                                                                                                 | 5  |
| b) Principe d'applicabilité partielle de l'article 6 de la Convention .....                                                                                                         | 6  |
| c) Applicabilité de principe de l'article 6 de la Convention .....                                                                                                                  | 7  |
| d) Jurisprudence « post Eskelinen » .....                                                                                                                                           | 8  |
| Section 3. Les répercussions de la jurisprudence strasbourgeoise en droit interne .....                                                                                             | 9  |
| Chapitre 2. La définition du principe d'impartialité.....                                                                                                                           | 10 |
| Section 1. L'impartialité applicable aux juridictions.....                                                                                                                          | 10 |
| a) L'impartialité subjective.....                                                                                                                                                   | 10 |
| b) L'impartialité objective .....                                                                                                                                                   | 11 |
| Section 2. L'impartialité applicable aux autorités administratives.....                                                                                                             | 11 |
| a) Distinction entre impartialité objective et subjective .....                                                                                                                     | 11 |
| b) Situations pouvant entraîner la violation du principe d'impartialité .....                                                                                                       | 12 |
| c) Deux remarques.....                                                                                                                                                              | 14 |
| Chapitre 3. Certaines dispositions consacrant l'exigence d'impartialité.....                                                                                                        | 16 |
| Section 1. L'absence de dispositions internationales et constitutionnelles garantissant l'impartialité des autorités administratives belges.....                                    | 16 |
| Section 2. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes législatives .....                                                                                                   | 17 |
| Section 3. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes réglementaires.....                                                                                                  | 17 |
| Section 4. L'exigence d'impartialité consacrée dans des normes réglementaires décentralisées..                                                                                      | 18 |
| Chapitre 4. Les particularités du principe d'impartialité .....                                                                                                                     | 19 |
| Section 1. Le principe d'impartialité est un moyen d'ordre public .....                                                                                                             | 19 |
| a) Le principe d'impartialité peut être soulevé en tout temps .....                                                                                                                 | 20 |
| b) Le principe d'impartialité ne doit pas nécessairement être invoqué par le requérant lui-même .....                                                                               | 22 |
| Section 2. Le principe d'impartialité a valeur législative mais comme tout principe général du droit, il est supplétif.....                                                         | 23 |
| Section 3. Le principe d'impartialité ne doit pas porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration .....                                                                   | 24 |

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PARTIE II. LE PRINCIPE D'IMPARTIALITÉ SUBJECTIVÉ ? .....                                                                                         | 26 |
| Chapitre 1. Le cumul de fonctions .....                                                                                                          | 27 |
| Section 1. Faits et procédure disciplinaire.....                                                                                                 | 27 |
| Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques .....                                                                                         | 28 |
| Chapitre 2. Les propos tenus par certains membres de l'autorité disciplinaire .....                                                              | 32 |
| Section 1. Faits et procédure de suspension préventive .....                                                                                     | 32 |
| a) Arrêt du 18 septembre 2017, Charlier c. la commune de Chastre.....                                                                            | 32 |
| b) Arrêt du 31 juillet 2019, XXXX c. la Zone de police Bruxelles-Ouest 5340.....                                                                 | 33 |
| Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques .....                                                                                         | 33 |
| a) Arrêt du 18 septembre 2017, Charlier c. la commune de Chastre.....                                                                            | 33 |
| b) Arrêt du 31 juillet 2019, XXXX c. la Zone de police Bruxelles-Ouest 5340.....                                                                 | 34 |
| c) Décision du Conseil d'État et remarques .....                                                                                                 | 35 |
| Chapitre 3. Les circonstances entourant l'adoption de la sanction.....                                                                           | 37 |
| Section 1. Faits et procédure disciplinaire.....                                                                                                 | 37 |
| a) Arrêt du 12 novembre 2002, Schmitz c. l'État belge .....                                                                                      | 37 |
| b) Arrêts Charlier c. la commune de Chastre du 18 septembre 2017 et Charlier c. la Région wallonne et la commune de Chastre du 26 juin 2018..... | 38 |
| Section 2. Décision du Conseil d'État et remarques .....                                                                                         | 38 |
| a) Arrêt du 12 novembre 2002, Schmitz c. l'État belge .....                                                                                      | 38 |
| b) Arrêts Charlier c. la commune de Chastre du 18 septembre 2017 et Charlier c. la Région wallonne et la commune de Chastre du 26 juin 2018..... | 40 |
| PARTIE III. LA COLLÉGIALITÉ ET L'IMPARTIALITÉ .....                                                                                              | 43 |
| Chapitre 1. Première courant : démonstration non exigée.....                                                                                     | 44 |
| Section 1. Arrêts n'évoquant pas l'influence du membre partial sur le collège .....                                                              | 45 |
| Section 2. Arrêts postulant l'influence du membre partial sur le collège.....                                                                    | 47 |
| Chapitre 2. Deuxième courant jurisprudentiel : démonstration exigée .....                                                                        | 48 |
| Section 1. Justification .....                                                                                                                   | 49 |
| Section 2. Applications.....                                                                                                                     | 50 |
| a) Difficulté de démonstration.....                                                                                                              | 50 |
| b) Critères développés par le Conseil d'État.....                                                                                                | 52 |
| Section 3. Légitimité .....                                                                                                                      | 54 |
| CONCLUSION .....                                                                                                                                 | 55 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                                                              | 60 |
| TABLE DES MATIÈRES .....                                                                                                                         | 68 |

