

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.994 du 6 février 2020

A. 225.403/VIII-10.835

En cause : XXXX,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale d'Auderghem,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juin 2018, XXXX demande l'annulation de la décision du Conseil de l'action sociale de la commune d'Auderghem, du 27 mars 2018, lui infligeant la peine disciplinaire de la rétrogradation au grade de secrétaire administrative B1, rattachée à la Résidence Reine Fabiola.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Florence PIRET, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2020.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Catherine COOLS, *loco* M^e Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie MICHIELS, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante est agent statutaire au sein des services de la partie adverse depuis 1987. Elle n'a jamais fait l'objet de sanction disciplinaire et a bénéficié de différentes promotions. Elle dispose, depuis 2012, d'une ancienneté de niveau A et d'une échelle de traitement A.1.3.

2. Le 27 janvier 2014, le conseil de l'action sociale de la partie adverse décide de « l'admission en stage au 1^{er} février 2014, pour une période d'un an en vue d'une promotion à titre définitif en qualité de conseiller-adjoint [GRH] » de la requérante.

3. Le 13 janvier 2015, la secrétaire du C.P.A.S. rédige une « note destinée aux organes délibérants », dans laquelle elle propose de nommer définitivement la requérante en qualité de conseiller-adjoint [GRH] [A4] au 1^{er} février 2015, à l'issue de la période d'essai d'un an.

Le même jour, la secrétaire établit un rapport d'évaluation de « fin de stage ».

En ce qui concerne le critère du respect de ses collaborateurs, la requérante reçoit la mention « très bien ». La secrétaire indique qu'elle « traite ses collaborateurs avec équité sans discrimination et dans le respect de la diversité ». S'agissant du respect de la déontologie (honnêteté, droiture, loyauté, respect des

devoirs liés à la fonction), elle reçoit également la mention « très bien » avec le commentaire suivant : « L'agent respecte sa hiérarchie et ses collègues et porte de l'intérêt à son interlocuteur, ses émotions, ses valeurs en cherchant à comprendre tout en restant neutre ». Quant au critère de l'intégration professionnelle (capacité à s'investir dans ses nouvelles fonctions, à prendre en compte les remarques formulées par son responsable, à s'adapter aux situations et demandes de son responsable et à entretenir de bonnes relations avec ses collègues), la requérante reçoit la mention « très bien » sans autre commentaire.

4. Lors de sa séance du 10 février 2015, le bureau permanent de la partie adverse estime cependant que la requérante ne rencontre pas les objectifs fixés en début de stage. Dans un argumentaire qu'il développe pour justifier cette prise de position, le bureau permanent conteste l'évaluation réalisée par la secrétaire, notamment en ce qui concerne les trois critères précités.

5. Le 24 mars 2015, le conseil de l'action sociale décide de ne pas nommer la requérante au grade de conseiller-adjoint A4, au motif que, sur plusieurs points importants, les objectifs assignés en début de stage n'ont pas été totalement remplis. Il conteste également l'évaluation positive établie par la secrétaire, sur toute une série de points considérés comme très bons ou bons, notamment pour ce qui concerne le critère relatif au respect des collaborateurs.

La requérante introduit un recours contre cette décision. Par un arrêt n° XXXX du 20 octobre 2017, le Conseil d'État le déclare irrecevable à défaut d'intérêt, la requérante ne disposant pas du brevet attestant d'une connaissance suffisante du néerlandais, au sens de l'article 21, § 4, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative.

6. Le 28 mars 2017, I.D., présidente f. f. de la partie adverse, entend madame S. R et monsieur F. M. en présence de madame F. V., déléguée syndicale, et monsieur M.-A. L., receveur. Le procès-verbal de cette audition est libellé dans les termes suivants :

« Mardi 21 mars 2017, pendant le repas de midi, avec [B. T.] et [la requérante] est évoqué le fait que [la requérante] délaisse son rôle de chef.
Le lundi, [S. R.] discute avec [la requérante] de son ressenti. Elle remercie [la requérante] de son intervention.
Quelque temps plus tard, le 21 mars, [la requérante], agresse [S.] au sujet de cette intervention.
[S.] lui confirme qu'elle la remercie pour son intervention.
[S.] va en parler avec [la requérante].
Elle va dans son bureau et se met à pleurer.
[F.] arrive à ce moment et console [S.]. [A.] l'a entendu et est venue dans le bureau. Elle a élevé la voix. Elle lui a dit qu'elle se plaignait de tout et de rien,

qu'elle faisait la pipelette, qu'elle faisait de l'esclandre. Puis c'était la faute de [S.] si [B.] allait être renvoyée à cause du repas du nouvel an.
[S.] a répondu que le petit conflit avec [B.] n'a rien à voir avec cela.
[La requérante] a répondu à [S.] qu'elle parle avec M^{me} [A.]. "C'est une salope, une méchante femme, on aura jamais rien d'elle".
"M^{me} [M.] est une lâche, une fausse, une femme sans couilles".
[S.] lui a dit que cela suffisait et qu'elle allait voir M^{me} [M.]. [A.] était présente à ce moment-là. [A.] veut bien témoigner.
[F. V.] est prévenue par [A.] lors du déjeuner.
[F.] a pris contact avec [S.] après le déjeuner. [F. V.] a prévenu M^{me} [A.].
Madame [M.] n'avait pas prévenu M^{me} [A.] du problème confié par [S.].
Quelques heures plus tard, [la requérante] est venue s'excuser auprès de [S.]. Elle lui a dit que la cohabitation n'était plus possible en bas, car il y avait trop de passages et qu'elle ne peut plus se concentrer. Elle a dit à [S.] qu'elle évoquerait le problème au Codi pour que [S.] puisse avoir un autre bureau.
[F.]. Le mercredi, le lendemain, il s'est permis de dire à [A.] qu'il allait demander à [D.] de venir ouvrir car [D.] sera en congé toute la semaine et que [K.] n'arrive qu'à 8h20 car elle ne sait pas se lever.
[F.] avait un transport pour M^{me} [M.] le lundi. [La requérante] lui a demandé pourquoi ce n'était pas [F.].
[La requérante], en gueulant, lui a dit "ça va elle restera seule". Vous me.....Ici, c'est mon bureau. Vous m'emmerdez avec vos passages, j'en ai marre, je ne veux plus être chef, je ne comprends pas pourquoi moi je dois être le chef des chauffeurs. À partir de demain votre bureau sera dans le kot".
Puis elle a poussé [F.] hors du bureau et fermé la porte. [S.] et [B.] étaient témoins [...]
L'après-midi, elle s'est excusée auprès de [F.]. Elle lui a dit que ce serait mieux si [D.] le prenait sous la tutelle de la commune. Car ils auraient plus, car au CPAS, avec M^{me} [A.], ils n'auraient jamais rien [...] ».

Le même jour, la présidente f.f. et A. M., secrétaire du CPAS, adressent à la requérante le courrier suivant :

« [...] Il semblerait que ces dernières semaines vous ayez eu un comportement totalement inadéquat envers certains collaborateurs.
Le Secrétaire et la Présidente ont été interpellés par Monsieur [F. M.] et Madame [S. R.] en date des 21 et 22 mars 2017 et le comportement dont ils nous font part tous les deux est inacceptable de votre part.
Vous avez reconnu votre comportement excessif devant la présidente en date du 22 mars lors d'une rencontre provoquée à votre demande, expliquant que la promiscuité avec certains travailleurs, qui sont vos subordonnés devenait insupportable, que vous ne vouliez plus être le chef des chauffeurs, ni des agents d'accueil; que vous souhaitiez avoir une discussion avec [D. T.] (responsable de la voirie à la Commune) pour donner plus de travail aux chauffeurs et qu'il en reprenne la responsabilité.
Selon vous, ils traînent dans les couloirs et vous dérangent pendant que vous travaillez.
Les caractéristiques que l'on pourrait attendre d'un agent en charge des ressources humaines avec autant d'années d'expérience que vous, soient que vous soyez :

- dédiée aux relations sociales
- proactive, faisant preuve d'anticipation et d'innovation
- douée de qualités managériales avérées
- pragmatique et que la bienveillance fasse partie de votre quotidien

Nous formalisons notre démarche par un avertissement et ce courrier sera joint à votre dossier.
[...] ».

7. La requérante répond dès le lendemain en donnant « [sa] version des faits ».

8. Par un courrier du 5 avril 2017, la présidente du CPAS indique à la secrétaire qu'elle apprend qu'un courrier datant du 15 juillet 2016 qui reprochait à la requérante son « ton agressif dans des emails » et les « propos négatifs tenus à l'égard de certains collègues », n'est pas dans son dossier et qu'il n'y a pas d'original prouvant la réception de ce courrier, alors que la requérante aurait « reconnu les faits devant témoin » et qu'elle n'aurait pas « l'intention de remettre copie de ce courrier signé pour réception dans [son] dossier ». Elle lui précise qu'il s'agit d'une « faute inacceptable » de sa part, que ces faits seront relatés au conseil de l'action sociale du mois d'avril 2017 et exige qu'une copie de ce courrier du 15 juillet 2016 signé pour réception soit remise dans le dossier de la requérante.

La présidente indique encore qu'elle a pris connaissance du procès-verbal précité du 28 mars 2017, que « des propos dénigrants » tenus par la requérante à son encontre et à l'encontre de la secrétaire « y sont clairement relatés », et demande à cette dernière « de prendre des mesures concrètes envers [la requérante] concernant les propos qu'elle a manifestation tenus à [leur] encontre et de [lui] faire part de [son] plan d'action ».

9. Le 6 avril 2017, la présidente interpelle la requérante au sujet du courrier précité du 15 juillet 2016, affirmant que l'original lui aurait été remis en mains propres par la secrétaire, qu'elle aurait « reconnu les faits devant témoin » et qu'elle n'aurait pas « l'intention de remettre copie de ce courrier signé pour réception dans [son] dossier » alors qu'elle est « la gardienne des dossiers individuels y compris [les siens] ».

La présidente souligne qu'il s'agit d'une « faute inacceptable » et que ces faits seront relatés au conseil de l'action sociale du mois d'avril 2017.

10. Par un second courrier même jour, la présidente interpelle à nouveau la requérante au sujet d'un document de saisie sur salaire concernant un collègue, monsieur V. Elle lui reproche d'avoir directement glissé ce document dans le dossier de l'intéressé, sans l'enregistrer et sans en transmettre une copie au receveur communal, avec pour conséquence que « depuis presque 9 mois, [monsieur V.] est sensé subir une saisie sur salaire dont le receveur n'avait aucune connaissance » et alors que, à la demande de la requérante, le receveur a accordé à monsieur V. un prêt

de 2000 euros remboursable à raison de 200 euros par mois, « [d]ette qui se rajoute maintenant à la cession ».

La présidente lui indique qu'il s'agit d'une « faute manifeste » et qu'il en sera fait état au conseil de l'action sociale du mois d'avril 2017.

11. Par deux courriers du 10 avril 2017, la requérante répond aux reproches de la présidente. Elle expose « ne pas avoir reçu de courrier en date du 15 juillet 2016 », et conteste avoir reconnu les faits devant témoin ou avoir déclaré qu'elle n'avait pas l'intention de remettre ce courrier pour réception dans son dossier. Elle donne également sa version des faits. Elle conteste par ailleurs avoir glissé le courrier de saisie de monsieur V. directement dans son dossier. Elle explique que lorsqu'un courrier recommandé est adressé par une société de crédit, sa collègue madame R. ou monsieur L. le mettent dans la farde « service administratif » et que c'est madame M., ou son remplaçant, qui le fait suivre chez le receveur. Elle relève qu'elle n'est pas responsable de l'ensemble des courriers de l'administration et qu'elle-même n'est informée d'une saisie que lorsque le receveur lui transmet mensuellement la liste des saisies. Elle ajoute, quant à la situation financière de monsieur V., lui avoir demandé, à deux reprises, lors de sa demande d'avance sur salaire, s'il n'avait pas d'autres dettes ou d'autres crédits, qu'il lui a assuré que non, qu'il avait besoin d'argent pour une garantie locative et qu'il a refusé l'intervention du service social du personnel parce qu'il avait besoin de la somme de toute urgence.

Le même jour, la requérante prend contact avec le CESI pour déposer plainte pour harcèlement contre la présidente madame A..

12. Le 11 avril 2017, la présidente s'adresse à la requérante en ces termes :

« Je fais suite au courrier qui vous a été envoyé le 6 avril 2017 par recommandé demandant de nous remettre une copie signée de la lettre datant du 15 juillet 2016 et ce pour le 10 avril 2017.
En effet, vous avez reconnu, devant témoins, que ce courrier se trouvait chez vous et que vous refusiez de le remettre dans votre dossier.
J'apprends par madame [M.] ce jour, secrétaire, que vous niez à présent avoir reçu ce courrier.
Ce nouveau fait sera relaté au conseil de l'action sociale du mois d'avril 2017 ».

13. Le 13 avril 2017, la secrétaire répond au courrier de la présidente du 5 avril en lui assurant qu'elle a bien remis le courrier du 15 juillet 2016 en « mains propres » à la requérante « à la veille de ses vacances » et qu'une collègue, madame B. T., était présente en cette occasion.

Quant au procès-verbal du 28 mars 2017, elle lui indique qu'elle « entend adresser une demande d'explication [à la requérante] concernant les propos injurieux qu'elle aurait prononcés à [leur] égard ».

14. Le 14 avril 2017, la présidente et la secrétaire adressent de nouveaux reproches à la requérante :

« La Présidente, Madame [V. A.] et moi-même avons été mises en possession du compte-rendu de l'entretien qui a eu lieu le 28 mars 2017 [...]. Nous y lisons les propos injurieux que vous auriez prononcés à notre égard. Ces dires, recopiés du compte rendu seraient : Concernant Madame [V. A.] : “C’est une salope, une méchante femme, on aura jamais rien avec elle”. Concernant le Secrétaire : “M^{me} [M.], c’est une lâche, une fausse, une femme sans couilles”. Pouvez-vous nous confirmer que des propos à ce point injurieux envers votre hiérarchie ont été tenus devant vos collaborateurs? Si tel était le cas, nous nous verrions obligées d’en référer au Conseil de l’Action sociale qui prendrait les mesures qui s’imposeraient par rapport à ce comportement totalement inadéquat et inacceptable. De plus, lors de la séance du CODI du 11 avril 2017, vous avez tenu des propos dénigrants envers vos collègues directs, qui font partie de votre équipe. Concernant [S. R.], vous avez dit : “m’occuper de [S.], ça me gave, elle travaille pour vous (le Secrétaire) et pour la Présidente”, à quoi nous vous avons répondu qu’elle travaillait pour tout le CPAS. A l’encontre du personnel d’entretien et des chauffeurs vous avez déclaré : “ça pollue mon travail de m’occuper d’eux, je n’ai pas le temps de m’en occuper et le personnel d’entretien serait bien mieux s’il rejoignait l’équipe de la RRF, ils seraient tous les deux dans une équipe”. La Directrice de la RRF vous a donc rappelé les implications que cela aurait (travailler les week-ends, opérer des remplacements, attribution de RTT), ce à quoi vous avez répondu que ce serait compliqué. Il est inadmissible de tenir des propos pareils à l’encontre de vos collègues, cela relève encore d’un manque de respect. Ces faits seront relatés au Conseil de l’Action sociale du 25 avril 2017 ».

15. Le 19 avril 2017, la requérante répond avoir lu « avec stupéfaction » les propos qui lui sont attribués par F. M. et S. R. et qu'elle conteste en affirmant qu'elle a « toujours respecté sa hiérarchie ». Si elle admet que ses paroles sont parfois « un peu vives », elle soutient qu'elles ne sont « jamais irrespectueuses » et que les injures qu'on lui impute « ne font absolument pas partie de [son] vocabulaire ». Elle relève que « ces accusations sont portées par deux de [s]es collaborateurs avec qui [elle a] eu un différend la semaine précédente : M. [M.], qu'[elle] a dû recadrer, et M^{me} [R.], dont [elle] ignore encore à ce jour ce qu'elle [lui] reproche ». Elle conteste également avoir tenu des propos dénigrants lors du CODI du 11 avril et affirme que ceux-ci ont été déformés. Elle dément avoir employé les mots qui lui sont attribués mais seulement avoir fait part de « ses questionnements à ses pairs ».

16. Le 25 avril 2017, le conseil de l'action sociale, présidé par la présidente V. A. et auquel assiste la secrétaire A. M. et participe la présidente f.f. I. D., décide à l'unanimité des huit membres participants, de lancer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, dans les termes qui suivent :

« [...] »

CONSIDERANT que le Secrétaire et la Présidente du CPAS ont été interpellées par Monsieur [F. M.] et Madame [S. R.] en date des 21 et 22 mars 2017, d'un comportement inacceptable de la part de [la requérante] à leur égard;

CONSIDERANT que [la requérante] a reconnu son comportement excessif devant la Présidente en date du 22 mars 2017 lors d'une rencontre provoquée à sa demande, expliquant que la promiscuité avec certains travailleurs - qui sont ses subordonnés - devenait insupportable et qu'elle ne voulait plus être le chef des chauffeurs, ni des agents d'accueil et qu'elle souhaitait avoir une discussion avec Monsieur [D. T] (responsable de la voirie à la Commune) pour donner plus de travail aux chauffeurs et qu'il en reprenne la responsabilité; que selon elle, ils traînent dans les couloirs et la dérangent pendant son travail;

CONSIDERANT que le 28 mars 2017, la Présidente f.f. du CPAS, Madame [I. D.], a eu l'occasion d'entendre les deux agents précités, Madame [S. R.] et Monsieur [F. M.], [...] à propos de faits qui pourraient être constitutifs de harcèlement commis à leur encontre par [la requérante]; que les deux agents précités ont notamment fait état de propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la présidente et du secrétaire du CPAS;

CONSIDERANT que, lors d'une séance du CODI du 11 avril 2017, [la requérante] a tenu d'autres propos dénigrants envers ses collègues directs qui font partie de son équipe, notamment, contre Madame [R. S.] et, de manière plus générale, le personnel d'entretien et les chauffeurs;

CONSIDERANT que ce comportement serait totalement inadéquat et inacceptable;

CONSIDERANT, par ailleurs, que la Présidente du CPAS a été informée d'un problème relatif à la situation d'un autre agent du CPAS, Monsieur [S. V.], ouvrier auxiliaire à la RRF, dont elle a été alertée par le Receveur, lequel ignorait que Monsieur [S.V.], faisait l'objet d'une cession de salaire depuis plusieurs mois, ce dont il n'avait pas été tenu informé; que ceci posait un double problème de responsabilité, dès lors que, d'une part, la cession de salaire en question n'avait pas pu être exécutée correctement et que, d'autre part, l'agent concerné avait précisément obtenu une avance sur salaire pour lui permettre de constituer une garantie locative, et ce, à l'invitation de [la requérante], laquelle avait assuré le Receveur que l'intéressé était "de confiance" et "n'avait pas d'autres dettes" ».

17. Le 8 mai 2017, le bureau permanent, sur délégation du conseil de l'action sociale, décide de charger l'administration du CPAS de la convocation des témoins et de la requérante pour être auditionnés devant lui.

La présidente et la secrétaire sont également présentes lors de cette délibération.

18. Le lendemain, la présidente f.f., Madame I. D., et le secrétaire f.f., monsieur D. S., informent la requérante de la décision du conseil de l'action sociale d'entamer une procédure disciplinaire à son encontre, pour les griefs suivants:

« 1. Disparition d'un courrier du 15 juillet 2016 de votre dossier
[...] »

2. Comportement inadéquat envers des collègues et la hiérarchie.
Le Secrétaire et la Présidente du CPAS ont été interpellés par Madame [S. R.] et Monsieur [F. M.], respectivement en date des 21 et 22 mars 2017, d'un comportement inacceptable que vous auriez eu à leur égard.
[...]
3. Problème relatif à la situation de Monsieur [S V.].
[...]
4. Faits décrits dans les courriers recommandés qui vous ont récemment été envoyés
Votre audition portera également sur les éventuels autres faits qui vous sont reprochés et qui ont été décrits dans les lettres du 28/03/2017, 06/04/2017 (2 lettres), 11/04/2017 et 14/04/2017 ».

La requérante est convoquée à la réunion du conseil de l'action sociale du 30 mai 2017 pour être entendue et est invitée à assister à l'audition de témoins lors de la séance du bureau du 19 mai 2017. Ces auditions sont cependant reportées en raison de l'état de santé de la requérante, qui produit des certificats médicaux attestant de son incapacité médicale à « se présenter à une audience ».

19. Le 18 mai 2017, un nouveau courrier est adressé à la requérante pour l'aviser que son audition et celles des témoins sont reportées au 27 juin 2017. Par rapport aux griefs portés dans le courrier du 9 mai 2017, deux autres griefs sont précisés ou ajoutés :

« [...] Propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la Présidente et du Secrétaire du CPAS.
Lors de l'entretien du 28 mars 2017, M^{me} [S. R.] et M. [F. M.] ont fait état de propos dénigrants et insultants tenus en public par vous à l'encontre de la Présidente ("c'est une salope, une méchante femme, on n'aura jamais rien avec elle") et de la Secrétaire du CPAS ("M^{me} [M.] est une lâche, une fausse, une femme sans couilles");
[...] Avoir badgé "mission" le 31 mars 2017, pour vous rendre à un rendez-vous d'ordre privé (audience au Conseil d'État) ».

Il est également ajouté que « la sanction disciplinaire qui pourrait être prononcée à [son] égard est la démission d'office ». Les auditions sont cependant à nouveau reportées en raison de l'état de santé de la requérante.

20. Le 19 mai 2017, le secrétaire f.f. acte les dépositions de madame R. et de monsieur M., en l'absence de la requérante. Ceux-ci confirment en substance les propos repris dans le procès-verbal du 28 mars 2017. Du 7 au 9 juin 2017, le secrétaire f.f. acte les dépositions de quatorze autres témoins, toujours en l'absence de la requérante. Les dépositions de la secrétaire et de la présidente sont actées le 8 juin 2017 :

- la secrétaire confirme qu'elle a remis en « mains propres » l'original du courrier du 15 juillet 2016 et que la requérante a reconnu disposer de cette pièce mais

affirmé qu'elle ne la rendrait pas. Elle déclare également que la requérante a, lors d'une réunion du CODI, déclaré qu'un des membres de ses équipes « la gavait » et expose que, « par le passé », la requérante « a parfois affiché une attitude agressive à l'égard de M^{me} [W.] » (ancienne directrice de la maison de repos RRF).

- La présidente confirme que la requérante a, lors d'une réunion du CODI, déclaré « Je ne m'occupe pas de [S.], ça me gave » et précise que « ne pouvant enregistrer ses propos, [elle] les a[vait] écrits dans [s]on cahier ». En fin d'audition, elle déclare que « la rupture de confiance est [...] flagrante et ne prête pas à une réintégration positive ».

Huit des douze autres personnes interrogées témoignent de ce qu'elles n'ont jamais été personnellement les témoins de propos dénigrants ou insultants tenus par la requérante à l'égard des personnes dont elle a la charge, à l'égard de sa hiérarchie ou à l'égard du CPAS comme institution. Quatre personnes déclarent cependant avoir déjà, « par le passé » ou « il y a longtemps », été personnellement témoins de propos dénigrants ou insultants tenus par la requérante à leur égard ou à l'égard d'autres membres du personnel.

Parmi les cinq témoins présents lors des réunions du CODI, en dehors de la présidente et de la secrétaire, deux témoins déclarent que la requérante n'a tenu aucun propos dénigrant ou insultant à l'égard de membres du personnel, un témoin expose ne pas se souvenir qu'elle aurait eu de tels propos et les deux autres témoins affirment, au contraire, qu'elle a été irrespectueuse à l'égard de membres du personnel dont elle avait la charge.

Madame T., assistante administratif au service RH, confirme avoir été témoin de ce que la secrétaire a remis personnellement à la requérante l'original du courrier du 15 juillet 2016, en précisant toutefois que la secrétaire est « repartie avec la copie signée pour réception ». Quant aux événements du 22 mars 2017, elle répond positivement à la question de savoir si elle a été personnellement témoin de violence physique de la part de la requérante. Elle déclare, à ce sujet, que « lors d'un échange de paroles avec [F.], [la requérante] a conduit [F.] vers l'autre pièce, le bureau des chauffeurs en lui disant “sors de mon bureau” ». Elle déclare également ne jamais avoir été témoin de propos dénigrants ou insultants tenus par la requérante à l'égard des personnes dont elle a la charge ou à l'encontre de ses supérieurs.

21. Par une délibération du 29 août 2017, le conseil de l'action sociale constate l'impossibilité médicale d'entendre la requérante à la séance prévue le même jour et décide de reporter l'audition au 28 novembre 2017.

22. Le 1^{er} septembre 2017, le CESI remet un rapport qui fait suite à la plainte déposée par la requérante contre la présidente le 10 avril 2017.

Ce rapport conclut à l'existence d'un « conflit entre [la requérante] et [la présidente] », mais à l'absence de harcèlement de la part de celle-ci, en relevant avoir « constaté dans cette enquête qu'il y avait effectivement des lacunes dans le comportement de [la requérante], notamment dans son attitude (p. ex. son attitude dénigrante envers certains travailleurs du CPAS) et son travail ».

23. Le 9 novembre 2017, la requérante est à nouveau convoquée pour une audition disciplinaire le 28 novembre 2017 « dans la mesure où son état de santé le permettrait ». Par rapport aux griefs déjà formulés à son encontre, un fait nouveau (septième grief) est ajouté, consistant à « avoir affirmé que les encodages des carrières des agents du CPAS sur la plate-forme CAPELO du SPF Sécurité sociale étaient finalisés, alors que, dans la réalité, il semblerait que seules les carrières de 17 agents ont fait l'objet d'un encodage ».

La requérante est à nouveau avisée que « considérant la gravité apparente des faits qui [lui] sont reprochés, [elle est] exposée à une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'à la peine maximale ».

24. Après de nouveaux reports pour raisons médicales, la requérante est finalement entendue le 30 janvier 2018. Ses conseils déposent une « note d'audition » à laquelle sont annexées dix-huit pièces et vingt-cinq témoignages en sa faveur qui répondent négativement à la question de savoir s'ils ont personnellement été témoins ou victimes de propos dénigrants ou insultants ou d'actes de violence de la part de la requérante, à l'encontre de ses collègues ou de sa hiérarchie.

Avant d'entendre la requérante, le conseil entend, à la demande de celle-ci, madame R.. Au cours de cet entretien, cette dernière déclare notamment qu'avant les événements de mars 2017 et le différend survenu entre elle et la requérante, les relations de travail avec cette dernière et l'ambiance au sein de l'équipe étaient « bonnes ». Elle répond « oui » aux questions de savoir si la requérante était « professionnellement et humainement » à son écoute et si elle était respectueuse à son égard et pour la fonction qu'elle exerce.

La requérante est entendue à son tour, assistée de deux conseils.

Le même jour, le Conseil de l'action sociale décide de « déléguer au Bureau permanent la finalisation de l'instruction du dossier disciplinaire afin d'élaborer un projet de décision qui sera soumis au Conseil en sa séance du 27/02/2018 ».

Ce projet de décision n'est pas produit au dossier administratif.

25. Par une délibération du 27 mars 2018, le Conseil de l'action sociale décide «d'infliger à [la requérante] la peine disciplinaire de rétrogradation au grade de Secrétaire administrative B1, rattachée à la Résidence Reine Fabiola », dans les termes suivants :

« (...) CONSIDERANT les 7 griefs ayant fait l'objet de l'instruction disciplinaire et ayant été communiqués à [la requérante] [...]
CONSIDERANT que les faits reprochés à [la requérante], tels qu'exposés dans les courriers de convocation du 9 mai 2017 et du 18 mai 2017 et portant tout particulièrement sur un "comportement inadéquat envers des collègues" et des "propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la présidente et de la secrétaire du CPAS" peuvent être considérés comme suffisamment établis;
QUE, certes, [la requérante] les conteste, mais en se limitant à considérer que les témoignages des deux agents qui ont corroboré ces faits, seraient subjectifs et partiels, dans la mesure où il s'agirait d'agents "avec lesquels [la requérante] a eu un différend"; que, cependant, les multiples autres témoignages produits par l'intéressée ne paraissent guère pertinents en l'espèce, puisque ces témoins n'ont pas assisté aux faits en question;
QUE ces faits, émanant d'un agent qui a précisément en charge la gestion des ressources humaines de l'institution, sont constitutifs de manquement graves, d'une part, aux dispositions de l'article 39 du règlement du travail du CPAS ("les personnes investies de fonctions d'encadrement ou de surveillance sont tenues d'observer, à l'égard des travailleurs, les règles d'équité, de moralité et de civilité. Les travailleurs doivent, tant à l'égard de leurs collègues que de leurs supérieurs, prendre en compte toutes les consignes et respecter leurs sentiments et opinions. Ils sont tenus de collaborer mutuellement et de se comporter de façon telle que règne un bon esprit d'équipe. Sans préjudice du régime disciplinaire, chaque travailleur doit obéissance dans l'accomplissement de ses tâches et respect au personnel de surveillance") et d'autre part, et de manière plus générale, aux devoirs de loyauté et de réserve à charge de tous agents publics;
QU'il est admis que le devoir de loyauté oblige les agents qui souhaitent formuler des critiques à l'encontre de leurs supérieurs hiérarchiques, à modérer "la forme" de telles critiques; qu'il est ainsi jugé que sont fautives des "critiques systématiques, insinuations, abus dans l'exercice de leurs droits par des expressions méprisantes et injurieuses (...) de nature à porter atteinte à l'autorité et à la réputation de ses collègues et supérieurs ou à jeter le discrédit sur ceux-ci" (C.E. 25 octobre 2016, Hugé, n° 236.264);
QU'il est également admis que l'étendue des obligations des agents, notamment au regard de leur liberté d'expression et de leur devoir de loyauté, varie selon la nature et l'importance de leur fonction;
QU'en l'occurrence, les faits imputés à [la requérante] méritent assurément d'être qualifiés de fautes disciplinaires justifiant une sanction majeure;
CONSIDERANT, quant au principe de proportionnalité, que [la requérante] fait valoir qu'elle n'a jamais encouru, depuis 30 ans, la moindre sanction disciplinaire et a toujours donné entière satisfaction pendant ses années de service, de telle manière qu'une sanction maximale, telle la révocation ou la démission d'office, envisagée par l'autorité disciplinaire, serait totalement disproportionnée en

l'espèce; qu'elle se réfère à cet égard, à un arrêt du Conseil d'État ayant considéré que "les propos désobligeants tenus à l'encontre d'un autre supérieur et témoignant d'une attitude irrespectueuse envers ses supérieurs hiérarchiques" justifie une "sanction disciplinaire légère du blâme, immédiatement supérieure à la sanction la plus légère de l'avertissement" (note d'audition du 30 janvier 2018 précité, pp. 21-22 et 28);

QU'en l'espèce, le critère de proportionnalité doit être apprécié au regard des éléments de faits suivants:

- la gravité des faits, incontestables et justifiant qu'il n'est pas imaginable de garder dans la même position un agent à ce point peu conscient de ses devoirs de loyauté et de réserve, les faits ayant été accomplis de manière parfaitement délibérée et intentionnelle;
- le fait que [la requérante] n'est pas un agent jeune et inexpérimenté, mais bien un agent titulaire d'un grade élevé et exerçant des fonctions de responsabilité au sein du CPAS, entraînant un pouvoir d'autorité sur pratiquement l'ensemble des membres du personnel;
- mais également le fait que [la requérante] n'a, comme elle l'a fait valoir en défense, pas fait l'objet à ce jour de la moindre sanction disciplinaire en près de 30 ans de carrière et qu'il s'agit ici de ses premiers manquements, tandis que son évaluation est également positive;
- Considérant, que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et tout particulièrement de l'absence de tout passé disciplinaire dans le chef de l'intéressée, la sanction de démission d'office envisagée dans un premier temps peut apparaître comme disproportionnée en l'espèce;

QU'il reste cependant qu'au vu de la rupture de confiance avec les autorités du CPAS qu'elle a publiquement entendu dénigrer, il ne serait pas conforme à l'intérêt du service qu'elle puisse reprendre les mêmes fonctions de responsabilité et de commandement du service GRH et offrir ainsi un mauvais exemple vis-à-vis de l'ensemble des membres du personnel;

QU'au vu de l'ensemble de ces éléments, la sanction de la rétrogradation dans un grade et une échelle immédiatement inférieurs à celui occupé actuellement par l'intéressée, paraît le plus conforme aux principes généraux du raisonnable et de proportionnalité [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier daté du 3 avril 2018, réceptionné le 6 avril 2018 selon la requérante.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de «la violation du principe d'impartialité, des droits de la défense, du principe de motivation interne des actes administratifs, du principe de motivation formelle, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de la transparence administrative, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe du raisonnable, du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir ».

La requérante relève que la décision du 25 avril 2017 de lancer la procédure disciplinaire « a été prise, notamment par [la présidente] et en présence de [la secrétaire] » et que la décision du bureau permanent du 8 mai 2017 d'instruire la procédure disciplinaire « a également été prise en présence et avec la participation [de la présidente] », et fait valoir que le principe d'impartialité lui interdisait de prendre part à ces décisions dès lors qu'elle est directement concernée par les faits qui sont reprochés à la requérante, à savoir avoir tenu des propos dénigrants à son encontre.

La partie adverse répond que si la présidente a participé à la délibération du 25 avril 2017 décidant d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, elle n'est plus intervenue par la suite dans ce dossier, pour se conformer au principe d'impartialité objective. Elle relève ainsi que le courrier du 9 mai 2017 informant la requérante des griefs soulevés à son encontre a été signé par la présidente faisant fonction et par le secrétaire faisant fonction, et qu'il en a été de même pour tous les actes ultérieurs dans la suite de la procédure. Elle en déduit que la présidente n'est jamais intervenue comme « juge et partie » puisqu'elle n'a émis aucun « jugement » à l'égard de la requérante lors des délibérations du conseil du 25 avril 2017 et du bureau permanent du 8 mai 2017. Elle relève encore que le premier courrier adressé à la requérante pour l'informer des griefs disciplinaires et la convoquer pour être entendue n'envisage encore aucune peine à infliger et que la délibération du 25 avril 2017 ne reprend pas encore, à titre de grief, les propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la présidente et de la secrétaire. Elle observe que « ce ne fut que par la suite, lorsque la présidente [...] s'était déportée de ce dossier » que la partie adverse a décidé d'ajouter, au titre de grief disciplinaire, les propos dénigrants tenus à l'encontre de la présidente et de la secrétaire (courrier du 18 mai 2017). Elle en conclut que la présidente n'était pas directement concernée et visée par un grief adressé à la requérante lors de la seule délibération du 25 avril 2017 initiant la procédure disciplinaire à laquelle elle a participé.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à son mémoire en réponse et répète que la délibération du 25 avril 2017 ne visait nullement des propos tenus à l'encontre de la présidente et de la secrétaire, et que ce n'est que par la suite, lorsque celles-ci s'étaient déportées de ce dossier, que le conseil de l'action sociale a décidé d'ajouter au titre de grief disciplinaire la tenue de tels « propos dénigrants tenus en public » à leur égard. Elle estime qu'il ressort du procès-verbal de la séance du 25 avril 2017 que c'est le comportement et les propos dénigrants de la requérante à l'égard des agents de son équipe qui est mis en cause et que c'est « de manière incidente et sans en faire un grief distinct » que le procès-verbal ajoute que « les deux agents précités ont notamment fait état de propos dénigrants tenus en public à

l'encontre de la Présidente et du Secrétaire du CPAS ». Elle en conclut que, parmi les six griefs repris dans la lettre de convocation adressée ultérieurement le 18 mai 2017, seuls les griefs n° 2 (« comportement inadéquat envers les collègues ») et n° 4 (« problème relatif à la situation de Monsieur S. D. ») ont été examinés lors de la délibération litigieuse du 25 avril 2017, tandis que le grief n° 3 relatif aux propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la présidente et de la secrétaire n'est apparu que lors de l'envoi du courrier recommandé de convocation du 18 mai 2017 à un moment où elles s'étaient toutes les deux déjà déportées de ce dossier. Elle ajoute que la présidente n'est jamais intervenue comme « juge et partie » dès qu'elle a pu se rendre compte que son intervention pouvait poser un problème au regard du principe général d'impartialité objective et que lors de la séance du 25 avril 2017, la partie adverse s'est limitée à décider de lancer une procédure disciplinaire sans qu'aucun jugement n'ait encore été pris à ce stade initial de la procédure, « à tout le moins sans que le grief précis de “propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la Présidente [et] du Secrétaire du CPAS” n'ait été formalisé au titre de grief disciplinaire ».

IV.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure disciplinaire, soit qu'elle ait joué, dans la même affaire, un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé, soit encore que les circonstances laissent à penser qu'elle ne pourrait traiter l'affaire sans préjugés. Ce principe général, qui est d'ordre public, s'impose à tout organe de l'administration et à tous les stades de la procédure.

En l'espèce, les manquements disciplinaires reprochés à la requérante consistent notamment en des propos dénigrants qu'elle aurait tenus publiquement à l'encontre de la présidente et de la secrétaire de la partie adverse. Il ressort du dossier administratif que dès le 5 avril 2017, soit bien avant la décision du 25 avril 2017 de lancer la procédure disciplinaire et sa notification à la requérante le 9 mai suivant, la présidente a indiqué à la secrétaire qu'elle avait appris, en prenant connaissance du procès-verbal d'audition du 28 mars 2017, que « des propos dénigrants [...] clairement relatés », avaient été tenus à leur rencontre par la requérante, tout en lui demandant « de prendre des mesures concrètes envers [la requérante] concernant les propos qu'elle a manifestement tenus à [leur] rencontre et de [lui] faire part de [son] plan d'action ». Le dossier atteste également que la présidente et la secrétaire interpellent la requérante sur ces faits par une lettre commune du 14 avril 2017. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, ces

faits sont ensuite expressément visés dans la décision du conseil de l'action sociale du 25 avril 2017 d'entamer des poursuites disciplinaires puisque celle-ci relève clairement, parmi d'autres griefs, que « les deux agents précités ont notamment fait état de propos dénigrants tenus en public à l'encontre de la présidente et du secrétaire du CPAS », avant de conclure que « [...] ce comportement serait totalement inadéquat et inacceptable ». Il ressort encore du dossier que la présidente du CPAS est l'auteur ou le coauteur de l'ensemble des courriers de reproches adressés à la requérante avant la saisine du conseil de l'action sociale et que dans plusieurs de ces courriers, elle annonce que les faits en question –qu'elle qualifie déjà de fautes « manifeste[s] » ou « inacceptable[s] » – seront relatés audit conseil du mois d'avril 2017, qu'elle présidera au demeurant, tout en demandant à la secrétaire, après l'avoir accusée d'avoir commis une « faute inacceptable », de « prendre des mesures concrètes envers [la requérante] concernant les propos ». Il n'est pas contesté que, malgré ces éléments, la présidente a présidé la séance et pris part au vote qui a conduit à l'adoption de cette décision. Il apparaît ainsi que la présidente a pris une part active dans la phase d'instruction du dossier disciplinaire, alors qu'en vertu de l'application combinée des articles 287, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale et 52 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, c'est sur la base du rapport du secrétaire ou du secrétaire f.f., inexistant ou à tout le moins non déposé en l'espèce, que le conseil peut infliger les sanctions disciplinaires.

Il résulte de ces circonstances propres à la présente espèce que la requérante a pu avoir le sentiment que la procédure disciplinaire n'a pas été menée avec l'impartialité requise compte tenu de la participation de la présidente à la décision d'initier cette procédure le 25 avril 2017. La circonstance que celle-ci s'est déportée par la suite demeure sans incidence dès lors que, comme cela ressort de l'examen qui précède, ladite décision faisait bien état des propos dénigrants tenus à son encontre et qu'elle avait dénoncés dès le 5 avril 2017, et qu'en tout état de cause, le principe général d'impartialité devant être respecté à chaque stade de la procédure disciplinaire, sa violation dès l'entame de celle-ci affecte la procédure dans son ensemble.

Le premier moyen est fondé.

V. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VII. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du Conseil de l'action sociale de la commune d'Auderghem du 27 mars 2018, par laquelle madame XXXX est rétrogradée au grade de secrétaire administrative B1, rattachée à la Résidence Reine Fabiola, est annulée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante et des personnes physiques ne sera pas mentionnée.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le six février deux mille vingt, par :

Luc DETROUX,
Frédéric GOSSELIN,
Raphaël BORN,
Céline MOREL,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Luc DETROUX