

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.683 du 19 octobre 2023

A. 231.515/VIII-11.479

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Bruxelles,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 11 août 2020, XXXX demande l'annulation de la « décision du centre public d'action sociale de Bruxelles, datée du 10 juin 2020, portant [sa] démission d'office [...] ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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 20 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 septembre 2023. Par un avis du 31 juillet 2023, l'affaire a été remise à l'audience du 1^{er} septembre 2023 et par un avis du 18 août 2023, à la demande de la partie requérante, l'affaire a été remise à l'audience du 13 octobre 2023.

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

M^e Pierre Joassart, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Vincent Vuylsteke, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. La requérante est entrée au service de la partie adverse en qualité de secrétaire d'administration le 1^{er} septembre 1999 et avait, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le grade de directeur (A7) au sein du département Finances de la partie adverse, en ayant sous sa direction les cellules « budgétaire » et « Dépenses ».

2. Le 24 octobre 2018, la directrice générale du département Finances (ci-après : « la directrice générale ») adresse un courriel aux membres de la cellule budgétaire dans lequel elle déclare avoir constaté des tensions et des problèmes au sein de la cellule, avoir consulté ses membres et des personnes extérieures et propose des changements.

3. Le 19 décembre 2018, elle évalue la requérante en vue de sa nomination au grade de directeur A7.

4. Le 9 janvier 2019, le conseil de l'action sociale de la partie adverse promeut la requérante à ce grade à partir du 1^{er} janvier 2019.

5. Du 12 février au 17 mars 2019, la requérante est en incapacité de travail.

6. Le 6 mai 2019, elle a un entretien de planification avec la directrice générale dans le cadre du processus d'évaluation.

7. Le 27 août 2019, celle-ci sollicite oralement le service interne de prévention et de protection (SIPP) pour une intervention psychosociale auprès de la cellule budgétaire.

8. Du 28 août au 11 septembre 2019, le SIPP entend six agents de la cellule budgétaire.

9. Le 15 novembre 2019, il rédige son rapport dans lequel il émet des propositions.

10. Le 20 novembre 2019, est organisée une réunion entre les membres de la cellule budgétaire, dont la requérante, la directrice générale et le conseiller en prévention. Les parties s'accordent pour indiquer qu'à l'issue de cette réunion, il est mis fin à l'intervention de ce conseiller, qu'une réunion a ensuite lieu entre la secrétaire générale, la directrice générale et le conseiller en prévention, à laquelle est ensuite convoquée la requérante. Aucun procès-verbal n'est dressé de ces deux réunions.

11. Du 26 novembre au 31 décembre 2019, la requérante est en incapacité de travail.

12. Le 17 décembre 2019, la secrétaire générale décide d'écarter la requérante « dans l'attente d'une décision ultérieure du conseil », après avoir reçu quatre membres du département Finances qui déclarent qu'ils sont « super stressés à l'idée de [son] retour ».

Cette décision ne fait pas l'objet d'un recours.

13. Le 31 décembre 2019, R. G., directrice générale remplaçant temporairement la secrétaire générale empêchée, convoque la requérante à une audition le 7 janvier suivant.

14. Entre le 3 et le 23 janvier 2020, six agents de la partie adverse, dont les quatre susvisés, font des déclarations écrites critiquant le comportement de la requérante.

15. Le 3 janvier 2020, la partie adverse communique « les témoignages déjà réceptionnés dans le cadre de l'enquête en cours » au conseil de la requérante.

16. Le 4 janvier 2020, ce dernier sollicite le report de l'audition.

17. Le 6 janvier 2020, la partie adverse reporte l'audition au 15 janvier suivant.

18. Le 15 janvier 2020, la requérante, accompagnée de son conseil qui dépose une « note d'audition », est entendue par les secrétaire générale et directrice générale précitées.

19. Le 20 janvier 2020, la secrétaire générale décide « de maintenir la décision d'écartement [...] dans l'attente d'une décision ultérieure du Conseil dans le cadre de la procédure disciplinaire ».

Cette décision n'est pas attaquée.

20. Le 31 janvier 2020, la directrice générale rédige une fiche de signalement « avec demande de sanction(s) » au terme de laquelle elle estime que « la relation de confiance devant exister dans les liens d'un contrat de travail [sic] avec [la requérante] est rompue de manière définitive et irrémédiable et que la poursuite de la collaboration professionnelle est devenue impossible ».

21. Par un courrier daté du 14 février 2020, le conseil de la requérante dépose une note de défense.

22. Le 4 mars 2020, la secrétaire générale propose au conseil de l'action sociale de la partie adverse d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante.

23. Le 11 mars 2020, le conseil de l'action sociale décide d'entamer cette procédure.

24. Le 20 mars 2020, il convoque la requérante à une audition le 22 avril suivant.

25. Le 10 avril 2020, l'audition est reportée *sine die* en raison de la situation sanitaire.

26. Le 4 mai 2020, le conseil de l'action sociale fixe l'audition au 20 mai suivant.

27. Le 19 mai 2020, le conseil de la requérante dépose une note de défense.

28. Le 20 mai 2020, la requérante est entendue par le conseil de l'action sociale.

29. Le 10 juin 2020, ce dernier décide de la démettre d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et suivants de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', 300 de la Nouvelle loi communale, 51 et 52 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale', du principe général de droit « qui exige qu'à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation », du principe général des droits de la défense, « de la charge de la preuve », des principes de bonne administration dont le principe de préparation avec soin des décisions administratives, du défaut de minutie, du principe d'impartialité et du délai raisonnable.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que le principe de préparation avec soin des actes administratifs est méconnu lorsque l'administration se fonde sur un dossier incomplet et se contente de témoignages indirects pour appuyer sa conviction sans prendre la peine d'entendre les personnes concernées. Elle soutient que les faits mis à charge sont contestés par l'agent poursuivi et que le devoir de minutie est un principe général de bonne administration qui oblige l'autorité à procéder à une recherche minutieuse des faits, à récolter les renseignements nécessaires à la prise de décision et à tenir compte de tous les éléments du dossier pour prendre sa décision en pleine connaissance de cause et après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas

d'espèce, qu'il impose, notamment, à l'administration de s'informer complètement et de procéder à un traitement minutieux des éléments qui conduisent à l'adoption d'une décision et constitue un préalable indispensable au respect de l'obligation de motivation matérielle.

Elle soutient qu'en l'espèce, ces principes de préparation avec soin des actes administratifs, de minutie et de charge de la preuve n'ont pas été respectés. Elle expose avoir, dès le départ, contesté les éléments reprochés, basés uniquement sur des témoignages et du ressenti. Elle estime qu'il ne pourrait lui être reproché de ne pas apporter la preuve de ses dires dès lors que la partie adverse n'a procédé à aucune investigation autre que des demandes de témoignages.

Elle souligne que la charge de la preuve repose sur la partie poursuivante. Elle considère que l'instruction du dossier disciplinaire nécessite une enquête complète afin de vérifier le contenu des témoignages, surtout s'ils sont contestés. Elle reproche à la partie adverse de n'avoir pas, en l'espèce, procédé à une telle enquête pour vérifier l'exactitude des faits litigieux alors qu'elle avait pointé, lors de son audition dans le cadre de sa suspension préventive, lors de la réponse à la fiche de faits défavorables et lors de l'audition disciplinaire devant le conseil de l'action sociale, différents points qui nécessitaient un complément d'enquête et ou une vérification, à savoir :

- le conseiller en prévention mentionne qu'il a communiqué des recommandations à la secrétaire générale et à la ligne hiérarchique le 15 novembre 2019 mais ces recommandations n'apparaissent pas dans le dossier disciplinaire en violation du principe général des droits de la défense et de la Nouvelle loi communale ; elle ajoute qu'il est probable que ces recommandations ne constituent pas une réelle analyse des risques psychosociaux et qu'en l'absence de la moindre plainte pour harcèlement dirigée contre elle et de ce qu'elle a toujours reçu des évaluations favorables qui ont abouti à sa promotion en janvier 2019, une telle analyse des risques psychosociaux s'avérerait indispensable pour objectiver les difficultés rencontrées dans le service ;
- dès sa première audition organisée dans le cadre de sa suspension, elle a contesté avoir contacté le médecin d'une de ses collaboratrices aux fins d'obtenir des renseignements sur la nature et la réalité de l'incapacité ; elle affirme que la secrétaire générale précitée a répondu qu'elle allait procéder à une vérification en contactant ledit médecin et en lui demandant une attestation confirmant cette accusation, alors que le dossier disciplinaire ne contient aucun témoignage du médecin, ni aucune attestation allant dans ce sens ;
- elle a immédiatement contesté avoir demandé à un collaborateur de travailler le lendemain de l'accouchement de son épouse ; elle estime que cette information

aurait pu facilement être prouvée par la carte de pointage du collaborateur en question qui aurait démontré qu'il n'a pas travaillé le lendemain de l'accouchement mais constate que le dossier disciplinaire ne contient pas les cartes de pointage ;

- alors qu'il est lui reproché d'envoyer des courriels en soirée, ce qui aurait pour effet de perturber ses collaborateurs, le dossier disciplinaire ne contient pas un seul de ses courriers électroniques alors même qu'il lui est également fait grief d'adresser trop de courriels à ses collègues au lieu de leur parler *de visu*.

Elle soutient que pour justifier une sanction aussi lourde que la démission d'office, les témoignages et les ressentis relatés auraient dû être renforcés par une enquête approfondie permettant d'objectiver les dires de chacun et de prendre une décision en pleine connaissance de cause.

Elle reproche à la partie adverse de se contenter de s'en référer aux témoignages, en les estimant suffisants pour rejeter tous les arguments qu'elle a présentés dans ses notes de défense, au lieu d'investiguer de manière plus approfondie tel que l'aurait fait toute administration prudente et diligente.

Elle estime qu'une objectivation des faits matériels repris dans les témoignages était envisageable en procédant à des actes d'enquête complémentaires peu compliqués tels que consulter le *planning* de l'agent qui se plaignait d'une surcharge de travail ou vérifier l'allégation de harcèlement qui, du reste, ne lui avait pas été communiquée de sorte que l'ignorant, elle ne pouvait adapter son comportement.

Elle ajoute que l'acte attaqué énonce que, lors de l'entretien de promotion, la directrice générale aurait attiré son attention sur certains points, notamment son mode de *management*. Elle expose avoir fait valoir qu'un tel entretien n'a jamais eu lieu et que la directrice générale lui avait uniquement demandé de signer le rapport en vue de l'admission au stage en décembre 2019.

Elle affirme qu'il aurait été aisé, pour la partie adverse, de vérifier dans l'agenda des personnes concernées si un tel entretien avait été programmé. Elle fait valoir que de manière plus générale, à de nombreuses reprises, plutôt que de se renseigner davantage, la partie adverse, tel qu'il ressort de l'acte attaqué, a préféré considérer que « vu le contexte et les éléments concordants », elle ne pouvait qu'avoir tort.

Elle soutient qu'une telle manière de raisonner n'est pas adéquate dans le chef d'une administration qui s'apprête à sanctionner lourdement un agent. Elle

estime qu'il est manifeste que l'enquête a été menée à charge de sorte qu'elle donne l'impression que tous ses collègues se plaignaient de son attitude. Elle considère que le dossier révèle, sur ce point, un défaut de minutie et de préparation avec soin de l'acte administratif alors qu'une enquête objective et complète aurait nécessité d'entendre l'ensemble de ses collaborateurs.

Elle fait valoir que contrairement à ce qui pourrait transparaître de l'acte attaqué, elle n'est pas responsable d'un seul service, mais de deux : la cellule budgétaire et la cellule Dépenses. Elle observe qu'aucune personne travaillant dans la cellule Dépenses n'a été interrogée dans le cadre disciplinaire.

Elle expose que plutôt que d'entendre ces collaborateurs avec lesquels l'entente est cordiale, la partie adverse a préféré entendre, notamment, un agent du service sans lien hiérarchique avec elle, A. D., qui va exposer tout ce qu'il a entendu indirectement sur elle.

Elle fait encore valoir que l'acte attaqué invoque un *turn-over* important dans son service alors que sur les huit collaborateurs partis au fil des années, seuls deux ont été auditionnés. Elle estime qu'entendre les six autres aurait permis de confirmer que leur départ n'était pas dû à son comportement.

Elle considère que la partie adverse inverse la charge de la preuve en mentionnant à plusieurs reprises, sous diverses variations, que « compte tenu du contexte et des témoignages concordants (...), il n'y a aucune raison de remettre en cause le témoignage ». Elle en déduit que la partie adverse tient pour établis les éléments dont la preuve contraire n'aurait pas été rapportée de sorte que le devoir de minutie qui contraint l'administration à statuer en prenant en considération l'ensemble des éléments pertinents du dossier et le principe de la charge de la preuve sont violés puisqu'il appartenait à la partie adverse de prendre en compte ses éléments de défense, de les examiner et d'indiquer les raisons pour lesquelles ils n'étaient éventuellement pas recevables.

Elle soutient que le caractère lacunaire de l'enquête disciplinaire est particulièrement mis en lumière par l'absence de dépôt, ni même de la moindre mention, d'un rapport du conseiller en prévention qui a été saisi dans le cadre des faits reprochés. Elle prétend que cela pose problème dès lors qu'il s'agit d'un rapport établi par une personne neutre dont la mission est, précisément, de rétablir la communication entre les parties.

Elle en sollicite la production dans le dossier administratif et fait valoir qu'il n'appartient pas à la partie adverse de déterminer ce qui lui paraît nécessaire de produire mais bien de déposer un dossier complet et impartial contenant l'ensemble des documents qui ont été nécessaires pour aboutir à la décision contestée.

Elle conclut que l'enquête disciplinaire présente un caractère lacunaire et que le dossier disciplinaire a été monté à charge sans respect de la charge de la preuve de sorte que les principes visés au moyen ont été violés.

Dans une deuxième branche, elle rappelle le libellé de l'article 300 de la Nouvelle loi communale et fait valoir qu'il s'applique aux membres du personnel des CPAS conformément aux articles 51 et 52 de la loi organique sur les CPAS.

Elle ajoute qu'il est de jurisprudence constante que le principe des droits de la défense est applicable dans le cadre d'une procédure disciplinaire ayant mené à une sanction de démission d'office de l'agent et que ce principe général implique que l'autorité administrative permette à l'agent de se défendre utilement lorsqu'elle envisage d'adopter une mesure à caractère punitif. Elle fait encore valoir qu'en matière de motivation formelle, l'autorité administrative ne doit pas répondre à tous les arguments du destinataire de l'acte mais doit montrer qu'elle y a eu égard et doit exposer une réponse à ces arguments lorsque les particularités de l'espèce le justifient.

Elle estime que le principe général susvisé a pour corollaire que la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante.

Elle soutient qu'en l'espèce, la partie adverse a violé l'article 300 de la Nouvelle loi communale et le principe général susvisé au motif que l'acte attaqué se réfère au rapport du conseiller en prévention alors même que celui-ci n'a pas été versé au dossier disciplinaire.

Elle expose que le conseiller en prévention a rendu un rapport le 15 novembre 2019 dès lors qu'il a écrit en annexe 7 de la fiche de faits défavorables que « des recommandations ont été adressées à l'employeur ([la secrétaire générale]) et à la ligne hiérarchique ([la directrice générale]) le 15 novembre ».

Elle ajoute que c'est sur la base de ce rapport que la partie adverse a écarté l'offre de médiation qu'elle avait formulée. Elle suppose que la « préconisation » visée du conseiller en prévention doit venir de son rapport.

Elle observe qu'à supposer que cette « préconisation » ne figurait pas dans le rapport, elle se trouve, en tout état de cause, dans une pièce non transmise et à propos de laquelle elle n'a pu se défendre.

Elle soutient que l'analyse du conseiller en prévention a une importance considérable dans le présent dossier au motif que l'entièreté de l'acte attaqué se fonde sur de prétendus problèmes relationnels avec son équipe alors qu'il n'y a pas de plainte pour harcèlement de sorte que l'analyse du conseiller en prévention est le seul élément permettant d'objectiver un tant soit peu la situation.

Elle ajoute que le conseiller en prévention ne s'est, au demeurant, certainement pas limité à récuser l'intérêt de la médiation mais a certainement dû – ou aurait dû, en tout cas – procéder à une analyse de la situation.

Elle en déduit que cette pièce et tout autre rapport rédigé par le conseiller en prévention en lien avec son service sont particulièrement pertinents pour l'appréciation de l'absence d'erreur de fait dans ce dossier de sorte que son absence rend impossible le contrôle que le Conseil d'État doit opérer et aboutit, dès lors, à une violation du principe général suivant lequel tout acte administratif doit être exempt de toute erreur manifeste d'appréciation.

Elle conclut que son absence de production viole l'article 300 de la Nouvelle loi communale au motif que le dossier disciplinaire ne contient pas toutes les pièces relatives aux faits mis à charge et viole également le principe général susvisé puisqu'elle l'empêche de faire valoir ses observations à l'égard de ce rapport ou de s'en servir pour appuyer sa défense.

Elle fait, enfin, valoir que la partie adverse ne répond pas à ses arguments de défense de sorte que l'examen de la légalité de l'acte attaqué se heurte à un défaut de motivation formelle et substantielle, impliquant, par-là, une violation de ses droits de la défense.

Elle expose en ce sens que l'acte attaqué présente, à plusieurs reprises, une argumentation similaire, dans le but d'écarter futilement ses arguments comme suit :

- p. 12 : « Les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas de remettre en cause le contenu des témoignages qui sont tous concordants et, par ailleurs, relayés par la Directrice générale du département » ;

- p. 13 : « Compte tenu du contexte et des témoignages concordants relatifs à d'autres faits du même type par d'autres agents, il n'y a toutefois aucune raison de remettre en cause son témoignage » ;
- p. 14 : « Mme XXXX conteste la véracité de ces propos. Compte tenu du contexte et des témoignages concordants relatifs à d'autres faits du même type par d'autres agents, il n'y a toutefois aucune raison de remettre en cause le témoignage de [L. G.] » ;
- p. 16 : « Compte tenu du contexte et des éléments concordants relevés dans les différents témoignages, il n'y [a] toutefois [...] aucune raison de remettre en cause le témoignage de [L. G.] » ;
- p. 20 : « Les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas de remettre en cause le contenu des témoignages qui sont concordants et, par ailleurs, relayés de manière indirecte par la Directrice générale du département ».

Elle considère que « pareille formulation vague et stéréotypée ne permet pas de respecter l'obligation de motivation formelle, pas plus qu'elles ne [lui] permet [...] de comprendre l'écartement systématique de ses arguments ».

Dans une troisième branche, elle fait valoir que dans le cadre d'une procédure disciplinaire, toute sanction doit être prise dans un délai raisonnable même en l'absence d'une réglementation prévoyant un délai de prescription de l'action disciplinaire.

Elle estime qu'en l'espèce, la sanction envisagée devait forcément être une sanction lourde en raison de la suspension préventive dont elle faisait l'objet.

Elle ajoute que l'acte attaqué énonce qu'elle a été écartée de son poste « dans le cadre de la législation relative au bien-être au travail à la suite d'une rencontre entre divers collègues de l'intéressée et la secrétaire générale du CPAS et ce dans un souci de bien-être sur le lieu de travail ».

Elle soutient que la chronologie du lancement de la procédure présente un caractère anormalement long. Elle expose que l'acte attaqué prétend que les faits qui le fondent ont été portés à la connaissance de la secrétaire générale à la mi-décembre 2019 alors que le conseiller en prévention avait été saisi par la directrice générale dès le mois d'août 2019 en raison « du stress qui continuait à être ressenti par la cellule budgétaire », que cette information a mené à la décision d'écartement du 17 décembre 2019 alors qu'elle était en incapacité de travail depuis le 25 novembre précédent et ce jusqu'au 31 décembre 2019, qu'elle a ensuite été entendue pour la première fois le 15 janvier 2020, que le 20 janvier 2020, une décision de

confirmation de la mesure d'écartement a été prise, dans laquelle il est fait état d'un caractère urgent, que pourtant, alors que la procédure de suspension dans l'intérêt du service prévoit que la suspension ne peut être initiée que lorsque des poursuites disciplinaires sont engagées, lesdites poursuites disciplinaires n'auront été initiées que le mercredi 11 mars, date à laquelle le conseil de l'action sociale décidera d'entamer une procédure disciplinaire. Elle fait valoir qu'au moment de l'entame de la procédure disciplinaire, elle était déjà suspendue depuis près de trois mois, qu'une mesure aussi exceptionnelle que la suspension présentée comme indispensable pour garantir le bien-être au travail des autres membres du personnel ne pouvait s'expliquer que par une gravité exceptionnelle de sorte que la secrétaire générale, disposant du pouvoir d'initier la procédure disciplinaire, était parfaitement informée des faits qui ont fondé l'acte attaqué depuis la mi-décembre 2019.

Elle en déduit que la procédure disciplinaire a pris trois mois pour être initiée.

Elle ajoute que dans l'intervalle, le traitement du dossier a été particulièrement lent.

Elle fait valoir que la fiche pour faits défavorables date du 31 janvier 2020 alors qu'elle aurait dû être établie bien avant la suspension dans l'intérêt du service puisque celle-ci ne peut être décidée qu'au moment d'initier la procédure disciplinaire et qu'il n'y avait aucune raison pour que l'autorité ait pris un mois et demi pour la rédiger. Elle en déduit que la procédure a été engagée tardivement, entraînant le dépassement du délai raisonnable.

Elle ajoute qu'entre la décision de la suspendre et la réception de la décision définitive, six mois se sont écoulés. Elle soutient que si la crise du Covid peut expliquer une certaine prolongation du délai raisonnable, aucun élément, tel qu'une enquête complémentaire – pourtant certainement utile – ou un report d'audition, ne peut appuyer un délai aussi long. Elle conclut que rien ne permet de justifier ce délai dans un dossier disciplinaire portant sur une sanction lourde et en présence d'un agent suspendu dans l'intérêt du service.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, la requérante fait valoir que la décision d'écartement de son lieu de travail impliquait qu'il lui était interdit de prendre contact avec ses collègues. Elle ajoute ne pas disposer des coordonnées des personnes qui ne travaillent plus au CPAS, que son accès électronique au bureau lui

a également été retiré au moment de son écartement et que celui-ci ne lui a jamais été rendu par la suite pour préparer sa défense.

Elle en déduit qu'il ne peut lui être reproché de ne pas produire de témoignage en sa faveur alors même que l'objectif de la mesure d'écartement adoptée était qu'elle ne prenne plus contact avec ses collègues.

Elle ajoute que parmi les huit personnes citées dont elle aurait causé le départ, il y en a trois qui n'ont pas souhaité témoigner et trois pour lesquelles la partie adverse n'a pas souhaité demander un témoignage. Elle en déduit que les six personnes qui n'ont pas apporté de témoignage n'avaient pas de plainte à formuler à son encontre, ce qui constitue un élément en sa faveur.

Elle expose que, plus fondamentalement, la branche du moyen vise le fait que la partie adverse semble avoir directement pris le parti d'instruire le dossier à charge. Elle estime qu'à aucun moment, cette dernière n'a semblé vouloir envisager les choses de son point de vue, notamment dans sa relation houleuse avec la directrice générale qui était sa supérieure hiérarchique.

Elle ajoute que l'ensemble de ses critiques est recevable dans la mesure où elles visent la matérialité même des faits allégués de sorte que le constat d'erreur de fait est susceptible d'emporter l'annulation de l'acte attaqué dès lors que celui-ci ne pourrait reposer sur des faits non avérés.

S'agissant de la deuxième branche, elle rappelle que la production du rapport du conseiller en prévention est demandée dans le cadre du présent litige afin de lui permettre de comprendre pourquoi une décision de sanction aussi lourde a été adoptée à son encontre. Elle estime que ce document pourrait être versé dans le dossier administratif à titre confidentiel afin de permettre au Conseil d'État d'exercer son contrôle en parfaite connaissance de cause.

Elle répète que la formulation des éléments reprochés est souvent vague et stéréotypée et renvoie à sa requête introductive dans laquelle elle démontrait par cinq extraits de l'acte attaqué que la partie adverse a écarté ses arguments en faisant valoir « le contexte et les éléments concordants » à titre de toute justification, ce qui constitue une motivation vague et stéréotypée.

Dans sa troisième branche, elle réplique que la partie adverse évalue le caractère raisonnable du délai en commençant le décompte à partir de la décision d'écartement le 17 décembre 2019 alors qu'elle reconnaît que le conseiller en

prévention est intervenu plus tôt, en août 2019, sur demande de sa supérieure hiérarchique.

Elle soutient que la question est de savoir s'il existe réellement de nouveaux éléments non communiqués au conseiller en prévention dès son intervention en août 2019 qui se sont produits entre ces deux dates et qui impliquent une mesure d'écartement qui ne se justifiait pas trois mois auparavant.

Elle expose que la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' prévoit les situations pouvant mener à l'intervention du conseiller en prévention et qui sont décrites comme des situations « qui peuvent mener au stress au travail, à la violence et au harcèlement moral ou sexuel au travail » et qu'en l'espèce, le conseiller en prévention est intervenu en août 2019 dans le cadre d'une demande d'intervention psychosociale informelle telle que visée par la loi du 4 août 1996 précitée, que cette demande d'intervention consistait notamment en la prévention du harcèlement moral au sein des relations de travail et que c'est pour des raisons de cet ordre qu'elle a été écartée le 17 décembre 2019.

Elle en déduit que la saisine du conseiller en prévention a été suscitée pour les mêmes éléments que ce qui a justifié son écartement et, par la suite, l'adoption de la sanction disciplinaire de démission d'office.

Elle en conclut que le délai raisonnable est dépassé.

Elle ajoute qu'à la date du 31 décembre 2019, date du courrier de convocation à une audition dans le cadre de la mesure d'écartement, aucun témoignage ne composait le dossier dès lors que ceux-ci sont tous datés du 3 ou du 6 janvier 2020 et que la partie adverse ne répond pas à cet argument.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant des première et deuxième branches réunies, elle rappelle que l'entame de la mission du conseiller en prévention a été sollicitée oralement, par la directrice générale, pendant ses congés (en août 2019) et que les échanges entre les membres de la cellule budgétaire et le conseiller en prévention et les témoignages produits dans le cadre de la procédure disciplinaire portaient nécessairement sur la même période et devaient avoir le même contenu. Elle en conclut que le rapport du conseiller en prévention devait être communiqué même si l'acte attaqué ne se fonde pas sur lui. Elle remarque que ledit rapport et les conclusions qu'il en tirait n'ont

mené à aucune mesure particulière de la part de la partie adverse, alors qu'il résulte de l'annexe 7 de la fiche de faits défavorables que « des recommandations ont été adressées à l'employeur ([la secrétaire générale]) et à la ligne hiérarchique ([la directrice générale]) le 15 novembre ». Elle en conclut que la direction a forcément considéré que le contenu du rapport et les recommandations formulées n'étaient pas d'une gravité ou d'une importance suffisante pour être suivis, puisque rien n'a été mis en place à la suite de ce rapport et que la partie adverse soutient que la procédure disciplinaire est totalement étrangère au rapport du conseiller en prévention. Elle en conclut que le rapport du conseiller en prévention constitue, en réalité, un élément à décharge qui aurait dû figurer dans le dossier.

Elle soutient que la chronologie qui a suivi la communication du rapport du conseiller en prévention laisse à penser que la secrétaire générale et la directrice générale, n'étant pas satisfaites du rapport, ont profité de son absence pour raison médicale pour constituer un dossier disciplinaire. Elle déclare être certaine que quatre agents déjà entendus par le conseiller en prévention ne se sont pas « spontanément » présentés à la secrétaire générale durant son absence mais y ont été invités. Il en est de même, selon elle, pour les travailleurs ayant déjà quitté le service, dont deux témoignages ont été déposés par des agents dépendant encore de la partie adverse. Elle en conclut qu'il convient d'apprécier ces témoignages avec la plus grande prudence. Elle note, par ailleurs, qu'un de ces témoignages émane d'un agent ayant fait une déclaration selon elle frauduleuse.

Elle fait valoir qu'aucune démarche n'a été effectuée par la partie adverse pour confirmer, par des preuves tangibles, les éléments qu'elle a mis en doute. Elle rappelle à cet égard qu'elle était responsable de la formation des travailleurs et de la prise en charge de dossiers de la cellule Dépenses, que ces travailleurs n'ont pas été interrogés, et qu'elle n'avait aucun accès à ses courriels pour en apporter des preuves. Selon elle, c'est à la partie adverse, à qui il convient d'effectuer l'enquête disciplinaire à charge et à décharge, de se renseigner auprès de ces travailleurs, d'autant plus si cela avait été soulevé par elle dans ses notes de défense. Elle estime qu'ayant accès aux courriels, la partie adverse aurait pu vérifier si elle avait des contacts avec les travailleurs de la cellule Dépenses ou si elle manifestait de la reconnaissance envers ceux-ci.

Elle ajoute que l'acte attaqué se base sur des suppositions et qu'on ne peut donc lui faire grief à elle de n'apporter aucun élément de nature à établir que les motifs de celui-ci sont inexacts.

Elle relève encore que les témoignages relatent essentiellement les ressentis des protagonistes face à diverses situations, ce qu'elle pouvait difficilement contredire, alors que, selon elle, une procédure disciplinaire ne peut s'appuyer sur de tels ressentis, fussent-ils concordants, mais seulement sur des faits prouvés. Elle ajoute que face à ces contestations, c'est à la partie adverse qu'il appartenait de faire les vérifications nécessaires.

Elle rappelle qu'il est, selon elle, interpellant de noter qu'aucun procès-verbal n'a été dressé à la suite de son entretien avec la secrétaire générale du 20 novembre 2019, que son stage se conclut avec la mention « bien » au regard du « *coaching* d'équipe », et qu'il est, à ce sujet, très surprenant, d'après elle, qu'il soit fait référence au fait de ne pas vouloir « envenimer la situation du service » pour justifier sa promotion, plutôt que de prolonger son stage pour lui permettre d'adapter son comportement et sa gestion.

Quant à la troisième branche, elle allègue qu'il ne peut être fait abstraction de ce qui a été porté à la connaissance de la secrétaire générale pour apprécier le délai raisonnable. Elle soutient qu'en ne transmettant pas l'information, la secrétaire générale a retardé la prescription du délai disciplinaire, alors qu'il s'agit d'un délai prévu pour la protection de la sécurité juridique de l'agent. Elle estime qu'il convient de distinguer le délai de prescription et le principe du délai raisonnable et qu'en l'espèce, l'absence d'information du bureau ou du conseil de l'action sociale par la secrétaire générale implique que soit les faits n'étaient pas d'une gravité suffisante et donc ne peuvent mener à une sanction disciplinaire de démission d'office, soit le délai raisonnable est expiré, car la partie adverse, dans son ensemble, n'a pas fait preuve de diligence.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit

plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

En l'espèce, la partie adverse s'est fondée sur les constatations faites par la supérieure hiérarchique de la requérante, le constat d'un *turn-over* important au sein de la cellule gérée directement par cette dernière et des témoignages, directs pour la plupart, des membres de cette cellule qui sont tous concordants.

Il est de jurisprudence que l'autorité n'est pas tenue d'indiquer les raisons pour lesquelles elle prête davantage foi aux témoignages de collègues d'un agent plutôt qu'aux dénégations de celui-ci. En présence de témoignages concordants, l'autorité peut considérer des faits comme établis, à moins que l'agent concerné ne fournissent des indications précises permettant de douter de leur sincérité. Il ne suffit pas pour celui-ci de faire valoir que d'autres personnes n'ont pas été entendues, ni que les témoignages ne sont pas accompagnés d'autres pièces probantes pour renverser la présomption déduite par l'autorité des témoignages concordants.

Il y a lieu de noter que la mesure d'écartement du service et la procédure ayant conduit à l'acte attaqué ont été précédées d'une intervention psychosociale du conseiller interne de prévention pour les aspects psychosociaux, sollicitée, d'une part, par un membre de la cellule budgétaire gérée par la requérante et, d'autre part, par sa supérieure hiérarchique, la directrice générale, qui avait indiqué avoir été interpellée par d'autres agents exprimant leurs difficultés liées à leur bien-être au travail. À la suite de cette intervention, le conseiller en prévention a établi un rapport et une réunion a eu lieu le 20 novembre 2019 à laquelle étaient présents, ainsi qu'en conviennent les parties dans leurs écrits (à défaut de procès-verbal de cette réunion), le conseiller en prévention, la requérante et les membres de son équipe, ainsi que, comme cela ressort du dossier administratif, la directrice générale. Les parties

conviennent qu'à l'issue de cette réunion, le constat a été fait que le conseiller en prévention mettait fin à son intervention.

Cette intervention du conseiller en prévention et le rapport qu'il a établi ne constituent pas le fondement de l'action disciplinaire. Celle-ci est en effet fondée sur l'enquête administrative réalisée par le service juridique à la demande de la secrétaire générale et se clôturant par un rapport daté du 23 janvier 2020 et la fiche de signalement avec demande de sanction(s) établie par la directrice générale le 31 janvier 2020. Il reste que la circonstance qu'une intervention du conseiller en prévention a été sollicitée et qu'un rapport concluant à l'existence de risques psychosociaux ne pouvant être réglés par ce conseiller, ne constitue pas, comme le soutient la requérante dans son dernier mémoire, un élément à sa décharge, mais bien un élément permettant d'accréditer la thèse qu'en considérant comme avérés les faits dénoncés dans le rapport d'enquête administrative et dans la fiche de signalement, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Le rapport du conseiller en prévention n'a pas été joint au dossier disciplinaire, à la demande de son auteur, tenu par le secret professionnel. À la demande de l'auditeur rapporteur, ce rapport a été communiqué au Conseil d'État par la partie adverse qui en a toutefois demandé la confidentialité. Le Conseil d'État peut confirmer que ce rapport ne contient pas d'éléments qui auraient été utiles à la défense de la requérante. En conséquence, le respect des droits de la défense ne justifiait pas sa communication à la requérante.

La thèse défendue par celle-ci dans son dernier mémoire, selon laquelle « la chronologie qui a suivi la communication du rapport du conseiller en prévention laisse à penser que la secrétaire générale et la directrice générale, n'étant pas satisfaites du rapport ont profité de [son] absence pour raison médicale [...] pour constituer un dossier disciplinaire », ne repose sur aucun élément objectif et est contredite par les éléments du dossier. Il résulte en effet du dossier administratif, et la requérante ne le conteste pas, qu'à la suite du constat de l'échec de l'intervention du conseiller en prévention, la requérante a été convoquée le même jour par la secrétaire générale, en présence de ce conseiller et de la directrice générale. Selon ce conseiller, lors de cette réunion, « l'Employeur a souhaité rencontrer Mme XXXX pour lui demander de s'engager à collaborer positivement au bien-être des gens au sein de la cellule budgétaire et à adopter des attitudes constructives. Un délai de 7 jours lui est fixé pour répondre à cet engagement » (pièce 5.7 du dossier administratif). La requérante n'a pas pu tenir un tel engagement, ayant été absente pour maladie, moins de sept jours plus tard. Elle ne soutient pas avoir dans l'intervalle mis en place quoi que ce soit pour améliorer le bien-être de ses

collaborateurs. En outre, il résulte du dossier administratif que la secrétaire générale a adressé le message suivant au conseiller en prévention le 17 décembre 2019 :

« J'ai reçu cet après-midi une délégation du Département des finances (4 personnes : [C. K.], [F. C.], [D. A.] et [M. M.]).
Ils sont super stressés à l'idée que XXXX revienne en fonction le 2 janvier.
Il y a plus de boulot mais ils sont prêts à l'assumer surtout que l'ambiance de travail est à nouveau super bonne maintenant, sauf la crainte du retour.
Je t'avoue que j'ai rarement rencontré une telle situation dans ma carrière : chacun à tour de rôle me racontait l'une ou l'autre chose (souvent ce que je savais déjà *via* [la directrice générale]), soit des attitudes mesquines, voire perverses de XXXX.
On ne peut plus continuer ainsi sous peine sinon de mettre en péril la santé de nos collaborateurs (certains n'en dorment plus !) et vu aussi que XXXX ne réagit nullement à la perche qu'on lui a tendue dernièrement lorsqu'on l'a vue à 4.
Dans ces conditions j'ai pris l'orientation d'écarter XXXX du lieu de travail, le temps que le Conseil statue sur la [fiche de faits défavorables] que [la directrice générale] va établir à son retour de congé. Ceci pour ta bonne information ».

La partie adverse a donc pu se fonder sur les témoignages recueillis et tous concordants pour fonder son action disciplinaire et adopter l'acte attaqué.

Dans son dernier mémoire, la requérante met encore en exergue le fait qu'un des témoignages émane d'un agent ayant fait une « déclaration frauduleuse (dans le cadre d'une note de frais) ». Il suffit de noter à cet égard que si elle a effectivement constaté que cet agent avait fait une déclaration sollicitant son indemnité vélo en y mentionnant une dizaine de jours pendant lesquels il était en congé, le courrier qu'elle lui a envoyé à cette occasion, avec copie à sa supérieure hiérarchique, dénonçant une « déclaration frauduleuse », en indiquant que « la confiance dont tu bénéficies actuellement de ma part est brisée » et que « la sanction consécutive à une telle déclaration frauduleuse est pour le moment l'exclusion du système de l'indemnité vélo pour le mois de juin 2018 », avant même d'avoir permis à l'agent en question de fournir une explication sur cette erreur portant sur un montant relativement peu important constitue davantage la confirmation des reproches faits par l'acte attaqué quant au *management* par la requérante de son équipe, plutôt qu'un élément tendant à remettre en cause la sincérité et la crédibilité des témoignages recueillis.

Le fait que la partie adverse s'est prévalu à plusieurs reprises de la concordance des témoignages pour rejeter les contestations de la requérante ne fait pas de la motivation de l'acte attaqué une motivation vague et stéréotypée dès lors qu'ils ont pu valablement convaincre la partie adverse qu'ils étaient fiables.

Concernant le fait selon lequel la requérante aurait contacté le médecin d'une de ses subordonnées, il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas

avoir entrepris d'autres démarches que d'avoir tenté de contacter en vain ledit médecin. Quand bien même, à supposer le grief insuffisamment établi, il ne suffit pas à vicier l'acte attaqué au vu des nombreux autres faits avérés non valablement critiqués par le moyen.

Concernant le fait suivant lequel elle aurait exigé d'un de ses subordonnés de travailler le lendemain de l'accouchement de son épouse alors qu'il s'agissait du surlendemain, l'acte attaqué n'a plus retenu qu'il s'agissait du lendemain de sorte que la critique d'un défaut de minutie n'est pas pertinente.

La requérante a admis dans sa note de défense avoir envoyé des courriels à des heures tardives de sorte qu'il était inutile que la partie adverse en versât au dossier. La critique n'est pas pertinente.

À supposer qu'il n'y ait pas eu d'entretien de promotion, il apparaît dans le rapport de la supérieure hiérarchique de la requérante en vue de sa promotion qu'il y est notamment indiqué : « À Améliorer : aspect contrôle interne des processus, priorisation des tâches », « Apprendre à arrondir les angles dans certaines situations », « Améliorer les aspects *coaching* d'équipe » et qu'elle a signé ce rapport sans marquer de motif de désaccord alors qu'elle en avait la possibilité de sorte qu'elle ne peut contester que sa supérieure hiérarchique n'aurait pas attiré son attention, dès cette époque, sur son mode de *management*.

S'agissant de la critique de la requérante suivant laquelle la partie adverse aurait dû interroger les membres de la cellule Dépenses dont elle est également responsable, l'acte attaqué a répondu que : « ceux-ci ne travaillent pas sous l'autorité directe de Mme XXXX et n'ont, sauf exceptions, que très peu de contacts avec celle-ci puisque [V. R.] est leur responsable directe et joue *de facto* le rôle de tampon. Les faits reprochés à Mme XXXX ne concernant pas cette équipe, qui en réalité n'est pas gérée directement par Mme XXXX, il n'y avait pas de raison de recueillir leurs témoignages ».

La requérante ne produit aucun élément de nature à établir que ce motif est inexact et il n'est d'aucune manière de nature à fonder une critique d'un défaut de minutie ou d'impartialité dans la procédure disciplinaire.

À la critique suivant laquelle la partie adverse aurait dû entendre tous les membres qui ont quitté son service, l'acte attaqué a répondu que : « Il est exact que le dossier ne contient les témoignages que de deux d'entre elles : [L. G.] et [S. D.]. Celles-ci ont exprimé de manière très claire que leur départ était entièrement lié aux

dégradations de leurs conditions de travail et à la souffrance au travail qu'elles ressentaient à cause de l'intéressée. [...] En ce qui concerne les autres agents ayant quitté la cellule budgétaire, il est exact que ceux-ci n'ont pas déposé de témoignage. Lors de l'enquête administrative effectuée en janvier 2020 par le service juridique, ceux-ci (à l'exception de [trois agents] que le CPAS n'a pas souhaité interpellé compte tenu d'un contexte de fragilité : congé de maternité et problèmes de santé) ont reçu un courrier leur demandant s'ils souhaitaient s'exprimer dans le cadre de cette enquête. Aucun témoignage n'a été déposé suite à ce courrier pour des raisons qui appartiennent aux intéressés. On peut aisément imaginer qu'ils souhaitaient tout simplement tourner la page et ne pas revenir sur des éléments douloureux de leur expérience au sein de la cellule budgétaire. Les témoignages, certes indirects, de leurs anciens collègues du service des finances rendent cette thèse plausible ».

La requérante ne produit aucun élément de nature à établir que ces motifs sont inexacts.

Ils ne sont d'aucune manière de nature à fonder une critique de partialité relative à la manière dont la procédure disciplinaire a été menée.

La partie adverse ne renverse aucunement la charge de la preuve lorsqu'elle estime qu'il appartient à la requérante de produire des éléments de nature à contredire les témoignages qu'elle estime inexacts dès lors que ceux-ci sont plausibles et concordants.

À défaut pour la requérante de mettre en doute leur fiabilité, ils suffisent, comme cela a déjà été dit, à fonder valablement l'acte attaqué.

Les deux premières branches du moyen ne sont pas fondées.

S'agissant de la troisième branche, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de

ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

Lorsque les faits justifiant une procédure disciplinaire s'analysent comme un manquement continu, c'est au moment où l'autorité à qui revient l'initiative de la procédure disciplinaire a pris connaissance des éléments qui lui permettent de se faire en fin de compte une idée claire de l'existence et de la gravité des faits qu'il lui appartient de diligenter sans retard la procédure disciplinaire.

En l'espèce, les reproches justifiant, selon l'acte attaqué, la mesure disciplinaire de la démission d'office « portent sur l'instauration et la perpétration par [la requérante] d'un “mauvais *management*” qui se traduit par [...] divers faits : mise sous pression constante, hyper-contrôle et immiscion dans la vie privée de ses agents. Par son comportement et son attitude, [la requérante] a porté atteinte à de nombreuses reprises au bien-être des membres de son équipe qui sont ou ont été en souffrance ».

Il ne peut être reproché à la directrice générale et à la secrétaire générale de ne pas avoir diligentié la procédure disciplinaire plus tôt. Si le dossier administratif démontre que la directrice générale a eu une connaissance de ce qu'elle a considéré comme des difficultés de *management* de la requérante dès 2018, et que diverses actions ont été entreprises, telle que, notamment, en août 2019, la demande d'une intervention du conseiller interne de prévention des risques psychosociaux, il ressort de ce même dossier et de la chronologie des événements que c'est à la suite du constat de l'échec de cette intervention et de la réception, le 17 décembre 2019, par la secrétaire générale des membres du personnel de la cellule budgétaire dirigée

par la requérante, que celle-ci a pu prendre conscience de la nécessité de demander la réalisation par le service juridique d'une enquête disciplinaire. L'instruction disciplinaire n'a pas connu de retard, puisque le rapport du service juridique date du 23 janvier 2020 et que la directrice générale a établi la fiche de signalement avec demande de sanction(s) le 31 janvier, qui a été communiquée immédiatement à la requérante pour qu'elle puisse faire valoir ses observations par écrit dans un délai de quinze jours et que la secrétaire générale a établi son rapport à destination du conseil de l'action sociale le 4 mars 2020. Compte tenu de la crise sanitaire du printemps 2020, la décision prise par ce conseil le 10 juin 2020, après audition de la requérante, ne traduit de toute évidence pas un manque de diligence de la partie adverse.

Le principe général du délai raisonnable n'a en rien été méconnu.

Le moyen n'est fondé dans aucune de ses branches.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', 317 de la Nouvelle loi communale, 51 et 52 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' et du principe général de droit « qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation ».

La requérante expose que les reproches sont exclusivement fondés sur des témoignages, que certains des éléments repris dans ceux-ci sont erronés et que d'autres nécessitent d'être remis dans leur contexte.

Elle soutient qu'en se basant exclusivement sur des témoignages qu'elle conteste et qui contiennent des « griefs improbables » sans aucun élément complémentaire, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle indique que l'acte attaqué fait mention d'une réunion entre elle et la directrice générale dans le second semestre de l'année 2018 où cette dernière indique lui avoir signalé les difficultés relationnelles, de *management*, de *coaching*

d'équipe ressenties par les agents de la cellule et que « la seule chose qui semblait préoccuper Mme XXXX était de savoir qui avait dit quoi ».

Elle conteste avoir reçu des explications sur les faits reprochés au cours de cette réunion du 5 octobre 2018. Elle affirme que la directrice générale l'a invitée à « trouver les faits par elle-même » tout en précisant qu'il ne s'agissait pas de grands problèmes mais de « petites choses ». Elle estime qu'il était normal d'avoir souhaité connaître des exemples concrets vu la manière vague et générale dont le problème a été abordé à ce moment-là.

Elle fait également valoir que l'acte attaqué revient sur son entretien de promotion au cours duquel la directrice générale aurait « fortement insisté sur l'importance qu'elle se remette en question et qu'elle prenne le temps [de] réfléchir sur sa façon de “*manager et coacher*” ses équipes, sur les comportements, attitudes, agissements de sa part qui pourraient causer ce mal-être au sein de sa cellule ».

Elle affirme que le 19 décembre 2018, la directrice générale a établi la fiche d'évaluation de fin de stage en vue de la nommer au grade A7 et qu'aucun entretien n'a été fait, que cette dernière lui a simplement donné l'évaluation par-dessus son écran d'ordinateur en lui disant, car elle était au téléphone, de la signer si elle marquait son accord, et que le lendemain, elle a tenté, en vain, d'obtenir des explications sur ses observations.

Elle fait ensuite valoir que concernant l'intervention du conseiller en prévention, l'acte attaqué indique qu'a eu lieu « une réunion de *feed-back* de ces entretiens en présence de toute l'équipe de la cellule budgétaire et [du conseiller en prévention] dont le but était de renouer un début de dialogue au sein de la cellule et de favoriser l'adoption d'un comportement constructif ».

Elle soutient que cette réunion était loin d'être une réelle séance collective, qu'elle a duré moins de dix minutes, que le conseiller en prévention a décrit la mission confiée, à savoir la diminution du *turn-over* du personnel au sein de la cellule budgétaire, qu'il a mentionné avoir eu des entretiens avec chacun des membres présents, qu'il a ensuite directement expliqué que, selon lui, il n'y avait pas moyen de construire quelque chose de manière collective et que, dès lors, lui et la directrice générale avaient une réunion avec la secrétaire générale planifiée le jour même à 15 heures afin de faire état de la situation, qu'il a été demandé si quelqu'un souhaitait exprimer quelque chose par rapport à cela et qu'un membre de la cellule a dit qu'elle s'attendait à des pistes positives et qu'il n'y avait rien. Elle affirme que l'échec de cette réunion ne lui est pas imputable.

Elle fait encore valoir que lors de cette réunion avec la secrétaire générale qui a suivi le même jour, elle a, à nouveau, posé la question relative aux problèmes rencontrés par ses collaborateurs et a proposé d'en discuter directement avec eux, ce qui lui a été refusé, que, selon la directrice générale, il ne fallait pas tout remuer, et il fallait qu'elle reconnaisse qu'elle était en tort.

Elle expose ensuite que lors du second entretien avec le conseiller en prévention, elle a renouvelé sa demande de médiation avec la directrice générale, ce qui lui a été refusé, tel qu'il ressort de l'acte attaqué : « En effet, [ses] difficultés [...] concernaient la gestion de son équipe et non ses relations avec [la directrice générale] de sorte qu'une médiation avec celle-ci n'avait pas lieu d'être ». Elle s'étonne que, dans un tel contexte, une médiation lui ait été refusée. Elle estime que la restauration de sa relation avec sa supérieure aurait certainement été bénéfique pour l'ensemble de la cellule.

Elle indique encore que l'acte attaqué fait état de ce qu'au cours d'un entretien à la mi-décembre 2019, divers faits inconnus jusqu'alors ont été portés à la connaissance de la directrice générale et de la secrétaire générale précitées, faits qui ont justifié son écartement à partir du 17 décembre 2019.

Elle s'étonne de lire que les faits évoqués lors cet entretien étaient aussi bien inconnus de l'une que de l'autre dès lors que la précédente réunion avec le conseiller en prévention avait souligné l'existence de problèmes et que l'important *turn-over* était connu de tous.

Elle ajoute que l'acte attaqué mentionne que la directrice générale avait sollicité l'intervention du conseiller en prévention en raison « du stress qui continuait à être ressenti par la cellule budgétaire » et qu'elle mentionnait déjà dans un courriel du 24 octobre 2018 des « tensions, problèmes au sein de la cellule budgétaire ».

Elle souligne qu'aucune plainte formelle n'a été introduite à son encontre.

Elle fait valoir que l'acte attaqué fait ensuite état de la liste des faits reprochés. Elle les conteste.

Concernant la mise sous pression, elle expose avoir expliqué les départs des huit personnes dans sa note de défense du 14 février 2020, que seules deux

personnes sur les huit citées ont fourni un témoignage, que les trois membres du personnel encore en fonction au sein de la cellule ayant témoigné n'ont jamais émis un souhait de mutation pas plus qu'ils n'ont déposé de certificats médicaux en lien avec les reproches formulés, qu'elle conteste avoir fait des remarques à M. M. concernant la réalisation d'heures supplémentaires du fait qu'elle avait réussi l'examen de promotion de secrétaire administratif, que la directrice générale a indiqué dans un courriel du 24 octobre 2018 à toute l'équipe de la cellule budgétaire que « nous sommes tous responsables et tenus de s'organiser et de gérer au mieux nos plages horaires pour produire un travail de qualité dans les échéances fixées », que ces propos impliquent que si des heures supplémentaires sont nécessaires pour fournir le travail aux échéances fixées, elles devront être faites, que s'agissant de ses congés dont l'acte attaqué considère qu'ils ont été pris « aux dates clés au niveau financier », elle les a pris aux mêmes périodes en 2018 sans que cela pose de problème à l'époque, que les congés planifiés en 2019 n'ont jamais fait l'objet de plainte de qui que ce soit et ont été acceptés par la directrice générale, que l'acte attaqué reprend un passage des témoignages de F. C. et de C. K. lui reprochant une rétention d'informations, qu'il est étonnant que des agents parvenant à réaliser le travail souhaité indiquent *a posteriori* n'avoir pas bénéficié des explications nécessaires, que lors de leur dernière évaluation réalisée en 2019, ils ne lui ont pas fait part de tels problèmes, que l'acte attaqué indique qu'il est « vraisemblable qu'elle ait effectivement donné des explications particulières dans certains cas », que s'agissant du reproche relatif à des courriels envoyés tardivement dans la journée, elle conteste leur aspect harcelant, que les agents n'ont pas accès à leurs courriels chez eux de sorte qu'ils ne sont pas importunés à des heures tardives, que le fait de travailler en dehors des horaires habituels était apprécié par la directrice générale qui a indiqué dans ses dernières évaluations « Module ses horaires en fonction des besoins du service », que dans son témoignage, F. C. se plaint d'une charge de travail trop intense, qu'elle fait valoir qu'il avait proposé à sa ligne hiérarchique d'assurer une certaine charge de travail, que son absence de « plusieurs mois » qu'il a mentionnée est fautive puisqu'elle n'a été absente que du 12 février au 17 mars 2019, que l'acte attaqué indique que « ce qu'il est notamment reproché ici à Mme XXXX c'est d'exiger de ses collaborateurs ce qu'elle n'est elle-même pas prête à faire pour assurer la continuité du travail de sa cellule. C'est évidemment très problématique pour un agent du niveau de celui de Mme XXXX, directrice adjointe du département », que cette affirmation intervient dans le cadre d'un paragraphe relatif aux absences sous certificat médical, que le raisonnement de la partie adverse dans ce paragraphe n'est pas pertinent, qu'elle semble lui reprocher de ne pas avoir travaillé durant son incapacité de travail pourtant couverte par un certificat médical attestant spécifiquement de l'impossibilité de travailler y compris en télétravail, arguant que F. C. a travaillé durant son incapacité, que la partie adverse indique

pourtant elle-même que « celui-ci a déclaré avoir effectivement accepté d'assurer une certaine charge de travail durant son incapacité », que dès lors que F. C. avait accepté de travailler durant son incapacité, le reproche formulé à son encontre d'avoir travaillé avec lui est difficilement compréhensible, que les échéances imposées ne sont pas propres à son bon vouloir mais aux exigences des missions assignées à la cellule, que si F. C. regrettait d'avoir accepté de continuer à travailler ou qu'il sentait une surcharge de travail, il lui était loisible de lui en faire part à l'époque, qu'elle n'aurait pas contesté puisqu'il était sous certificat médical, que le rapprochement de deux situations médicales différentes au motif qu'elles concernent toutes deux un « même type de souci physique (moteur) » outrepassent les compétences d'appréciation de la partie adverse, que s'agissant de la fraude de S. D., elle conteste avoir commis une faute répréhensible dans cette affaire.

Concernant l'« hyper-contrôle des agents de sa cellule au niveau de leurs horaires et de la prise de leurs congés/vie privée », elle fait valoir qu'elle n'a pas contacté le médecin de M. M. afin de vérifier les propos de cette dernière, qu'aucune preuve n'en est apportée, que le témoignage de cet agent évoque un seul appel téléphonique alors que l'acte attaqué en mentionne plusieurs, que tel qu'indiqué au point 27 de sa note de défense du 20 mai 2020, elle ne demandait pas à ses agents de justifier une arrivée tardive, ni un départ anticipé, que tout en ayant un horaire flottant, chacun avait un horaire habituel et lorsque chaque agent du département était en dehors de son horaire habituel, il était d'usage de prévenir le responsable, sans pour autant demander l'accord de celui-ci, que c'est selon cet usage qu'elle informait sa supérieure hiérarchique de ses changements d'horaire, que s'agissant du congé de paternité de F. C., ce dernier a pu en prendre l'entièreté dans la période fixée dans le statut du personnel, que c'est de son propre gré qu'il est venu travailler peu après l'accouchement de sa femme et que sa demande à elle était justifiée par la continuité du service.

Concernant l'« hyper-contrôle des membres de sa cellule au niveau du travail », elle fait valoir qu'elle ne comprend pas à partir de quel stade une erreur ne vaut plus la peine d'être soulignée, que la directrice générale souhaitait que les agents soient plus responsables en leur montrant ce qui ne va pas sans pour autant les corriger elle-même, que s'agissant du témoignage de F. C. qui reproche une surcharge de travail, la directrice générale a demandé à ce dernier et à C. K. de finaliser le travail de modification budgétaire de certains services de « l'AG » et qu'elle souhaitait qu'elle-même prenne en charge certaines analyses du budget 2020 tel qu'il en découle du courriel du 8 octobre 2019, qu'elle conteste « refaire le travail de ses agents », qu'elle n'aperçoit pas où elle aurait trouvé le temps de refaire le travail de tous ses collaborateurs sachant qu'elle travaillait déjà davantage que

l'horaire de 38h/semaine, que cela fait environ quatre à cinq ans que les agents de la partie adverse pointent, qu'à la date du 8 octobre 2019, elle comptabilisait 1368,57 heures supplémentaires prestées et comptabilisées sans compter les heures prestées à domicile en soirée et le week-end, qu'elle ne parvenait pas à prendre l'ensemble de ses congés, qu'ainsi au 1^{er} janvier 2020, il lui restait un solde de 439 heures, que des courriels établissent qu'elle a manifesté sa reconnaissance pour le travail accompli mais qu'elle ne peut les produire du fait qu'elle n'y a plus accès depuis sa suspension.

Concernant le stress et la violence, elle fait valoir qu'aucun rapport médical des médecins consultés par les travailleurs en question n'est produit qui établirait qu'elle a été la cause de tous leurs maux, que L. G. a affirmé avoir rencontré le conseiller en prévention en 2018 concernant un problème de harcèlement de sa part et qu'elle n'en a jamais rien su, que l'acte attaqué cite d'autres personnes à qui un courrier leur demandant de s'exprimer dans le cadre de la présente procédure disciplinaire a été adressé, qu'il déduit de l'absence de réponse de ces personnes qu'« on peut aisément imaginer qu'ils souhaitaient tout simplement tourner la page et ne pas revenir sur des éléments douloureux de leur expérience au sein de la cellule budgétaire », qu'il s'agit d'un parti pris, qu'il est possible que ces personnes n'aient simplement rien à lui reprocher, que l'acte attaqué précise que la partie adverse n'a pas souhaité interpellier trois des huit personnes citées compte tenu d'un contexte de fragilité (congé de maternité et problèmes de santé), qu'elle s'étonne que, d'office, toutes les personnes citées n'ont pas été invitées à s'exprimer d'autant que l'une d'entre elles devait être en congé de maternité comme l'était S. D. qui a été appelée à s'exprimer, qu'elle conteste l'existence d'une mauvaise ambiance constante au travail, qu'elle a vu de temps en temps ses agents rire ensemble en prenant un café, loin de l'« extinction » décrite dans l'acte attaqué, qu'elle a travaillé durant 20 ans au sein de la partie adverse et que jamais aucune plainte à son sujet n'a été enregistrée, que dans un courriel du 27 juin 2019, R. G. montre sa satisfaction de collaborer avec elle, qu'elle trouve étonnant qu'il soit indiqué qu'il est tout à fait plausible que V. A., A. L. et V. D. aient quitté la cellule en raison principalement de son *management* inadapté à leur égard alors qu'il ne s'agit que d'une supposition.

Concernant « le manque d'encadrement des nouveaux engagés », elle fait valoir que l'acte attaqué indique que « les 3 agents engagés début de l'année 2019 [...] n'ont pas souhaité rester au département des finances et sont tous partis », qu'aucun de ces agents, engagés en 2019, n'a témoigné contre elle, qu'à défaut de témoignage en ce sens, sa responsabilité n'est pas établie, que l'acte attaqué s'interroge « sur le manque d'intérêt manifeste du travail de son département et de son équipe particulièrement en cette période de début de contrat où il était

nécessaire d'accompagner et de former ses deux nouveaux collaborateurs », que cette remarque lui reproche le *timing* de son opération du genou, qu'elle souffrait de son genou depuis plusieurs mois, que la directrice générale précitée ne lui a jamais demandé de programmer son opération à une autre échéance et qu'elle se demande à quel moment son opération aurait été plus adéquate eu égard aux nombreuses échéances tombant à des moments différés dans l'agenda annuel.

Concernant l'« inexécution des tâches en relation avec sa fonction et son grade – A7 », elle fait valoir que dans son courriel du 24 octobre 2018 à l'équipe de la cellule budgétaire, la directrice générale faisait spécifiquement part de la nécessité d'engager un nouveau collaborateur, afin de « permettre à XXXX d'être plus disponible par rapport à vos demandes, d'être plus à votre écoute, de ne plus devoir faire le travail des AFD's absents et de pouvoir mieux vous transmettre son savoir-faire et son expertise » de sorte que la directrice générale précitée y reconnaissait sa charge importante de travail en raison du manque de collaborateurs et le lien direct avec l'impossibilité d'exécuter d'autres tâches, que l'important *turn-over* dont la cellule budgétaire a fait l'objet depuis lors l'a toujours empêchée de pouvoir exercer toutes les tâches relatives à sa fonction, qu'il est excessif d'affirmer qu'elle ne prestait réellement aucune des tâches incombant à sa fonction, que s'agissant des différentes missions inhérentes à celle-ci, l'acte attaqué indique que les « points 2 à 4 sont loin d'avoir été développés et réalisés par Mme XXXX », qu'elle souhaiterait avoir des exemples concrets de travaux en lien avec les points 2 et 4 qui n'ont pas été développés et qu'elle présume que le point 1 a été réalisé.

Concernant l'« absence de remise en cause malgré les nombreuses demandes », elle fait valoir que l'acte attaqué cite des demandes de remise en question datant de 2018, que lors de l'entretien du 5 octobre 2018, la directrice générale lui a, effectivement, fait part d'une mauvaise ambiance au sein de la cellule budgétaire, qu'elle n'a reçu aucune explication sur les faits reprochés, que la directrice générale l'a invitée à « trouver les faits par elle-même » tout en précisant qu'il ne s'agissait pas de grands problèmes mais de « petites choses », que le 23 octobre 2018, elle a eu une discussion à ce sujet avec la directrice générale qui a envoyé un courriel à toute l'équipe de la cellule budgétaire le lendemain, que le sujet semblait clos, que le mois suivant son entretien de fixation des objectifs du 6 mai 2019, V. A. a cessé ses prestations et elle a repris son travail, qu'à ce moment-là, C. K. était en congé de maternité depuis le mois de décembre 2018 jusqu'au 30 juin 2019, qu'elle a repris certains travaux particuliers sur les secteurs de C. K., que du 25 novembre au 31 décembre 2019, elle a été en incapacité de travail, qu'elle a été écartée depuis le 17 décembre 2019, que compte tenu des absences à pallier, de son absence pour raison médicale et de son écartement, il lui était difficile, voire

impossible, de réaliser les objectifs fixés entre le 6 mai et le 31 décembre 2019, qu'elle n'a eu de cesse de demander des exemples de ce qui posait problème dans sa gestion d'équipe, qu'à chaque fois, il lui était rétorqué de trouver par elle-même, que lors de l'entretien du 20 novembre 2019, en présence des secrétaire générale, directrice générale et conseiller en prévention précités, elle a demandé ce qu'on lui reprochait sans obtenir de réponse, que dans ce contexte, il lui était difficile d'adapter sa méthode de *coaching* sans avoir été briefée au préalable sur l'ensemble des problèmes concrets, que ce n'est qu'au stade de la production des témoignages qu'elle a pu découvrir les réels problèmes auxquels il était fait allusion.

Elle ajoute que l'acte attaqué présente des contradictions et des incohérences et qu'il aurait dû, en tout cas, contenir une motivation sur la justification d'une sanction d'une telle importance au regard d'un agent qui n'a jamais fait l'objet d'avertissement ou d'une appréciation défavorable ni été visé par une plainte pour harcèlement et qui, surtout, avait été promu récemment.

Elle estime incohérent de se fonder sur des faits antérieurs à une promotion en les qualifiant de « faits graves » et qu'à tout le moins, la partie adverse aurait dû motiver spécialement cette contradiction logique consistant à formuler de nombreux griefs, extrêmement graves, sans justifier comment la même personne a pu bénéficier d'une promotion après la commission de ces prétendus manquements.

Elle fait valoir que dans le sens commun du terme, une promotion s'apparente à un acte de confiance et de reconnaissance des efforts accomplis de sorte que la partie adverse ne peut soutenir l'avoir promue avec pour objectif d'« apaiser le mal-être ressenti par les membres restant de la cellule budgétaire, de recréer un climat de confiance entre les parties et de donner à Mme XXXX le temps nécessaire de se remettre en question avant l'arrivée des nouveaux administrateurs financiers » et en vue de « ne pas envenimer la situation ».

Elle soutient que cette incohérence est d'autant plus manifeste que le rapport en vue son admission au stage indique, au chapitre sociabilité, qu'elle « fait preuve de délicatesse et de tact » et lui décerne une mention très bien et indique à propos de sa capacité de commandement : « Bonne capacité – améliorer encore les aspects *coaching* d'équipe » avec mention bien.

Elle en déduit que la partie adverse a violé l'obligation de motivation formelle et commis une erreur manifeste d'appréciation en formulant de nombreux griefs antérieurs à la promotion sans aucune justification crédible de cette incohérence manifeste.

Elle ajoute que la procédure disciplinaire contient des contradictions.

Elle expose que l'acte attaqué indique qu'elle supervise deux cellules alors que la directrice générale a affirmé lors de l'audition du 15 janvier 2020 qu'elle n'était plus responsable de la cellule Dépenses, que L. G. a à la fois déclaré qu'elle gardait longuement ses collaborateurs dans son bureau afin de discuter du travail et qu'elle ne donnait pas les explications nécessaires au travail, que le grief de manquement d'encadrement des nouveaux engagés est en contradiction avec le bilan des compétences du 6 mai 2019 qui indique que « l'aspect accompagnement formation des agents de sa cellule est une véritable préoccupation pour l'agent. Elle est soucieuse de transmettre son savoir afin que les agents puissent avoir tout en main pour lui fournir un travail de qualité » et que le motif de rupture totale de confiance est incohérent avec sa situation où elle supervise deux cellules dont une seule pose problème.

Elle conteste que la cellule Dépenses fonctionnerait très bien parce que V. R. jouerait un rôle « tampon » dans les relations entre elle et les agents de la cellule.

Elle fait valoir que la directrice générale a indiqué lors de l'audition du 15 janvier 2020 qu'elle participait aux réunions hebdomadaires de sorte qu'elle était en contact direct avec les agents de cette cellule.

Elle ajoute qu'elle traitait les questions journalières relatives aux factures pendant les périodes d'absence de V. R., que lors de l'analyse des dépenses comptabilisées par cette cellule dans le cadre du suivi du budget réalisé par la cellule budgétaire, des questions se posaient très régulièrement et des corrections étaient à faire de sorte qu'elle était en contact régulier avec cette cellule, qu'elle a en grande partie formé F. A., nouvellement engagée dans cette cellule pendant les congés de V. R. et que cette dernière n'a pas témoigné alors qu'elle se trouvait sous sa responsabilité directe comme les membres de la cellule budgétaire.

Elle fait, enfin, valoir que la partie adverse ne démontre pas s'être fondée sur des faits connus depuis moins de six mois alors qu'en application de l'article 317 de la Nouvelle loi communale, il ne peut y avoir de poursuites disciplinaires que pour des faits connus de l'autorité depuis plus de six mois. Il lui paraît évident que de nombreux faits étaient connus depuis plus de six mois.

Elle soutient qu'au vu des faits reprochés, il n'est pas crédible que la partie adverse ne les connaissent pas lorsqu'elle l'a promue.

Elle fait, en ce sens, valoir que la partie adverse était nécessairement au courant de l'important *turn-over* dans son service.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante admet que la partie adverse n'était pas tenue de répondre à l'entière des points qu'elle avait invoqués dans sa défense.

Elle estime néanmoins qu'au vu des nombreux points qu'elle avait soulevés, et ce dès la première note d'audition du 15 janvier 2020, des investigations complémentaires auraient dû être effectuées par la partie adverse, surtout lorsque les seules preuves résultent de témoignages datés des 3 et 6 janvier 2020, soit plusieurs mois après les faits relatés et renvoie aux exemples d'investigations complémentaires qu'elle avait indiqués dans sa requête introductive.

Elle ajoute que la partie adverse ne dispose pas de l'autorité pour affirmer que « s'agissant d'une opération au genou, les facultés cognitives de la requérante n'étaient absolument pas diminuées » d'autant plus qu'elle avait produit des certificats médicaux la constatant comme étant dans l'incapacité de travailler.

Elle fait également valoir que la partie adverse, en considérant que son encadrement des équipes faisait défaut de manière générale, dans la mesure où elle écarte l'absence de problème de la cellule Dépenses au motif que celle-ci était en réalité gérée par V. R., omet de mentionner que sur les trois nouveaux collaborateurs engagés début 2019 au sein de la cellule budgétaire, aucun n'a apporté de témoignage défavorable.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant du premier grief, « mise sous pression », elle soutient que le manquement prétendu consistant à mettre en évidence la moindre erreur dans la réalisation du travail d'un collaborateur est en tout état de cause trop faible pour entrer dans la composition d'un faisceau d'indices justifiant une démission d'office. Elle réitère sa contestation qu'elle aurait imposé à un collaborateur de travailler alors qu'il était sous certificat médical. Elle soutient qu'elle n'a pas mis sous pression ses collaborateurs en leur envoyant des courriels en dehors des heures de travail, car cela n'impliquait pas d'eux une réponse ou une prestation en dehors de ces heures,

que ce n'est pas elle mais la directrice générale qui, dans un courriel du 24 octobre 2018, a demandé aux agents de faire des heures supplémentaires, et enfin que le grief relatif à l'absence d'encadrement est, selon elle, contradictoire avec celui de mettre en évidence la moindre erreur.

S'agissant du deuxième grief, « hyper-contrôle des agents au niveau leurs horaires et de leur vie privée », elle constate que les travailleurs n'ont pas perçu la nuance entre « justifier » et « prévenir » de son heure d'arrivée et qu'un tel grief ne peut justifier une démission d'office, qu'il soit pris seul ou combiné avec d'autres.

Concernant le troisième grief, « hyper-contrôle au niveau du travail », elle le juge contradictoire avec celui de l'absence d'encadrement. Elle ajoute que le fait de poser des questions sur un travail n'équivaut pas à exiger du collaborateur de refaire le travail, ni même de refaire le travail elle-même. Selon elle, un « manque de tact et de psychologie » n'est pas suffisant pour justifier une démission d'office et le reproche est contradictoire avec la promotion au grade A7 dont elle a bénéficié quelques mois avant l'entame de la procédure disciplinaire. Elle estime également que puisqu'elle a attiré l'attention de la partie adverse quant au fait qu'elle manifestait de la reconnaissance à ses collaborateurs, il appartenait à celle-ci de mener l'enquête à décharge et de vérifier dans ses courriels si tel était bien le cas.

Concernant le quatrième grief, « stress et violence », elle s'étonne que les témoignages n'aient été exprimés plus tôt par les collaborateurs et qu'au terme de l'intervention du conseiller en prévention, la direction n'ait pris aucune mesure. Cette absence de mesure implique, selon elle, que la direction a considéré que les conclusions du conseiller en prévention ne nécessitaient pas un changement radical au sein de la cellule, alors que les mêmes témoignages ont conduit à l'acte attaqué.

S'agissant du cinquième grief, « manque d'encadrement des nouveaux engagés », elle rejoint le rapport de l'auditeur qui considère que ce grief n'est pas établi, d'une part, parce qu'il ne peut lui être fait le reproche d'avoir subi une opération chirurgicale au moment du recrutement de nouveaux collaborateurs et, d'autre part, parce que les éléments concernant d'autres agents nouvellement arrivés ne sont pas suffisamment établis.

Concernant le sixième grief « inexécution des tâches en relation avec sa fonction et son grade », elle met en évidence le manque de personnel expérimenté en 2019 et qu'elle a, dans son commentaire « au bilan de compétences du 6 mai 2019 établi par la directrice générale », indiqué que « concernant certains objectifs

planifiés, il faudra pour y arriver, compter sur une équipe budgétaire (dont 3 membres sur 5 ont été engagés en ce début d'année 2019) qui soit suffisamment expérimentée et autonome, sans quoi une partie importante de mon temps de travail est consacrée à leur formation et au suivi plus assidu du travail réalisé ».

Concernant le septième grief, « absence de remise en cause malgré les nombreuses demandes », elle relève la contradiction, selon elle évidente, entre sa promotion au grade A7 au terme d'une période de stage et la procédure disciplinaire consécutive à la même période de stage. Elle indique que les commentaires inscrits dans ses rapports de stage avaient forcément une importance relative puisqu'ils n'ont pas été de nature à empêcher sa promotion.

V.2. Appréciation

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

La requérante soutient que les manquements qui lui sont reprochés ne sont pas fondés.

Ainsi qu'il a été relevé à l'occasion de l'examen du premier moyen, en présence de témoignages concordants, l'autorité peut considérer des faits comme établis, à moins que l'agent concerné ne fournisse des indications précises permettant de douter de leur sincérité. Il ne suffit pas pour celui-ci de faire valoir que d'autres personnes n'ont pas été entendues, ni que les témoignages ne sont pas accompagnés d'autres pièces probantes pour renverser la présomption déduite par l'autorité des témoignages concordants.

L'acte attaqué est fondé sur sept types de manquements.

Le premier y est décrit comme suit :

« 1. Mise sous pression

La mise sous pression constante des membres de sa cellule budgétaire et son hyper contrôle sur ceux-ci a des conséquences sur la gestion de sa cellule et entraîne un *turn-over* conséquent au sein de la cellule.

Ces manquements ont été mis en évidence par l'enquête du service juridique dans le cadre de laquelle 4 travailleurs actuels du département des finances et 2 anciens travailleurs du département des finances ont témoigné. À l'exception de [D. A.], ces agents ([M. M.] "MM", [F. C.] "FC", [C. K.] "CK", [L. G.] "LG", [S. D.] "SD") sont tous – ou ont été – sous la supervision de Mme XXXX au sein de la cellule budgétaire du département des finances.

Les exemples de mises sous pression mis en exergue par l'enquête administrative sont les suivants :

- Rétention d'informations/d'explications nécessaires ou communication tardive de celles-ci mettant les collaborateurs en difficulté pour exécuter leur travail (MM, FC, CK, LG, SD)
- Mise en évidence de la moindre des erreurs dans la réalisation d'un travail (MM, FC, DA, LG) et, dans certains cas, ne pas vouloir dire quelle est cette erreur (MM)
- Envoi d'injonctions à des heures tardives (FC, LG)
- Demande de travailler même en cas de certificat médical (FC) :
"suite à un accident sportif, j'ai dû porter un plâtre et surélever ma jambe. J'étais sous certificat médical mais par correction, j'ai informé ma ligne hiérarchique qu'avec un PC à la maison je pouvais assurer une certaine charge de travail mais pas au même rythme. Pourtant XXXX continuait de m'envoyer des *mails* et de me téléphoner en me donnant des échéances à respecter même après que je sois tombé sur la mutuelle".
- Demande de faire des heures supplémentaires (MM, LG)
"Mme XXXX m'a fait la remarque à plusieurs reprises que vu que j'avais réussi l'examen de promotion de Secrétaire administratif que j'avais plus de responsabilités et qu'il fallait s'attendre à que je fasse des heures supplémentaires". (MM) Le kiné m'a fait savoir que j'étais sous une tension extrême (MM)
- Communication majoritairement par *email* ce qui engendre des difficultés de compréhension/un malaise (FC, CK)
- Menace d'évaluation négative (FC)
- Absence d'encadrement et prise de congés en 2019 aux dates clés au niveau financier soit fin août – début septembre (pour les arbitrages budgétaires) et fin octobre (finalisation de la modification budgétaire) ce qui augmente le stress et la pression mise sur les agents de sa cellule, particulièrement les nouveaux engagés, puisqu'il faut finaliser les données financières à ce moment alors que la responsable n'est pas là pour coordonner, soutenir et encadrer ses agents lors de la finalisation.

[...]

Rétention d'informations/d'explications nécessaires ou communication tardive de celles-ci mettant les collaborateurs en difficulté pour exécuter leur travail

Cet élément ressort des témoignages de [M. M.], de [F. C.], de [C. K.], de [L. G.] et de [S. D.] (voir pièces 5, 9) b à f du dossier disciplinaire).

[F. C.] parle d'"Explications données qui ne rentrent pas dans un contexte et les agents ne comprennent pas ce qu'ils font ou pourquoi ils doivent le faire" (Témoignage de [F. C.], pièce 5.9 b), [C. K.] évoque de la "Rétention d'informations au quotidien" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d).

Dans sa note de défense, Mme XXXX s'étend sur certains cas particuliers où elle aurait pourtant donné des explications à [C. K.] et à [S. D.]. Elle pointe également l'expérience de [L. G.] qui avait donc moins besoin d'explications. Elle signale aussi que si certaines explications n'étaient pas claires, il était nécessaire de lui en faire part afin qu'elle puisse expliquer autrement.

Cette réponse n'a de sens que pour autant que les explications et les informations globales pour permettre de bien effectuer son travail aient été données au préalable aux agents, ce qui d'après les témoignages, n'était pas le cas : "Dès le début, Mme XXXX ne m'a pas donné les explications nécessaires pour exercer la fonction. Grâce aux connaissances que j'avais acquises dans ma précédente fonction et grâce à l'aide de mes collègues, j'ai pu faire mon travail tant bien que mal. Sans cela, je n'aurais jamais pu m'en sortir. Mme XXXX me donnait des explications au compte-goutte mais jamais dans la globalité. Je me souviens du premier rapport d'ajustement que j'ai dû faire, je n'avais eu que quelques vagues explications. Bien évidemment, la plupart de ce que j'avais fait était faux. [La directrice générale] m'a appelée dans son bureau pour comprendre mes erreurs. J'ai tenté de dire que je n'avais pas eu les explications nécessaires mais à aucun moment, Mme XXXX n'a été dans mon sens, que du contraire. Ce type de faits s'est reproduit encore et encore lors de diverses réunions".

S'il est vraisemblable qu'elle ait effectivement donné des explications particulières dans certains cas, ce qui lui est plus fondamentalement reproché c'est son manque d'ouverture et de proactivité au niveau de la transmission des informations qui n'étaient souvent que parcellaires, ce qui est de nature à entraîner des difficultés au quotidien et est un frein évident à l'autonomie de travail dont doivent disposer tous les travailleurs.

Mise en évidence de la moindre des erreurs dans la réalisation d'un travail et, dans certains cas, ne pas vouloir dire quelle est cette erreur

Cet élément ressort des témoignages de [M. M.], de [F. C.], [D. A.] et [L. G.] (voir pièces 5, 9) a, b, c, et e du dossier disciplinaire).

Dans sa note de défense, Mme XXXX ne comprend pas pourquoi elle ne peut pas pointer les erreurs de ses collaborateurs. Le reproche qui est fait ici n'est pas que des erreurs soient détectées et communiquées aux agents, cela fait bien sûr partie du travail d'un supérieur hiérarchique. Le problème est de pointer systématiquement la moindre des erreurs de ses collaborateurs et de ne jamais leur manifester de satisfaction quant au travail accompli : "Elle n'était jamais satisfaite du résultat (problème de ponctuation, ce qui m'a fait savoir que Mme XXXX connaissait les règles de la dactylographie, je ne reprenais pas les termes qu'il fallait car je prenais des synonymes pour ne pas me répéter). Dès lors, chaque fois que je lui remettais un rapport pour qu'elle puisse le relire, j'étais crispée, je me demandais ce qu'elle allait encore trouver comme remarques à me faire", "Sentiment qu'elle est à l'affût de la moindre erreur qui sera signalée à l'agent et la ligne hiérarchique même lorsque l'erreur est anecdotique (et même parfois inexistante). On a le sentiment d'être toujours attendu au tournant" (Témoignage de [M. M.], pièce 5, 9 c et de [F. C.], pièce 5, 9 b).

L'autre directeur adjoint du département, [D. A.], confirme également cette manière de discréditer le travail des collègues par Mme XXXX lorsqu'elle a pointé une erreur de 100 € sur un enjeu de plus de 300.000.000 € provoquant chez lui à titre personnel "un sentiment de dévalorisation du travail accompli" (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9. a).

Envoi d'injonctions à des heures tardives

Cet élément ressort des témoignages de [F. C.] et de [L. G.] (voir pièces, 5, 9 b et e).

Dans sa note de défense, Mme XXXX reconnaît avoir envoyé des *mails* à des heures tardives mais comprend difficilement en quoi cela génère un stress puisque ses collaborateurs ont accès à leur messagerie professionnelle uniquement au bureau. Ce reproche s'insère dans le contexte de malaise quotidien ressenti par ses collaborateurs notamment le fait qu'elle communique très peu en direct avec eux et utilise la messagerie professionnelle alors que son bureau se trouve juste à côté de celui de ses agents et qu'un mot d'explication pourrait être plus efficace et plus humain qu'un *mail* tardif : "La plupart de ses *mails* sont envoyés après les heures de travail voire même à des heures très tardives, ce qui leur confère *de facto* un caractère urgent et important (syndrome du sms, appel reçu en pleine nuit). Ceci est renforcé par l'utilisation abusive de l'option 'priorité haute' (Témoignage de [F. C.], pièce 5, 9b) ; "Nos bureaux étant voisins, il serait parfois tellement plus simple et rapide de venir nous dire les choses dans le bureau quand il s'agit de petits travaux à réaliser ou d'informations mais, non, beaucoup de choses passent par *mail* et le ton utilisé est parfois infantilisant" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d).

S'ajoute également le fait que [la directrice générale] avait précisément demandé à Mme XXXX de changer cette habitude et que celle-ci n'y réserva aucune suite "Les agents ne comprennent pas pourquoi Mme XXXX alors qu'elle travaille dans le bureau à côté du leur, ne prend pas tout simplement 5 minutes de son temps pour venir leur parler de vive voix. Malgré le fait que sa supérieure hiérarchique lui a donné ce type d'exemple et lui a demandé d'essayer de ne plus faire cela, Mme XXXX a continué à le faire en prétextant qu'elle n'a pas le temps de le faire à un autre moment. Mais pourquoi des *mails* et pourquoi ne pas privilégier une communication directe, orale avec ses collègues ? (...) cela semble difficilement acceptable pour Mme XXXX puisqu'elle a continué ce type de pratique après sa demande" (voir déclarations de [la directrice générale], pièce 5 p. 9 et pièce 5.6.

Demande de travailler même en cas de certificat médical

La mise sous pression de ses agents s'étendait même lors des congés maladie de ses collaborateurs. Mme XXXX conteste avoir surchargé son collaborateur [F. C.] en période d'incapacité alors que celui-ci a déclaré avoir effectivement accepté d'assurer une certaine charge de travail pendant son incapacité (plâtre et jambe surélevée) mais pas au même rythme de travail "Pourtant XXXX continuait de m'envoyer des *mails* et de me téléphoner en me donnant des échéances à respecter même après que je sois tombé sur la mutuelle" (Témoignage de [F. C.], pièce 5. 9 b).

Mme XXXX s'étonne du sentiment d'injustice ressenti par [F. C.] alors qu'elle-même lors d'une incapacité ultérieure (mars 2019) a remis un certificat de son médecin précisant "incapable de travailler y compris le télétravail" (pièce 5. 3 du dossier disciplinaire). Ce sentiment semble pourtant compréhensible selon le sens commun s'agissant d'une incapacité pour le même type de souci physique (moteur).

Ce qui est notamment reproché ici à Mme XXXX c'est d'exiger de ses collaborateurs ce qu'elle n'est elle-même pas prête à faire pour assurer la continuité du travail de sa cellule. C'est évidemment très problématique pour un agent du niveau de celui de Mme XXXX, directrice adjointe de département. Il s'agit encore une fois d'un comportement inadapté de la part d'un *manager* qui de la sorte met la pression sur un agent alors même qu'il est en incapacité de travail.

Demande de faire des heures supplémentaires

Cet élément ressort des témoignages de [M. M.] et [L. G.] et (voir pièces 5.9 b et a du dossier disciplinaire). Il est contesté, sans plus d'éléments, par Mme XXXX. Si la prestation d'heures supplémentaires n'est pas en soi un problème dans certains cas particuliers et lorsqu'elle est acceptée par les agents, elle le devient lorsqu'elle est brandie comme une menace : "Mme XXXX m'a fait la remarque à plusieurs reprises que vu que j'avais réussi l'examen de promotion de Secrétaire administratif que j'avais plus de responsabilités et qu'il fallait s'attendre à que je fasse des heures supplémentaires" (Témoignage de [M. M.], pièce 5, 9 c) ou instituée comme mode de fonctionnement par un supérieur sans tenir compte de la disponibilité des agents "Elle gardait également les gens des heures dans son bureau pour avoir des informations sur notre travail sans tenir compte de la pause midi ou même après les heures de travail. Elle ne s'est jamais tracassée de savoir si je devais partir à 17h, si j'avais des choses à faire ou tout simplement, il est normal à un moment de rentrer chez soi" (Témoignage de [L. G.] pièce 5.9 e) p.3).

Pour rappel, les agents du CPAS doivent prestre leur travail dans les plages de leurs horaires et ne sont pas censés travailler en dehors de ceux-ci.

Absence d'encadrement et prise de congés en 2019 aux dates clés au niveau financier soit fin août – début septembre (pour les arbitrages budgétaires) et fin octobre (finalisation de la modification budgétaire) ce qui augmente le stress et la pression mise sur les agents de sa cellule.

Mme XXXX se défend en argumentant que cette difficulté ne lui a jamais été signalée ni par les agents ni par [la directrice générale]. Mme XXXX étant l'adjointe de la directrice, il est pour le moins étonnant qu'elle n'ait pas conscience du fait que son absence à ces moments importants de l'année pouvait mettre ses collaborateurs, particulièrement les moins expérimentés, et la directrice générale en grande difficulté.

- La mise sous pression des membres de la cellule budgétaire par Mme XXXX est établie par les témoignages des cinq agents placés actuellement ou par le passé sous la supervision directe de Mme XXXX. Les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas de remettre en cause le contenu des témoignages qui sont tous concordants et, par ailleurs, relayés par la directrice générale du département, [...] et par l'autre directeur adjoint, [D. A.]. Celui-ci affirme avoir reçu à de nombreuses reprises au cours des 18 derniers mois les collaborateurs de Mme XXXX ([L. G.], [S. D.], [V. A.] et [A. L.]) dans son bureau qui lui ont fait part de difficultés au sujet des techniques de *management* et de gestion d'équipe de Mme XXXX. De manière indirecte, il relève les mêmes comportements inadéquats que ceux relevés directement par les agents : "Voici les éléments revenant de façon récurrente dans les différents témoignages et qui contribuent à la reproduction d'un même schéma : insuffisance des explications fournies par XXXX pour mener à bien les tâches assignées ; partage insuffisant et ou transmission a posteriori-tardive par XXXX des données nécessaires à la réalisation des tâches assignées (...) ; envoi de nombreux *mails* après minuit signalés comme étant prioritaires ; sentiment que toutes les informations et explications ne leur étaient pas fournies intentionnellement et ce afin que ceux-ci ne soient pas en mesure d'atteindre les objectifs professionnels" (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9. a) ».

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante de ne pas communiquer ou de communiquer insuffisamment ou tardivement des informations ou des explications nécessaires à ses subordonnés, rendant ainsi plus difficile l'exécution de

leur travail est établi à la lecture des témoignages produits. Le fait que ces agents sont néanmoins parvenus dans certains cas à réaliser le travail souhaité et n'ont pas fait part de ces difficultés à l'occasion de leur évaluation ne remet pas en cause la matérialité du grief.

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante de mettre en évidence la moindre erreur dans la réalisation d'un travail et, dans certains cas, de ne pas vouloir dire quelle est cette erreur est également établi à la lecture des témoignages produits, la requérante ne faisant valoir du reste aucun élément permettant de les contredire.

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante d'envoyer des injonctions par courriels à des heures tardives est établi à la lecture des témoignages produits et n'est pas contesté. Comme le relève l'acte attaqué, il importe peu de savoir si les agents avaient ou non accès à leur messagerie lorsqu'ils n'étaient pas au bureau, dès lors qu'il lui est essentiellement reproché de communiquer très peu en direct, alors que son bureau se trouve à proximité de celui de ses collaborateurs. Le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la mention invoquée par la requérante et faite par la directrice générale dans son entretien de planification de mai 2019 selon laquelle la requérante « module ses horaires en fonction des besoins du service » serait de nature à contredire le reproche.

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante de demander à un collaborateur de travailler même en cas de certificat médical consiste en vérité à lui reprocher de ne pas tenir compte du fait qu'un agent en incapacité de travail qui accepte néanmoins de travailler à domicile durant sa période d'incapacité n'est pas en mesure de travailler au même rythme et dans la même ampleur qu'en période de capacité. Il va de soi qu'en de telles circonstances, il appartenait à la requérante en tant que supérieure hiérarchique de veiller au respect des échéances en tenant compte de la productivité moindre et des difficultés physiques de l'agent en incapacité de travail qui acceptait néanmoins de travailler et non de lui mettre la pression. Le grief est établi. Il n'est d'ailleurs pas contesté puisqu'elle soutient dans sa requête que si l'agent en incapacité de travail sentait une surcharge de travail, il lui était loisible de lui en faire part.

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante de demander à ses agents de faire des heures supplémentaires est établi à la lecture des témoignages déposés. La requérante ne produit pas la base juridique ou la décision suivant laquelle elle pourrait imposer à ses subalternes de faire des heures supplémentaires. Contrairement à ce qu'elle soutient et persiste encore à soutenir dans son dernier mémoire, il ne se déduit absolument pas du courriel du 24 octobre 2018 de sa

supérieure hiérarchique qu'elle cite que cette dernière l'aurait autorisée, voire incitée, à imposer à ses subalternes de prester des heures supplémentaires. Il est en effet indiqué dans ce courriel :

« Cela fait un petit temps que je constate qu'il y a quelques tensions, problèmes au sein de la cellule budgétaire.

[...]

Après réflexion, voici quelques petits changements que je peux vous proposer très rapidement et qui permettront déjà peut-être d'améliorer quelque peu la situation.

Je propose que chacun par la suite continue cette réflexion afin de voir ce que nous pourrions mettre en place ensemble pour encore améliorer nos relations, notre bien-être au travail et aussi la qualité de notre travail.

1. Horaire flottant :

Nous sommes tous responsables et tenus de s'organiser et de gérer au mieux nos plages horaire pour produire un travail de qualité dans les échéances fixées.

Les plages d'horaire flottant étant fixées dans notre règlement, chacun est libre de s'organiser comme il le souhaite du moment que le travail est effectué et soit de bonne qualité.

Vous ne devez donc plus demander d'autorisation pour arriver plus tard ou partir plus tôt du moment que vous respectez les plages d'horaire flottant et les échéances de travail.

Un bonjour ou un aurevoir suffit donc ...

[...] ».

Il n'y est donc pas question d'heures supplémentaires : il est seulement demandé aux agents, dans leur utilisation de l'horaire flottant, de tenir compte des échéances.

S'agissant du grief résultant tant du manque d'encadrement que de la prise de congés en 2019 à des périodes où le travail est en principe plus intense, il est également établi. S'il ne peut en principe être fait le reproche à un agent de prendre ses congés à des moments inopportuns si ses demandes de congé sont approuvées par ses supérieurs, de telles demandes supposent néanmoins dans le chef d'un agent exerçant des fonctions de direction d'un service de s'assurer, notamment par un encadrement adéquat des personnes moins expérimentées, de ne pas mettre en difficulté ses collaborateurs.

Il résulte de ce qui précède que le premier grief est établi à suffisance.

Le deuxième reproche est décrit comme suit :

« 2. Hyper contrôle des agents de sa cellule au niveau de leurs horaires et de la prise de leurs congés/vie privée

- Les agents sous le régime de l'horaire flottant sont tenus de justifier leur arrivée tardive/départ anticipé alors qu'ils sont pourtant dans les plages autorisées par l'horaire flottant (MM, CK, LG, SD) ;
- Contrôle excessif des motifs de congé :
- Exemple 1 : appels téléphoniques au médecin traitant de MM pour vérifier ses propos ;
Exemple 2 : FC est contraint de lui révéler, précocement, la grossesse de son épouse et est obligé de venir travailler le lendemain de l'accouchement de celle-ci : "j'ai dû venir le lendemain de l'accouchement car je cite 'ta présence à l'hôpital n'est pas forcément obligatoire car elle est prise en charge'" ;
Exemple 3 : LG rapporte que Mme XXXX lui a dit qu'elle ne voyait pas pourquoi LG ne viendrait pas travailler le lundi si son grand-père décédait durant le week-end et préalablement lors de l'appel des parents de LG le jeudi en fin d'après-midi relatif à l'hospitalisation de son grand-père : "Le lendemain, elle m'a dit que ses parents ne se seraient jamais permis d'appeler pendant qu'elle était au travail" ;
- Mise en doute des possibilités de congé prévues par le règlement de travail (CK au niveau de la consultation prénatale, du don de sang et du congé d'allaitement) ;
- Manque de confiance (Elle considère que SD a commis une fraude au niveau de ses indemnités vélo avant même de lui laisser la possibilité de s'expliquer à ce sujet).

[...]

Les agents sous le régime de l'horaire flottant sont tenus de justifier leur arrivée tardive/départ anticipé alors qu'ils sont pourtant dans les plages autorisées par l'horaire flottant.

Cet élément ressort des témoignages de [C. K.], de [L. G.] et de [S. D.] (voir pièces 5.9, d à f du dossier disciplinaire).

Contrairement à ce que Mme XXXX prétend, il faut rappeler qu'il n'y a pas d'horaire habituel pour les agents puisque ceux-ci sont autorisés à arriver et à partir dans des "plages" fixées par le règlement du travail (7h30-9h00 et 16h-18h00). Mme XXXX conteste qu'elle demandait une justification de la part de ces agents. Les témoignages sont pourtant concordants : "Pendant des années, XXXX attendait une justification en cas de départ avant 17h jusqu'à intervention de [la directrice générale] qui nous a indiqué qu'à partir du moment où il était 16h, si on souhaitait partir et que le travail était fait, il n'y avait plus lieu de demander la permission à XXXX mais juste de prévenir de son départ" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d).

"Mais si on voulait partir plus tôt, on devait se justifier" (Témoignage de [L. G.] pièce 5.9.e) p. 3).

"Si nous souhaitions partir ne fût-ce que 15 minutes plus tôt, nous étions obligés d'aller lui demander la permission avec une excuse qu'elle devait juger 'valable' comme un rendez-vous chez le médecin par exemple. Il s'agissait toujours d'un moment très désagréable puisque nous savions que même si, officiellement, nous en avions tout à fait le droit, elle pouvait nous le refuser. Et lorsqu'elle acceptait, c'était en nous culpabilisant et en agissant comme si elle nous accordait une énorme faveur" (Témoignage de [S. D.], pièce 5.9. f) p.2).

Contrôle excessif des motifs de congé

Exemple 1 : Appel téléphonique au médecin traitant de [M. M.] pour vérifier ses propos (Témoignage de [M. M.], pièce 5.9 c). Mme XXXX conteste cet appel. Cet incident remontant à plusieurs années, il n'a pas été possible de demander

une confirmation au médecin de [M. M.]. Compte tenu du contexte et des témoignages concordants relatifs à d'autres faits du même type par d'autres agents, il n'y a toutefois aucune raison de remettre en cause son témoignage.

Exemple 2 : [F. C.] est contraint de lui révéler, précocement, la grossesse de son épouse "Fin 2017-2018, ma femme étant en début de grossesse, je demande de pouvoir m'absenter pour un rendez-vous médical (visite gynécologique). Face au refus de XXXX de m'accorder cette absence car elle insiste sur le fait que je dois reporter ce rendez-vous à moins que ce soit grave. Je lui explique que ce rendez-vous ne peut être postposé. Confronté à une nouvelle résistance, je suis contraint d'expliquer la raison de ce rendez-vous bien que ce n'était pas mon souhait de révéler la grossesse de ma femme (<3 mois et ça a été la première personne au courant avant nos propres parents)".

Il est aussi obligé de venir travailler le lendemain de l'accouchement de son épouse : "J'ai dû venir le lendemain de l'accouchement car je cite 'ta présence à l'hôpital n'est pas forcément obligatoire car elle est prise en charge'. Ceci avait dû être négocié si je voulais être là le jour du retour à la maison" (Témoignage de [F. C.], pièce 5.9.b).

Mme XXXX signale qu'il ne serait pas venu travailler le lendemain de l'accouchement mais le surlendemain. Selon la réglementation en vigueur, les 10 jours de congé de paternité peuvent être choisis librement par le travailleur. En l'occurrence, que [F. C.] soit venu travailler le lendemain ou le surlendemain de l'accouchement importe peu puisque son témoignage démontre qu'il n'a pas pu choisir librement les dates de ce congé et qu'il a été contraint de venir travailler à certains moments qu'il aurait souhaité passer à l'hôpital ou à la maison. La continuité du service n'aurait certainement pas été mise en péril par cette absence d'une journée.

Exemple 3 : "Le 13 octobre 2016, mon grand-père a dû être hospitalisé. Mes parents m'ont appelée pour m'avertir et je suis partie du travail à 16h (l'horaire flottant le permettait). Le lendemain, elle m'a dit que ses parents ne se seraient jamais permis d'appeler pendant qu'elle était au travail. Dans certaines situations, j'estime qu'un responsable peut oublier la partie professionnelle et être un minimum humain (...)

Le vendredi 16 décembre 2016, les médecins nous ayant prévenu que l'état de santé de mon grand-père se détériorait et que c'était une question de jours, j'ai prévenu Mme XXXX de la situation et que par conséquent, peut-être que je ne serais pas là le lundi et ne pourrais pas assurer le remplacement. Ce à quoi, elle m'a répondu 'Oui enfin si ton grand-père décède ce week-end, je ne vois pas pourquoi tu ne viendrais pas lundi'. Je me rappelle donc encore mot pour mot ses propos tant ils m'ont paru déplacés et choquants" (Témoignage de [L. G.], pièce 5.9 e).

Mme XXXX conteste la véracité de ces propos. Compte tenu du contexte et des témoignages concordants relatifs à d'autres faits du même type par d'autres agents, il n'y [a] toutefois aucune raison de remettre en cause le témoignage de [L. G.].

Mise en doute des possibilités de congé prévues par le règlement de travail

Dans son témoignage, [C. K.] signale que Mme XXXX a systématiquement mis en doute et vérifié si ses demandes au niveau de la consultation prénatale, du don de sang et du congé d'allaitement étaient justifiées au niveau du règlement du travail.

Dans sa note de défense, Mme XXXX donne sa version des faits qui ne dément pas ce contrôle récurrent. Plus fondamentalement, ce qui apparaît en filigrane dans le témoignage de [C. K.] à ce sujet c'est le manque de confiance ressenti ainsi que l'abus de pouvoir dont faisait preuve Mme XXXX envers elle : "Auparavant, lors d'un don de sang, le règlement permettait aux agents donnant leur sang de ne pas venir travailler le jour où ils donnaient leur sang (il fallait juste prévenir avant pour l'organisation du service). Lorsque je suis une fois allée la voir pour la prévenir que je ne viendrais pas un jour de la semaine pour cette raison, elle m'a demandé si je ne pouvais pas faire cela pendant mes congés vu la quantité de congé dont on dispose" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d). p. 2).

Il est effectivement dévalorisant, démotivant et abusif pour un agent de voir ses demandes légitimes au regard du règlement du travail systématiquement remises en cause par son supérieur.

Ce manque de confiance ressort également du témoignage de [S. D.] concernant les indemnités vélo. En juin 2018, celle-ci était en congé et a par la suite demandé le remboursement d'indemnités vélo pour ces jours de vacances. Cette erreur a été détectée par Mme XXXX. Selon le témoignage de [S. D.] : "Un vendredi, je reçois un très long *email* de Mme XXXX, envoyé la veille aux alentours de minuit, avec [la directrice générale] en copie, ayant comme objet : 'Fraude indemnités vélo'. Mon rythme cardiaque s'accélère alors que je parcours l'*email*. Selon Mme XXXX, j'ai commis une fraude et, en ce qui la concerne, la confiance est complètement rompue. Il s'agit, selon elle, d'une faute grave et pour laquelle il doit y avoir des répercussions. Elle en avisera [la directrice générale] dès son retour de congé, le lundi suivant et elles discuteront des sanctions qui me seront imposées" (Témoignage de [S. D.], pièce 5.9. f).

L'erreur qu'a commise [S. D.] devait évidemment être corrigée et il n'est certainement pas reproché à Mme XXXX d'avoir tiré cette situation au clair et mis les choses au point avec l'intéressée. Il est par ailleurs tout à fait plausible, comme elle le signale dans sa note de défense, que le département du personnel lui ait conseillé de faire un écrit à ce sujet.

Était-il toutefois nécessaire de qualifier immédiatement cette situation de fraude, de parler de répercussions et de confiance rompue, mettant ainsi sa collaboratrice dans une situation de personne "coupable" sans prendre le temps d'entendre ses explications et d'en discuter avec elle au préalable ?

Dans son témoignage, [S. D.] poursuit : "Je ne comprends pas la démesure de la réponse de Mme XXXX par rapport aux faits reprochés. Ne pouvait-elle pas simplement venir vers moi avec le document en question en me demandant de le relire ou en m'indiquant qu'il y avait une erreur dans les dates ? Il aurait suffi de si peu pour que cet incident soit réglé en deux minutes, que je le remplisse à nouveau et le fasse signer" (Témoignage de [S. D.], pièce 5.9. f) p. 3).

C'est précisément le manque de confiance spontané et l'attitude démesurée face à cette situation qui sont reprochés à Mme XXXX dans ce cas précis. Celui-ci démontre à nouveau le mode de *management* inadapté de Mme XXXX, source de dévalorisation et de perte de confiance en eux dans le chef de ses agents.

➤ L'hyper contrôle des agents de sa cellule au niveau de leurs horaires, de la prise de leurs congés et de leur vie privée par Mme XXXX est établi par les témoignages des cinq agents placés actuellement ou par le passé sous la supervision directe de Mme XXXX. Les arguments soulevés par celle-ci ne remettent en cause le contenu de ces témoignages qui sont également corroborés par le témoignage indirect de [D. A.] qui a recueilli les confidences concordantes des agents à ce sujet : "Demande de justification, remise en question des demandes de faire usage des possibilités de l'horaire flottant,

emprise psychologique en étant dans l'obligation de consulter XXXX pour le moindre détail" (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9 a). Ce contrôle excessif et cette immiscion dans leur vie privée révèle également le manque d'empathie et de respect de Mme XXXX envers ses collaborateurs. Outre les exemples déjà cités issus des témoignages, la note de défense déposée le 14 février 2020 par le conseil de Mme XXXX illustre de manière éloquente la façon dont Mme XXXX percevait ses collaborateurs, en l'occurrence ici [L. G.], et émet des jugements à leur sujet pouvant créer un réel sentiment de dévalorisation chez eux :

“ Par ailleurs, s’agissant de la santé de [L. G.], il faut savoir qu’au début de son entrée en service, elle a eu un accident de voiture où elle a subi une forme de ‘coup de lapin’ : ce qui allait lui donner à vie des douleurs au niveau des cervicales et des maux de tête (dans ce cadre, elle était suivie par un ostéopathe et prenait aussi des antidouleurs puissants qui lui donnaient des maux d’estomac). Elle souffre également de problèmes de surpoids, qu’elle a réussi à surpasser mais qui sont revenus par la suite. Son moral en pâtissait. [L. G.] est une personne qui, de surcroît, est très émotive. Il serait donc abusif de la citer en exemple de personne maltraitée” (Pièce 6 du dossier disciplinaire, p. 8, dernier §) ».

Le grief en ce qu’il reproche à la requérante d’exiger de ses subalternes sous le régime de l’horaire flottant qu’ils justifient leurs arrivées ou départs alors qu’ils sont dans les plages autorisées par l’horaire flottant et non de simplement l’avertir comme elle le soutient est établi à la lecture des témoignages concordants produits, ainsi que de l’extrait précité du courriel du 24 octobre 2018 de la directrice générale.

En ce que le grief reproche à la requérante un contrôle excessif des motifs de congé, la requérante ne conteste pas le troisième exemple donné par l’acte attaqué et établi par le témoignage qui s’y rapporte. Le deuxième exemple est également établi dès lors qu’il ressort du contexte sans que ce soit contesté par la requérante que si F. C. est venu travailler le lendemain ou le surlendemain de l’accouchement de son épouse, c’est sur l’insistance de la requérante. Ces deux exemples suffisent à fonder cet aspect du deuxième grief de sorte qu’il importe peu qu’il puisse être considéré que l’appel téléphonique de la requérante au médecin de M. M. aurait pu ou non être vérifié davantage par la partie adverse.

Le grief en ce qu’il reproche à la requérante un manque de confiance et de mettre en doute des possibilités de congé prévues par le règlement de travail n’est pas contesté et est établi à la lecture des témoignages produits. Le manque de confiance est également établi par la réaction démesurée de la requérante, déjà évoquée à l’occasion de l’examen du premier moyen, à propos de l’erreur de la déclaration d’indemnité de vélo de [S. D.].

Le deuxième grief est établi à suffisance.

Le troisième grief est décrit comme suit :

« 3. Hyper contrôle des membres de sa cellule au niveau du travail

Les éléments mis en évidence par l'enquête administrative sont les suivants :

- Travail des agents refait par Mme XXXX *a posteriori* (FC, CK, SD)
- Mise en doute et critiques récurrentes du travail effectué (MM, LG, SD)
 - “Le lendemain, je trouvais un *mail* de sa part qu’il y avait une erreur dans le rapport. Je lui ai demandé où se trouvait l’erreur, elle m’a dit que je devais chercher que je la trouverais bien”(MM)
- Constitution d’un dossier sur les membres de son équipe
 - “Mme XXXX désirait également que je tiens des dossiers sur chaque personne de mon équipe avec notamment des erreurs de traitement de facture qu’ils avaient pu faire, les retards, ... ” (LG)

[...]

Travail des agents refaits par Mme XXXX *a posteriori*

Cet élément apparaît dans les témoignages de [F. C.], [C. K.] et [S. D.]. Sans prévenir les agents ni leur donner d’explications, Mme XXXX refaisait dans certains cas le travail de ceux-ci, ce qui entraîne chez eux un sentiment de dévalorisation (travail inutile) et de contrôle invasif de leur hiérarchie qui leur laisse très peu d’autonomie.

- “ Ex : fin 2019, suite à la surcharge de travail suite aux agents absents, SD me demande une partie de la modification budgétaire de l’AG (qui lui avait à la base été attribué) je fais le travail et lors de la réunion où je présente mes chiffres je me rends compte qu’elle a refait tout le travail en m’exposant les chiffres que elle aurait mis et me demandant de changer” (Témoignage de [F. C.], pièce 5.9.b).
- “ Cas concret : lors de l’élaboration des budgets 2020, je lui ai signalé une erreur qu’il était encore possible de corriger. Pour cela, il fallait inscrire les modifications à apporter dans un fichier, je lui en ai fait part, elle m’a dit que ce n’était pas utile. N’étant pas d’accord avec elle, je suis allée voir [la directrice générale] qui a elle-même modifié le fichier car trouvait cette modification utile. Au final, dans la dernière version du fichier modifiée par XXXX, cette modification avait été effacée” (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d).
- “ C’est à ce moment-là que je comprends qu’il ne s’agissait pas d’un oubli de sa part mais qu’elle avait intentionnellement, et à mon insu, contacté la responsable du service pour se renseigner elle-même afin de pouvoir, le moment venu – et si je ne m’étais pas renseignée moi-même – me mettre à défaut. Je tombe des nues. Voilà le genre de responsable hiérarchique qu’était Mme XXXX : fourbe et malhonnête. Comment travailler pour quelqu’un qui essaye sans cesse de vous mettre à défaut, si possible devant la Directrice du département, et tente de vous piéger pour pouvoir critiquer votre travail avec une raison ‘valable’ ” (Témoignage de [S. D.] pièce 5.9. f).

Mme XXXX conteste refaire le travail de ses agents. Elle se contenterait de poser des questions à ses collaborateurs si elle a besoin d’informations complémentaires. Cette affirmation est contredite par les différents extraits cités qui illustrent ses agissements récurrents. Ce comportement inadapté de Mme XXXX est aggravé par le fait que les agents sont mis devant le fait accompli, avec une volonté manifeste de les faire paraître en défaut, devant la Directrice générale, [...].

Mise en doute et critiques récurrentes du travail effectué

Cet élément est invoqué de manière constante dans le témoignage des agents placés sous sa responsabilité.

- “ Sentiment qu’elle est à l’affût de la moindre erreur qui sera signalée à l’agent et la ligne hiérarchique même lorsque l’erreur est anecdotique (et parfois même inexistante). On a le sentiment d’être toujours attendu au tournant. A *contrario* le travail bien effectué n’est jamais souligné” (Témoignage de [F. C.], pièce 5.9.b).
- “ Mme XXXX avait besoin d’avoir un bouc émissaire. Malheureusement, pendant de nombreux mois, ce fut moi. Elle mettait sans cesse en doute les chiffres et analyses que je fournissais. Elle posait des questions sur tout, tout le temps. Elle ne manquait pas une occasion de me décrédibiliser auprès de [la directrice générale]. Les *mails* tardifs voire nocturnes étaient de plus en plus fréquents. Chaque jour, je me demandais ce qui allait encore me tomber dessus en arrivant au travail. Avec la pression, je faisais de moins en moins bien mon travail et c’est là qu’un cercle vicieux s’est mis en place. Je faisais des erreurs donc j’avais davantage des remarques, donc encore plus la pression et ainsi de suite” (Témoignage de [L. G.], pièce 5.9 e).
- “ Mme XXXX aimait nous faire des remarques sur nos erreurs (...) j’avais le sentiment qu’elle aimait vérifier ce qu’on faisait et prenait plaisir à détecter une éventuelle erreur” (Témoignage de [M. M.], pièce 5.9 c).

Dans sa note de défense, Mme XXXX n’apporte pas d’explications à ce sujet. Elle reconnaît avoir demandé une fois à [M. M.] de bien vouloir revoir son document et apporter les corrections manquantes. Il est certain que pointer uniquement les erreurs des agents et ne pas manifester de reconnaissance pour le travail correctement accompli, n’est pas encourageant de la part d’un *manager* et crée une grande démotivation dans le chef des équipes. Cela démontre une nouvelle fois l’incapacité de Mme XXXX à adopter un mode de *management* approprié.

Constitution d’un dossier sur les membres de son équipe

Cet élément ressort du témoignage de [L. G.] : “ Mme XXXX désirait également que je tienne des dossiers sur chaque personne de mon équipe avec notamment des erreurs de traitement de facture qu’ils avaient pu faire, les retards, ... ” (Témoignage de [L. G.], pièce 5.9 e) p.1).

Dans sa note d’audition, Mme XXXX conteste avoir fait cette demande. Compte tenu du contexte et des éléments concordants relevés dans les différents témoignages, il n’y [a] toutefois [...] aucune raison de remettre en cause le témoignage de [L. G.].

Mme XXXX se prévaut également d’un des objectifs fixés lors de son évaluation du 6 mai 2019 à savoir “développer un système de contrôle interne au sein de ses cellules afin de mieux piloter la qualité des travaux effectués” et souligne que le reproche relatif au contrôle excessif serait incohérent avec l’objectif précité. Il s’agit d’une mauvaise connaissance du concept par Mme XXXX : le contrôle interne a pour but de maîtriser au mieux l’ensemble des processus et de diminuer les risques d’une organisation afin que celle-ci réalise au mieux ses objectifs. Il ne s’agit nullement d’un système de contrôle des agents et encore moins d’être constamment derrière ses travailleurs pour traquer leurs moindres erreurs.

- L'hyper contrôle des agents de sa cellule au niveau de leur travail par Mme XXXX est établi par les témoignages des cinq agents placés actuellement ou par le passé sous la supervision directe de Mme XXXX. Les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas de remettre en cause le contenu de ces témoignages qui sont également corroborés par le témoignage indirect de [D. A.] qui a recueilli les confidences concordantes des agents à ce sujet : "Relevé des erreurs commises et transmission systématique de celles-ci par XXXX à la directrice générale de notre département avec le discours suivant 'Pourtant ce n'est pas faute de lui avoir expliqué, heureusement que j'étais là pour relire et corriger, j'ai dû rester plus tard, travailler tard de la maison pour cela... ; sentiment d'être dévalorisés ; sentiment que des critiques négatives seraient de toute façon émises par XXXX sur son travail ; focalisation sur des erreurs minimales et remise en question négative de l'intégralité du travail effectué sur base de celles-ci" (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9 a), p.2) ».

En ce qu'il reproche à la requérante de mettre en doute et d'émettre des critiques récurrentes sur le travail effectué et de refaire le travail des agents, le grief est établi à la lecture des témoignages produits. Le grief ne lui reproche d'ailleurs pas de relever les erreurs de ses collaborateurs mais de manquer de tact et de psychologie à ces occasions. En outre, le nombre d'heures supplémentaires qu'elle indique avoir prestées à la date du 8 octobre 2019 ne tend pas à démontrer qu'elle ne consacrerait pas une partie de son temps de travail à chercher les erreurs dans le travail de ses collaborateurs ou à refaire les travaux de ses agents.

La requérante conteste n'avoir jamais manifesté de reconnaissance pour le travail correctement accompli et prétend qu'il existe des courriels en ce sens qu'elle ne peut produire, faute d'y avoir accès depuis sa mise à l'écart. Il lui appartenait, dans ce cas, de demander à y avoir accès. Elle ne prétend pas que cela lui fut refusé. Contrairement à ce qu'elle semble soutenir dans son dernier mémoire, l'obligation pour la partie adverse d'instruire à charge et à décharge n'implique pas qu'il faille considérer un fait comme non établi pour le seul motif que l'agent le conteste s'il n'apporte pas la moindre indication d'un élément que, selon lui, une enquête à décharge aurait permis de découvrir.

Le grief en ce qu'il reproche à la requérante de faire constituer des dossiers sur les membres de son équipe n'est plus contesté et est établi à la lecture du témoignage de L. G.

Le troisième reproche est établi à suffisance par les témoignages, dès lors qu'ils sont concordants, sans qu'aucun élément ne fasse douter de leur sincérité.

Le quatrième reproche est décrit comme suit :

« 4. Stress – violence

Les agents ont tous manifesté du stress et de l'anxiété induits par les comportements de Mme XXXX et même, pour certains, des maux physiques :

- [M. M.] : “J’avais l’impression d’avoir une épée de Damoclès au-dessus de ma tête”, “J’étais crispée”, “J’ai commencé à avoir des tensions cervicales et des vertiges. Mon médecin m’a dit que cela était dû au stress que je subissais au travail en plus du mal-être qui m’entourait au bureau”, “Le kiné m’a fait savoir que j’étais sous une tension extrême” ;
- [F. C.] : “Cette menace était disproportionnée et a entraîné du stress et un sentiment d’insécurité chez moi”, “On a le sentiment d’être toujours attendu au tournant” ; “ Crainte de devenir son nouveau bouc émissaire”, “Aucune critique ou opposition possible par peur des représailles” ;
- [C. K.] : “Évaluation vécue comme un procès”, “Je me suis exprimée avec une certaine peur des représailles”, “Elle a réussi à avoir une sorte d’ascendant où tout le monde se disait que ça ne servait à rien de dire quelque chose, qu’il valait mieux rester dans les rangs, se taire et avancer de peur des représailles” ;
- [D. A.] : “difficultés sur les quelques rares dossiers traités conjointement ainsi que du climat de méfiance et de stress qui s’est progressivement instauré au sein du département” ;
- [L. G.] : “Peu importe ce que je faisais/proposais, rien n’était jamais bon” ; “J’ai commencé à avoir des migraines. Leur fréquence ont vite augmenté et en peu de temps, j’avais des migraines du lundi au vendredi. J’ai consulté une neurologue qui après plusieurs examens a conclu que mes migraines étaient uniquement dues au stress”, “J’avais de plus en plus la boule au ventre le matin en venant travailler”, “Par après, j’ai commencé à faire des crises d’angoisse”, “Ce changement de job a été comme une renaissance pour moi. C’est à ce moment-là que j’ai compris à quel point Mme XXXX m’avait détruite, m’avait fait perdre confiance en moi” ;
- [S. D.] : “Elle maintenait une ambiance de travail désagréable, anxiogène et, au final, contre-productive” ; “Pourquoi tant d’animosité à mon égard ?” ; “Elle me réprime sans cesse” ; “Des reproches, toujours des reproches” ; “Pour ma santé physique et mentale, je sais que je ne peux plus rester là” ; “Sept mois. Voilà le temps qu’il a fallu à Mme XXXX pour me dégoûter d’un travail qui me plaisait. Voilà le temps qu’il a fallu pour que, très vite, s’installe un climat anxiogène ponctué de comportements abusifs et inadaptés à tel point que la seule solution envisageable a été de quitter mon poste”.

Par ailleurs, le *turn-over* important cause une désorganisation conséquente tant au sein de la cellule budgétaire qu’au sein du département. La conséquence est notamment la surcharge de travail et l’épuisement des agents “restants” au sein de la cellule budgétaire (ils doivent sans cesse en plus de leur travail quotidien, se répartir les tâches des agents absents).

[...]

Il ressort des 6 témoignages versés au dossier disciplinaire ainsi que des déclarations de la directrice générale [...] que de nombreux agents de la cellule budgétaire ont manifesté du stress et de l’anxiété induits par les comportements de Mme XXXX et même, pour certains, des maux physiques (migraines, tensions cervicales, crises d’angoisse, ...voir extraits des témoignages cités *supra* p. 8).

Dans sa note de défense, Mme XXXX relève qu'aucun certificat médical ni aucune plainte formelle n'ont été déposés. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce constat : l'espoir d'une amélioration, la crainte des représailles, ... [L. G.] déclare à ce sujet "J'ai rencontré [le conseiller en prévention] du SIPP pour lui exposer les faits mais je n'ai pas voulu entamer de démarche pour une procédure de harcèlement de peur des répercussions. Je n'avais malheureusement aucune preuve tangible de ce que je subissais" (Témoignage de [L. G.], pièce 5.9 e) p.4). [C. K.] et [F. C.] invoquent également tous les deux la peur des représailles et la crainte de devenir le nouveau bouc émissaire de Madame XXXX.

La souffrance n'est en pas moins réelle comme l'atteste[nt] les déclarations des cinq agents qui ont témoigné directement des grandes difficultés ressenties au quotidien en travaillant sous la direction de Mme XXXX.

En ce qui concerne le *turn-over* important constaté au sein de la cellule budgétaire, dans sa note de défense, Mme XXXX s'étend longuement sur les raisons du départ des uns et des autres sans jamais prendre aucune part de responsabilité quant à ces départs anticipés.

Le constat est pourtant implacable : entre mai 2017 et août 2019 soit en l'espace de deux ans et demi, 8 personnes ont quitté la cellule budgétaire : [C. M.], [E. D.], [S. D.], [A. L.], [L. G.], [D. D.], [V. D.] et [V. A.]. Il est exact que le dossier ne contient les témoignages que de deux d'entre elles : [L. G.] et [S. D.]. Celles-ci ont exprimé de manière très claire que leur départ était entièrement lié aux dégradations de leurs conditions de travail et à la souffrance au travail qu'elles ressentaient à cause de l'intéressée.

"Ce jour-là, en sortant de son bureau, j'ai compris que si je ne partais pas, jamais les choses ne changeraient. J'ai quitté le CPAS le 28 février 2019. J'ai été engagée au sein des Maisons de Quartier de la Ville de Bruxelles. Ce changement de job a été comme une renaissance pour moi. C'est à ce moment-là que j'ai compris à quel point Mme XXXX m'avait détruite, m'avait fait perdre confiance en moi (...). Écrire ce courrier aujourd'hui et devoir me remémorer des détails et faits concrets fut une tâche très difficile. En effet, en quittant le CPAS, j'ai voulu prendre de la distance et oublier tout ce que cette horrible personne m'a fait subir et tenter de passer à autre chose" (Témoignage de [L. G.], pièce 5.9 e), p. 5).

"À la fin de l'été, je décide de parler de mon mal-être avec mes collègues directs et demande s'ils ont déjà été témoins ou victimes de tels comportements. La désillusion continue lorsque je comprends que je ne suis pas un cas isolé et que de nombreux administrateurs/trices financiers en ont fait les frais avant moi. Ils ont soit quitté le CPAS soit quitté la cellule budget. Je perds tout espoir et suis obligée de me rendre à l'évidence que la situation n'évoluera pas positivement. Avant de perdre totalement confiance en moi et en mes capacités professionnelles, et afin de ne pas rester trop longtemps dans ce climat anxiogène, je décide de quitter la cellule budget. Je ne sais pas encore où ni comment mais pour ma santé mentale et physique, je sais que je ne peux plus rester là (...). Sept mois. Voilà le temps qu'il a fallu à Mme XXXX pour me dégoûter d'un travail qui me plaisait. Voilà le temps qu'il a fallu pour que, très vite, s'installe un climat anxiogène ponctué de comportements abusifs et inadaptés, à tel point que la seule solution envisageable a été de quitter mon poste" (Témoignage de [S. D.], pièce 5.9. f) p.6).

Dans sa note de défense, Mme XXXX tente de se dédouaner en mettant en avant les faiblesses professionnelles des intéressées. Même si ses collaboratrices éprouvaient, hypothétiquement des difficultés dans certaines matières, il appartenait à Mme XXXX, en tant que ligne hiérarchique, de les aider à progresser de manière constructive tout en étant attentive aux travailleurs ainsi qu'à l'organisation du travail et ce, afin d'éviter tout stress inutile (*cfr.* article 22

du règlement du travail). Le climat d'angoisse et de nervosité créé par Mme XXXX n'aidait certainement pas ses collaborateurs à s'améliorer.

Elle pointe également certains problèmes personnels de [L. G.] (maux de tête et d'estomac suite à un accident ainsi que des problèmes de surpoids) et des problèmes relationnels entre elle et [S. D.] suite à la "fraude" des indemnités vélo qui aurait été détectée par Mme XXXX.

Les difficultés personnelles de [L. G.] fussent-elles avérées – *quod non* – celles-ci ne permettent toutefois pas de dédouaner Mme XXXX des différents agissements qui lui sont reprochés. Que du contraire, pointer ainsi certains éléments de sa vie privée qui n'ont aucun rapport avec le stress et l'anxiété ressentie au bureau par [L. G.] démontre encore une fois le manque d'empathie de Mme XXXX et l'impossibilité pour elle de se remettre en question. Leur souffrance, bien réelle, et causée directement par Mme XXXX a d'ailleurs été perçue par ses collègues qui en ont tous fait état dans leurs différents témoignages :

"Concernant [L. G.], je l'ai trouvée en pleurs et consolée à de nombreuses reprises. XXXX la poussait vraiment à bout, elle ne lui donnait pas toutes les informations pour faire son travail, la faisait passer pour une 'idiote' devant [la directrice générale], la rabaisait sans cesse. Cela provoquait chez [L. G.] des soucis de santé (la pression et l'attitude de XXXX entraînaient des migraines et autres) au point qu'elle a pris des médicaments pour se calmer, ce qui l'a un jour entraîné aux urgences" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d). p.3).

"[L. G.] lui a fait part des difficultés qu'elle éprouvait avec Mme XXXX, du mal-être quotidien qu'elle ressentait, du stress permanent généré par les agissements de sa responsable, des pertes de temps suite à la rétention d'informations, du fait de se sentir contrôlée en permanence et d'avoir peur des reproches de Mme XXXX (pas droit à l'erreur) (...) Mi-octobre 2018, [L. G.] a à nouveau débarqué un matin dans le bureau de [la directrice générale] en pleurs, en état de stress. [La directrice générale] a essayé de discuter avec elle pour la calmer mais a très vite remarqué que cela n'allait vraiment pas (crise d'angoisse et de panique). [La directrice générale] l'a donc accompagnée aux urgences" (voir pièce 5, déclarations de [la directrice générale] dans la fiche pour faits défavorables p. 4).

"[S. D.], elle a vécu la même chose que [L. G.] mais n'a pas tenu aussi longtemps qu'elle et a rapidement demandé sa mutation (6 mois après son arrivée aux Finances)" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d). p.3).

En ce qui concerne les autres agents ayant quitté la cellule budgétaire, il est exact que ceux-ci n'ont pas déposé de témoignage. Lors de l'enquête administrative effectuée en janvier 2020 par le service juridique, ceux-ci (à l'exception de [C. M.] et [E. D.] et de [V. D.] que le CPAS n'a pas souhaité interpellé compte tenu d'un contexte de fragilité : congé de maternité et problèmes de santé) ont reçu un courrier leur demandant s'ils souhaitaient s'exprimer dans le cadre de cette enquête.

Aucun témoignage n'a été déposé suite à ce courrier pour des raisons qui appartiennent aux intéressés. On peut aisément imaginer qu'ils souhaitaient tout simplement tourner la page et ne pas revenir sur des éléments douloureux de leur expérience au sein de la cellule budgétaire. Les témoignages, certes indirects, de leurs anciens collègues du service des finances rendent cette thèse plausible.

Ainsi, [D. A.] affirme dans son témoignage que :

"- [V. A.] m'avait également fait part, dans mon bureau, à plusieurs reprises, du malaise qu'elle éprouvait à travailler sous la supervision directe de XXXX. [V. A.] est tombée malade en juin 2019 et nous ne l'avons jamais revue..."

- [A. L.] m'avait également fait part, dans mon bureau, à plusieurs reprises, du malaise qu'elle éprouvait à travailler sous la supervision directe de XXXX. [A. L.] a décidé de ne pas prolonger au sein [du] département des Finances du CPAS (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9 a). p. 2).
- Même si [V. D.] ne m'en a jamais parlé directement, je l'ai également vu, au fur et à mesure des mois passés, perdre confiance progressivement en lui".

[F. C.] déclare de son côté :

"Stress intensif exprimé oralement et ayant des conséquences somatiques telles que la perte de sommeil, irritabilité, repli sur soi, manque de confiance en soi – remise en question sur ses propres compétences ([A. L.], [L. G.], [V. D.], [S. D.], [V. A.]). Excepté [V. D.] qui avait une personnalité plus introvertie, les autres noms précités sont des personnes extraverties que j'ai littéralement vu s'éteindre au fur et à mesure des mois"(Témoignage de [F. C.], pièce 5.9.b) p. 1).

Selon [M. M.] :

"Depuis novembre 2018 au 17 novembre 2019, les personnes qui ont occupé la place d'administrateur financier sont parties du service des finances dont [S. D.], [A. L.], [V. A.], [V. D.]. Ces personnes ont parlé des problèmes relationnels qu'ils rencontraient auprès de Mme XXXX (...) À son arrivée, [V. A.] était une personne pleine de vie et joviale. Au fur et à mesure du temps, elle devenait taciturne et se refermait sur elle-même. Elle sortait du bureau de Mme XXXX avec des pieds de plomb. Elle était devenue à son tour le bouc émissaire. [V. A.] disait que Mme XXXX la traitait sans aucune considération" (Témoignage de [M. M.], pièce 5.9 c), p.1).

[C. K.] confirme également ces propos :

"Besoin d'avoir constamment un bouc émissaire (les derniers en date que j'ai connus : [L. G.], [S. D.] et [V. D.] – j'ai entendu parler de [V. A.] mais je n'ai pas eu le temps de faire sa connaissance vu qu'elle est arrivée et repartie pendant mon congé de maternité). La pression psychologique qu'elle a pu avoir sur ces agents était très forte (...) À noter que je n'ai pas cité [A. L.] qui n'a pas eu le temps de devenir bouc émissaire mais qui a préféré de pas renouveler son contrat de peur de devenir le bouc émissaire de XXXX après l'annonce de la mutation de [S. D.]. Pour [V. D.], du peu de temps que je l'ai connu, j'ai pu voir à quel point il redoutait XXXX. Il savait que lorsqu'il allait dans son bureau, il y avait de grands risques d'encore se faire engueuler parce qu'il n'avait pas bien fait quelque chose (forcément, sans avoir toutes les informations, c'est compliqué). De plus, vu les questions qu'il posait par moments dans notre bureau, il était clair qu'il y avait des manquements dans les explications reçues (idem pour [D. D.] arrivée en même temps que lui et qui n'était pas au courant des mêmes choses que lui). Il n'en pouvait tellement plus de XXXX qu'il m'a un jour dit qu'il allait finir par faire comme [V. A.] et rendre un certificat'. Je pense donc pouvoir non seulement parler de besoin de bouc émissaire mais également de destruction de personnes" (Témoignage de [C. K.], pièce 5.9.d). p. 3).

Concernant [V. A.], [la directrice générale] a questionné le département de l'emploi pour connaître la raison de son départ de la cellule budgétaire. Dans un *email* du 20 août 2019, [M. V.] écrit ceci "En date du 31/07, dans le cadre d'un entretien téléphonique [V. A.] dit souffrir d'un *burn-out* suite à la relation avec sa ligne hiérarchique et elle dit ne plus vouloir retourner travailler. En date du 5/08, Mme a été vue par [A. P.]. Elle dit faire l'objet d'un harcèlement moral de la part de sa ligne hiérarchique directe et notamment Mme XXXX. Elle dit qu'un retour *via* une médiation est impossible car le comportement de sa responsable a atteint

son intégrité et le fait de retourner au travail lui causerait des problèmes de santé” (pièce 9.2).

Dans sa note de défense, Mme XXXX fait grand cas du mot “notamment” qui indiquerait que Mme XXXX ne serait pas la seule à la “harceler”. Outre que cet élément est déjà confondant à lui seul pour Mme XXXX, relevons que [M. V.] est du rôle linguistique néerlandophone et a pu utiliser ce mot à mauvais escient tant le contenu de la phrase qui suit est sans appel “le comportement de sa responsable a atteint son intégrité”.

Dans le contexte des différents témoignages qui ont été versés au dossier, il ne fait aucun doute que Mme XXXX était la seule visée par ces déclarations. Enfin, contrairement [à] ce qui est mentionné dans le dossier de pièces de l’intéressée, ce n’est pas parce que les différents certificats médicaux de [V. A.] ne mentionnent pas une absence pour cause de “harcèlement” que celui-ci n’existe pas (pièce 7 dossier de Mme XXXX).

À noter qu’en aucun cas, un témoignage d’un de “ses” anciens travailleurs en faveur de Mme XXXX n’a été écarté du dossier disciplinaire (pour répondre à l’interrogation de [son conseil] à ce sujet lors de l’audition du 20 mai 2020).

Pour terminer, le fait que Mme XXXX entretiendrait actuellement de bonnes relations avec [E. D.] et [A. L.] – ce qui n’est étayé par aucune pièce – pourrait aisément s’expliquer par le fait qu’elles ne sont plus sous la supervision directe, sous la “coupe” de Mme XXXX qui n’a donc plus la possibilité de leur nuire au quotidien. Il en va de même de l’argument selon lequel Mme XXXX serait appréciée par ses autres collègues du CPAS.

- La violence morale et le stress consécutif subis par plusieurs membres de la cellule budgétaire en raison des agissements de Mme XXXX sont établis par les témoignages des cinq agents placés actuellement ou par le passé sous la supervision directe de Mme XXXX. Les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas de remettre en cause le contenu des témoignages qui sont concordants et, par ailleurs, relayés de manière indirecte par la directrice générale du département, [...] et par l’autre directeur adjoint, [D. A.] qui relève les mêmes comportements inadéquats que ceux relevés directement par les agents : “Sentiment d’avoir une épée de Damoclès au-dessus de la tête ; sentiment de crainte et de stress quand un *mail* de XXXX apparaissait dans la boîte *mail*” (Témoignage de [D. A.], pièce 5.9. a).
- Il est également établi que plusieurs agents – 2 certainement : [L. G.] et [S. D.] qui l’ont expressément déclaré et 3 de manière tout à fait plausible : [V. A.] et [A. L.] et [...] [V. D.] – aient quitté la cellule en question en raison principalement du *management* inadapté de Mme XXXX à leur égard. Ce *turn-over* est grandement préjudiciable tant pour le fonctionnement du département des finances que pour l’image du CPAS à l’extérieur ce qui rend plus difficile les possibilités de recrutement.
- Il a également été démontré *supra* que les trois premiers manquements reprochés à Mme XXXX à savoir la mise sous pression des agents de sa cellule, l’hyper contrôle de ceux-ci au niveau de leurs horaires et de la prise de leurs congés/vie privée et l’hyper contrôle des agents de sa cellule au niveau de leur travail sont établis. Si ces agissements et ces comportements quotidiens de Mme XXXX pris isolément ne signifient pas grand-chose, réunis, ils démontrent dans le chef de Mme XXXX un *management* totalement inadéquat et abusif, emprunts [*sic*] d’un manque de respect et d’empathie, se traduisant dans le chef de ses collaborateurs par une souffrance morale et, dans certains cas, physique (tensions cervicales, maux de têtes, crises d’angoisse, ...). La violence et le stress causés à ses collaborateurs par l’ensemble des agissements par Mme XXXX sont également établis.

Ces comportements constituent conjointement une violation manifeste du règlement du travail et en particulier de :

- l'article 21 : "Les membres du personnel sont tenus à la plus stricte politesse tant dans leurs rapports de service avec leurs supérieurs, collègues ou subordonnés, que dans leurs rapports avec le public. Ils doivent s'abstenir de tout ce qui pourrait blesser les sentiments et convictions d'autrui. En outre les membres du personnel doivent dans l'exercice de leur fonction comme dans leur vie privée éviter tout ce qui [pourrait] porter atteinte à la confiance du public ou compromettre l'honneur ou la dignité de la fonction".
- l'article 29, alinéa 2 : "La ligne hiérarchique est tenue d'observer vis-à-vis des membres du personnel les règles de justice, de moralité, de politesse et de convenance" ;
- ainsi que de l'article 74, 2° : "La ligne hiérarchique joue un rôle important dans le cadre de la prévention de la charge psycho-sociale occasionnée par le travail, entre autres, en exerçant un mode de *management* approprié, en étant attentif aux travailleurs ainsi qu'à l'organisation du travail et ce, afin d'éviter tout stress inutile, en gérant les conflits, afin d'éviter les débordements relationnels qui pourraient en découler.

La ligne hiérarchique remplit une fonction d'exemple et, dès lors, ne doit pas abuser de son autorité en ayant des comportements harcelants (...)"

Par ses comportements récurrents qui ont œuvré quotidiennement à dégrader l'ambiance et les conditions de travail de la cellule budgétaire, Mme XXXX a failli à son obligation d'exercer un mode de *management* approprié et à sa mission d'exemple. Ce faisant, elle a entraîné du stress, une forme de déshumanisation du travail et de la souffrance chez les travailleurs et a manqué aux règles de justice et de moralité qui doivent présider à l'action de tous les fonctionnaires. En manifestant peu (ou pas dans certains cas) d'empathie et de respect envers ses proches collaborateurs, elle a également manqué à son obligation de ne pas blesser les sentiments d'autrui. Son comportement a par ailleurs porté atteinte à l'image du CPAS et à la confiance que doit avoir le public dans celui-ci notamment en sa qualité d'employeur vis-à-vis de potentiels candidats à un emploi au sein du CPAS. Il est à noter qu'il n'a jamais été reproché à Mme XXXX de faire preuve d'impolitesse à l'égard de ses collègues, ce n'est pas ce passage de l'article 21 qui est visé par la présente violation mais bien le passage surligné qui suit ».

Le grief est établi à la lecture des témoignages produits, tous concordants. Comme le relève l'acte attaqué, la circonstance qu'ils ne sont pas appuyés par des rapports médicaux n'est pas déterminante. Il importe peu également que la requérante n'ait pas été informée que [L. G.] avait rencontré le conseiller en prévention en 2018 pour un problème de harcèlement de sa part.

Comme le relève la requérante, il ne peut pas être déduit d'une absence de témoignage d'agents ayant quitté le service qu'ils ont souhaité « tourner la page ». L'acte attaqué ne se limite toutefois pas à une telle supposition, puisqu'il se fonde sur les témoignages d'autres personnes qui affirment avoir été les témoins du mal-être au travail des agents en question, de telle sorte que le grief est suffisamment établi par les témoignages produits, la simple affirmation de la requérante qu'elle

« voyait de temps en temps ses agents rire ensemble en prenant un café » ne faisant manifestement pas le poids au regard de ces témoignages concordants.

Il est encore à relever que la requérante s'est abstenue de faire au cours de la procédure disciplinaire la demande que d'autres personnes soient entendues, ce qui affaiblit encore le poids de ses propres affirmations.

L'étonnement de la requérante, exprimé dans son dernier mémoire, qu'aucune mesure n'ait été prise à la suite de l'intervention du conseiller en prévention au cours de laquelle le ressenti des témoins devait également s'être exprimé, n'est pas justifié. Elle néglige que des réunions ont bien eu lieu donnant suite à cette intervention, juste avant qu'elle-même tombe malade, puis soit écartée du service.

Le fait qu'elle a travaillé durant 20 ans au sein de la partie adverse et que jamais aucune plainte à son sujet n'a été enregistrée n'est pas davantage de nature à contredire les témoignages susvisés.

Il résulte de ce qui précède que le quatrième grief est établi à suffisance.

Le cinquième reproche est décrit comme suit :

« 5. Manque d'encadrement des nouveaux engagés

- Les 3 agents engagés début de l'année 2019 n'ont pas souhaité rester au département des finances. Ils sont tous partis.
- Lors des dates clés de l'année 2019 au niveau financier, ils n'ont bénéficié d'aucun encadrement de la part de Mme XXXX, en congé.
- Pendant l'exécution de leur contrat, ces 3 agents ont rencontré de grandes difficultés en l'absence des informations nécessaires pour l'exécution de leurs tâches.
- Ces éléments relatés de manière indirecte dans les témoignages des 6 agents (voir *supra*) ainsi que dans les déclarations de la directrice du département (fiche pour faits défavorables) constituent un faisceau d'éléments permettant d'aboutir à un problème grave de *management*.

[...]

Les trois agents engagés début 2019 – [V. D.], [V. A.], [D. D.] – n'ont pas souhaité rester au département des finances et sont tous partis.

Dès le début de l'année – en pleine clôture du compte de l'année 2018 – Mme XXXX s'absente près de cinq semaines en raison d'une opération du genou. Cette absence totalement justifiée par des certificats médicaux tombait toutefois très mal étant donné qu'il y avait deux nouveaux engagés et un effectif à recruter au sein de la cellule de Mme XXXX. S'agissant d'une opération programmable et en tant que directrice adjointe du département, Mme XXXX aurait toutefois pu se concerter avec la directrice générale afin de trouver un moment plus approprié compte tenu de la nécessité d'encadrer les deux nouveaux engagés.

Le certificat médical de prolongation de son incapacité mentionne par ailleurs “incapable de travailler y compris le télétravail”. S’agissant d’une opération du genou, ses facultés cognitives n’étaient absolument pas diminuées. On s’interroge ainsi sur le manque d’intérêt manifeste concernant la continuité du travail de son département et de son équipe particulièrement en cette période de début de contrat où il était nécessaire d’accompagner et de former ses deux nouveaux collaborateurs. Si l’intéressée a effectivement accompagné l’envoi de son certificat médical d’un message de politesse (J’espère que tout va bien au bureau et que ce n’est pas trop le stress, pièce 12 du dossier de Mme XXXX) en date du 14 février et qu’elle a tenté de contacter [la directrice générale] par téléphone le même jour (ce que [la directrice générale] ignorait étant donné qu’elle a appelé sur son poste fixe, voir pièces 11 et 12 du dossier de Mme XXXX) Mme XXXX n’a, pendant les 4 semaines restantes, plus pris l’initiative d’aucun contact avec [la directrice générale] ou avec ses collaborateurs (voir pièce 5, déclarations de [la directrice générale] dans la fiche pour faits défavorables p. 5). Dans le dossier déposé par Mme XXXX, il est effectivement question d’un entretien téléphonique que celle-ci aurait finalement eu avec [D. D.] pour l’aider à clôturer le compte 2019 (pièce 13). À la lecture de cette annexe, on comprend toutefois que [la directrice générale] a dû insister pour que Mme XXXX prenne ce contact et aide [D. D.] à finaliser un travail qui, à cette époque, était nouveau et complexe pour elle.

Contrairement à ce que Mme XXXX prétend, en tant que directrice adjointe et donc cadre supérieur, un coup de téléphone et un échange de *mail* sur le même sujet en l’espace de 5 semaines d’absence ne suffisent pas à démontrer qu’elle s’inquiétait du sort de son service et de ses collaborateurs nouvellement engagés à ce moment.

Plus fondamentalement, on relèvera que dans l’ensemble de ses éléments de défense, Mme XXXX met systématiquement en avant les faiblesses professionnelles et l’incompétence de ses collaborateurs : “Très rapidement, Mme XXXX s’est rendu compte des nombreuses difficultés éprouvées par [S. D.] (p.12)” ; “Éprouvant des difficultés dans la gestion d’équipe, (...) [L. G.] a demandé à rejoindre la cellule Budget pour occuper ce poste. Après plusieurs années d’exercice, elle éprouvait des difficultés au niveau des analyses financières demandées (p.14)” ; “(...) relatant notamment qu’elle ne pouvait pas imaginer que les difficultés présentées par [D. D.] au niveau de son travail durant les mois précédents seraient aussi importantes” (p.15) ; “[V. D.] avait beaucoup de difficultés à prendre contact avec ses chefs de service, à se positionner par rapport à la cohérence des données reçues. (...) [V. D.] avait néanmoins beaucoup de difficultés à tenir le rythme (p. 16)” ; “Très vite, il est apparu que [V. A.] éprouvait beaucoup de difficultés à réaliser le travail dans son poste d’administrateur financier (analyse du compte, remise des avis financiers sur les dossiers de personnel) et que son rythme était très lent (p. 17)”.

Il est tout de même très surprenant qu’à aucun moment, Mme XXXX n’imagine que les difficultés récurrentes qu’elle percevait elle-même dans le chef de ses collaborateurs puissent provenir d’un manque de *coaching*, d’encadrement et de soutien de sa part puisqu’en tant que leur supérieure directe, elle était évidemment en première ligne pour leur donner une formation adéquate. Dans son descriptif de fonction, le niveau “expert” est requis en ce qui concerne la compétence “Accompagner-coacher” décrite comme suit “Je soutiens des actions et guide des personnes de façon individuelle ou en équipe afin de leur permettre de se développer”. Le niveau exigé est très loin d’être atteint.

Enfin, il est renvoyé au point précédent concernant plus précisément [V. D.] et [V. A.], pour lesquels les pièces du dossier permettent d’établir que leur départ rapide du département des finances est, très probablement, dû en grande partie au

management inapproprié, en ce compris un manque d'encadrement, de la part Mme XXXX.

➤ Le manque d'encadrement des nouveaux engagés par Mme XXXX est établi et les arguments soulevés par celle-ci ne permettent pas d'infirmer ce constat. Il constitue un manquement :

- à l'article 29 alinéa 3 du règlement du travail : "Elle (la ligne hiérarchique) est notamment responsable, suivant les fonctions qu'elle occupe, de la bonne marche du travail, de l'observance des règlements, du bon fonctionnement des machines, des appareils, de l'outillage, de l'appareillage et de l'équipement de son département, établissement ou service (...)".
- et à l'article 74, alinéa 2 : "La ligne hiérarchique joue un rôle important dans le cadre de la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, entre autres, en exerçant un mode de *management* approprié, en étant attentif aux travailleurs ainsi qu'à l'organisation du travail et ce, afin d'éviter tout stress inutile (...)".

L'encadrement des nouveaux engagés et leur formation sont une condition indispensable de la bonne marche du travail et de l'organisation de celui-ci. Outre les aspects d'efficacité et de continuité du service qui imposent évidemment au supérieur hiérarchique de tout mettre en place pour que les nouveaux travailleurs puissent effectuer le plus rapidement possible les tâches qui leur sont dévolues, c'est également une question de bien-être des travailleurs. En ne leur donnant pas dès l'entame de leur contrat, les informations nécessaires à la bonne exécution de leurs prestations (voir à ce sujet le 1^{er} manquement qui fait état de rétorsion d'informations et de manque d'explications récurrents) ou en n'étant pas disponible – pour cause d'absence lors des périodes plus stressantes ou en ayant une attitude fermée –, Madame XXXX ne réalise pas la tâche qui est attendue d'une responsable hiérarchique ».

S'agissant de l'opération au genou de la requérante, il ne peut bien entendu lui être fait le reproche du moment où cette opération est intervenue. Si l'acte attaqué est à cet égard excessif lorsqu'il indique que la requérante « aurait [...] pu se concerter avec la directrice générale afin de trouver un moment plus approprié compte tenu de la nécessité d'encadrer les deux nouveaux engagés », ce constat ne peut suffire à considérer que le grief n'est pas fondé. La requérante ne conteste en effet pas qu'il s'agissait d'une opération programmable, et donc qu'elle n'a pas été prise au dépourvu. Dès lors qu'elle devait savoir que cette opération intervenait à un moment où son service, la cellule budgétaire, était particulièrement sollicité et que le travail devrait être réalisé par des nouveaux engagés, l'acte attaqué ne commet pas d'erreur lorsqu'il considère que la requérante a manqué à ses obligations en tant que directrice en ne veillant pas à ce que les nouveaux engagés soient correctement encadrés pour réaliser le travail durant un période où elle était absente.

Compte tenu de ce que ce manque d'encadrement est corroboré selon l'acte attaqué par d'autres éléments (le départ rapide des trois nouveaux engagés en question ; la mise en avant systématique par la requérante des faiblesses

professionnelles et de l'incompétence de ses subordonnés), l'acte attaqué est suffisamment et adéquatement motivé quant au fondement de ce grief.

Le sixième reproche est décrit comme suit :

« 6. Inexécution des tâches en relation avec sa fonction et son grade – A7

Il est reproché à l'intéressée de ne pas accomplir un véritable travail d'adjoint à la direction et de responsable des cellules budgétaires et dépenses car Mme XXXX n'arrive pas à dégager du temps pour l'accomplir et éprouve de grandes difficultés à déléguer les dossiers de base à d'autres agents. Une des causes est certainement le *turn-over* important décrit *supra* qui entraîne une surcharge de travail de niveau inférieur pour l'intéressée qui, par ailleurs ne dégage pas de temps pour accomplir le travail relevant de sa responsabilité (A7) ce qui met à mal l'organisation générale du département. Ainsi, au jour de la rédaction de la fiche pour faits défavorables, aucun des objectifs fixés lors de la dernière évaluation n'avait été atteint par Mme XXXX.

[...]

Il est reproché à l'intéressée de ne pas accomplir un véritable travail d'adjointe à la direction et de responsable des cellules budgétaires et dépenses car Mme XXXX n'arrive pas à dégager du temps pour l'accomplir et éprouve de grandes difficultés à déléguer les dossiers de base à d'autres agents.

Dans sa note de défense, Madame XXXX revient sur le rapport établi en vue de sa promotion au grade A7 en décembre 2018 et sur son évaluation du 6 mai 2019.

Concernant la promotion au grade A7 en décembre 2018, dans sa note de défense, Mme XXXX pointe le fait que cette promotion lui a été accordée sans réserve et affirme que le CPAS chercherait la preuve d'un manquement disciplinaire dans ce dossier de promotion accordée (Note de défense de Mme XXXX, p. 23). À ce sujet, il est renvoyé à ce qui a été expliqué *supra* à ce sujet (p. 3) à savoir que fin 2018, malgré les tensions au sein de la cellule budgétaire et les prémisses du comportement qui allait être révélé durant l'année 2019, l'objectif de [la directrice générale] était d'apaiser le mal-être des agents et de donner une dernière chance à Mme XXXX en lui laissant le temps nécessaire pour recréer la confiance avec son équipe et pour qu'elle se remette en question. [La directrice générale] décida dans ce contexte, "afin de ne pas envenimer la situation et connaissant le caractère de l'intéressée, de ne pas prolonger la durée de stage pour sa nomination et de proposer sa nomination A7 au Conseil" (voir pièce 5, déclarations de [la directrice générale] dans la fiche pour faits défavorables, p. 5). Ces déclarations ne sont pas "hors propos" mais consistent en l'exacte description de la réalité.

[La directrice générale] signale de plus avoir été très claire lors de son entretien avec Mme XXXX à l'occasion de cette promotion en lui demandant d'améliorer drastiquement son mode de *management* et de revenir vers elle avec des propositions de changements concrets, ce qu'elle n'a jamais fait. On ne retrouve d'ailleurs aucune pièce dans le dossier de Mme XXXX qui établirait qu'elle ait proposé des actions, des changements de méthode ou autres pour améliorer cette situation.

Enfin, il faut relever que cette promotion a été accordée bien avant que l'ensemble des manquements (et la gravité de ceux-ci) n'ait été porté à la connaissance de sa hiérarchie et que, à l'aune des faits qui ont été par la suite [...] révélés, il est certain que celle-ci n'était certainement pas la meilleure solution.

On n'aperçoit toutefois pas en quoi le CPAS chercherait dans ce dossier de promotion la preuve d'un manquement disciplinaire, son seul objectif étant ici de décrire l'exacte chronologie du dossier.

Concernant l'évaluation du 6 mai 2019, il est également renvoyé à ce qui a été expliqué au début du rapport à ce sujet. (p. 3) à savoir que les nombreux problèmes de *management* et de communication de Mme XXXX ont été pointés par sa directrice générale lors de cet entretien en demandant à celle-ci de s'améliorer fortement à ce sujet ("Une remise en question a été demandée à l'agent face à cette situation : repenser sa façon de communiquer, de diriger l'équipe budgétaire, de prendre conscience des problèmes ressentis au sein de cette cellule afin d'y remédier", "Améliorer le *coaching* d'équipe, développer un véritable *team spirit* au sein de la cellule budgétaire", "Doit essayer d'améliorer sa communication écrite et verbale envers ses collègues", "Doit apprendre à arrondir les angles",... voir pièce 10.12 dossier de Mme XXXX).

Dans sa note de défense, Mme XXXX relève que pour les deux premiers points "Ponctualité, devoir de discrétion, respect des collègues et de la hiérarchie, ..." et "Analyser", elle a obtenu la mention "bon" notée 3 sur une échelle de 1 à 4. Elle signale également que sa manière de communiquer verbalement et de manière écrite est polie et bienveillante et qu'il n'était pas possible de rajouter plus que les cinq objectifs déjà fixés par sa hiérarchie. Elle affirme aussi ne pas avoir accepté comme telle l'évaluation et avoir regretté les termes durs utilisés par [la directrice générale] dans cette évaluation.

Ces éléments ne sont pas contredits mais on n'aperçoit pas réellement en quoi ils parviennent à démontrer le fait que Mme XXXX preste réellement les tâches qui incombent à sa fonction de directrice adjointe, grade A7.

La mission de l'intéressée telle que reprise dans son descriptif de fonction est la suivante.

" Sa mission consiste à :

1. Assister la direction du département des Finances à mener à bien les missions qui lui sont dévolues
2. Participer, en étroite collaboration avec la direction du département, au développement d'une vision financière de l'institution, en observant et analysant financièrement les diverses activités de l'institution, la situation macroéconomique, l'évolution du secteur
3. Veiller, en étroite collaboration avec la direction du département, à garantir l'équilibre financier de l'institution, assurer une bonne gestion financière de celle-ci afin de mener à bien les politiques sociales décidées et à optimiser ses performances financières en vue de pouvoir utiliser ses ressources financières de la manière la plus optimale
4. Veiller, en étroite collaboration avec la direction du département, à garantir l'implémentation, l'organisation ainsi que la communication des décisions et projets confiés par le Conseil de l'Action Sociale (CAS), la Secrétaire Générale (SG) liés aux matières financières
5. Gérer et coordonner le suivi des matières liées aux cellules 'Budgétaire et Dépenses' en vue de garantir, selon les réglementations et procédures en vigueur, la planification et l'établissement des budgets d'exploitation et des modifications budgétaires, le suivi budgétaire, la gestion et la comptabilisation des dépenses et recettes relevant du budget d'exploitation" (pièce 7, Descriptif de fonctions).

Ce qui lui est notamment reproché c'est de se concentrer sur des tâches de moindre importance (détails pour enjeux financiers mineurs, *cfr.* évaluation de mai 2019, pièce 10.6 du dossier de Mme XXXX) et de ne pas prendre en charge

tous les aspects plus stratégiques, plus “macro” qui sont du ressort de sa fonction. Le point 5, en ce qui concerne la cellule budgétaire est effectivement assumé, certes avec des problèmes d’organisation et selon le mode de *management* inadéquat qui a été longuement décrit *supra*, mais les points 2 à 4 sont loin d’avoir été développés et réalisés par Mme XXXX.

Dans sa note de défense, elle met en avant une série de tâches qu’elle aurait réalisées durant la période estivale (juillet/août 2019). Ces points ne sont pas contestés cependant ils démontrent la façon dont la fonction est perçue par Mme XXXX c’est-à-dire uniquement prester en remplacement de ses collègues, particulièrement de [la directrice générale], lors de leurs absences.

Ce qui est pourtant attendu d’elle, c’est un travail d’adjointe sur laquelle [la directrice générale] puisse compter au quotidien et qui soit un véritable support à la direction générale. Cette fonction implique, outre ce qui a été dit *supra* concernant les questions stratégiques du département, la prise en charge d’un certain nombre de responsabilités, de résultats et d’activités et de compétences dans son chef (voir pièce 7, Descriptif de fonction). Plusieurs manquements ont été pointés à ce titre :

- mauvaise organisation du travail : absence aux moments clés de l’année au niveau financier en 2019, ce qui n’est pas contesté. Les règles du binôme dont la présence est requise en cas d’absence n’empêchaient en effet pas une adaptation des congés de Mme XXXX afin que celle-ci soit présente en février pour la finalisation du compte (voir *supra* à ce sujet), fin août – début septembre pour les arbitrages budgétaires et fin octobre pour la finalisation de la modification budgétaire. Le fait qu’elle aurait donné des explications nécessaires à ses agents avant son départ est toutefois apparu largement insuffisant (d’autant que de nombreuses informations données étaient parcellaires, voir *supra*) ce qui a entraîné à plusieurs reprises un report de la tâche sur [la directrice générale]. Il n’appartenait enfin pas à [la directrice générale] de refuser les congés demandés par son adjointe mais à celle-ci de s’organiser afin que soit le travail soit finalisé avant son départ soit qu’il puisse se réaliser sans elle, ce qui était à ce moment manifestement impossible compte tenu de l’inexpérience de son équipe. Ce manquement est en contradiction avec la compétence S’adapter “J’ajuste mon comportement et ma manière de travailler en fonction du contexte et des personnes en vue de fonctionner de manière efficiente” pour laquelle le niveau requis est expert (voir pièce 7, descriptif de fonction, p. 3),

- développement d’un mode de *management* inadéquat avec les agents en place et les nouveaux engagés ce qui empêche que ceux-ci puissent réaliser leur travail en autonomie (voir ce qui a été longuement expliqué concernant les manquements 1 à 4 ci-dessus). Ce manquement est en contradiction avec (1) la compétence Diriger une équipe : “Afin d’atteindre les objectifs fixés, je pilote et motive mes collaborateurs et œuvre à la coopération entre eux. Je prends les décisions utiles au bon fonctionnement de l’équipe” pour laquelle le niveau requis est expert et (2) la compétence Accompagner-coacher “Je soutiens des actions et guide des personnes de façon individuelle ou en équipe afin de leur permettre de se développer” pour laquelle le niveau requis est expert (voir pièce 7, descriptif de fonction, p. 3 et 4) ;

- non-réalisation de certaines tâches particulières : malgré plusieurs rappels à ce sujet, [la directrice générale] a finalement fait elle-même le descriptif de fonctions des agents de la cellule budgétaire et [V. R.] s’est chargée de ceux de la cellule dépense[s], ce qui n’est pas contesté (voir déclarations de [la directrice générale] dans la fiche pour faits défavorables, pièce 5 p. 7). Ce manquement est en contradiction avec la responsabilité suivante “Veiller avec le, la responsable de cellule à l’organisation, à l’évaluation et au suivi des prestations du personnel :

procéder aux engagements, mener les évaluations, ..." (voir pièce 7, descriptif de fonction, p. 2).

- non-réalisation des objectifs fixés dans son évaluation du 6 mai 2019 en tout cas des deux premiers dont la réalisation était attendue pour le 31 décembre 2019 :

- "1. Gestion des cellules : '1) Améliorer le *coaching* de la cellule budgétaire et créer un véritable 'Team spirit' au sein de cette cellule 2) Développer une plus grande polyvalence au sein des agents, de partage des compétences, de délégation (tant au sein de la cellule budgétaire que de la cellule dépenses en collaboration avec la responsable de cette cellule)' "
- "2. Mise en place en collaboration avec le SIM des outils budgétaires en vue d'une part de favoriser l'élaboration des budgets et d'autre part d'assurer un suivi budgétaire de qualité pour l'institution" (voir pièce 10.12 dossier de Mme XXXX).

Hormis le fait que "du travail a été fait", selon elle, concernant l'objectif numéro 2, la non-réalisation de ces objectifs n'est pas contestée par Mme XXXX.

Dans sa note de défense, Mme XXXX explique que le retard qu'elle accusait dans plusieurs domaines relevant de sa responsabilité d'adjointe à la direction était lié au *turn-over* important de sa cellule entraînant pour elle une surcharge de travail.

Il a été démontré supra que ce *turn-over* était en grande partie causé par le *management* inadéquat de Mme XXXX. Elle ne peut évidemment pas se retrancher derrière la conséquence de ses propres manquements pour expliquer les carences constatées au niveau de ses responsabilités d'adjointe. Le fait qu'elle ait, lors de son évaluation du 6 mai 2019, signalé que pour atteindre ses objectifs, il lui faudrait pour cela disposer d'une équipe budgétaire suffisamment expérimentée et autonome ne prouve évidemment rien en sa faveur si ce n'est que, en tant que responsable de cette cellule depuis plusieurs années, elle n'est pas arrivée à former des travailleurs autonomes, compétents et satisfaits de leur fonction.

Enfin, la remarque selon laquelle "lors de son audition du 15 janvier 2020 s'agissant de la situation de la cellule des Dépenses dont la situation était bonne, [la directrice générale] aurait mentionné qu'elle lui avait retiré la gestion de cette cellule" (p. 22 note de défense) est inexacte. Comme il a été expliqué supra, Mme XXXX est responsable de cette cellule mais *de facto*, au quotidien, elle est gérée par [V. R.]. Mme XXXX n'assumant pas ses tâches de supervision générale relative à cette cellule (elle se contentait de remplacer [V. R.] pendant ses absences), [la directrice générale] n'a d'autre choix pour des questions évidentes d'efficacité et de continuité du service, que de se concerter en direct avec [V. R.] même si en principe ce devrait être du ressort de Mme XXXX. *In fine* Mme XXXX reste responsable de cette cellule Dépenses et doit répondre des objectifs fixés pour celle-ci dans sa description de fonction.

- L'inexécution des tâches en rapport avec sa fonction et son grade – A7 est établi par les déclarations de la directrice générale et confirmée par les pièces du dossier. Les éléments relevés par Mme XXXX ne permettent pas d'amoindrir ce constat.

Il s'agit d'un manquement à l'article 22 du règlement du travail :

"Dans le cadre de ses fonctions, chaque membre du personnel doit effectuer les tâches qui lui sont assignées par son supérieur hiérarchique.

Il doit en outre se conformer sur les lieux du travail aux instructions émanant de ses supérieurs.

Les membres du personnel doivent en toute occasion veiller à la sauvegarde des intérêts de l'Administration. Ils sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées par les règlements en vigueur.

Ils exécutent ponctuellement les ordres et accomplissent leurs tâches avec zèle et exactitude (...)» ».

La requérante invoque à l'encontre de ce grief le courriel de sa supérieure hiérarchique du 24 octobre 2018 dont il ressortirait que le manque de personnel expliquait qu'elle n'était pas suffisamment en mesure d'exécuter ses propres tâches dès lors que trois agents ont été engagés début 2019. Comme le relève la partie adverse, la requérante s'est abstenue d'invoquer cette pièce comme moyen de défense lors de son audition, alors qu'elle était bien jointe au dossier disciplinaire, de sorte qu'il ne peut être lui fait grief de ne pas avoir motivé sa décision sans prendre en compte cet argument. Au surplus, la phrase du courriel (« Le fait d'avoir un AFD de plus au sein de la cellule budgétaire devrait également permettre à XXXX d'être plus disponible par rapport à vos demandes, d'être plus à votre écoute, de ne plus devoir faire le travail des AFD's absents et de pouvoir mieux vous transmettre son savoir-faire et son expertise ») doit être replacée dans le contexte général de ce courriel de la directrice générale, adressé à tous les membres de la cellule budgétaire, en ce compris la requérante, et dans lequel elle indique en préambule constater « qu'il y a quelques tensions, problèmes au sein de la cellule budgétaire ». Dans un tel courriel, la directive générale ne peut, sauf à enlever toute autorité à la requérante vis-à-vis de son équipe, imputer totalement à l'un ou l'autre l'origine des problèmes. La phrase en question peut donc tout autant être comprise comme mettant en évidence le défaut de disponibilité de la requérante pour partager son savoir-faire et son expertise, même si ce défaut pouvait, à ce stade, être partiellement justifié par un manque de personnel.

Au surplus, la requérante n'a pas apporté dans sa requête d'autres arguments tendant à démontrer que ce sixième grief ne serait pas suffisamment et adéquatement motivé.

Le septième grief est décrit comme suit :

« 7. Absence de remise en cause malgré les nombreuses demandes

Il est enfin reproché à Mme XXXX une absence de remise en cause et de modification de son comportement et de son attitude. Ainsi, fin 2018, [la directrice générale] a demandé à Mme XXXX de "se remettre en question et qu'elle prenne le temps de réfléchir sur sa façon de '*manager* et *coacher*' ses

équipes, sur ses comportements, attitudes, agissements qui pourraient causer ce mal-être au sein de la cellule”.

Cette demande d’amélioration du *coaching* d’équipe avait déjà été mise en avant dans le rapport du 27 novembre 2017, puis une nouvelle fois, dans le rapport du 19 décembre 2018. Malgré les demandes répétées de [la directrice générale], il n’y a eu aucune modification ni aucune proposition concrète de la part [de l’intéressée]. Dans sa défense, Mme XXXX n’apporte aucun élément de nature à prouver qu’elle aurait entrepris des changements.

Cette absence de remise en cause est également illustrée dans le témoignage de LG, en ces termes : “Là non plus, elle ne s’est à aucun moment remise en question. Elle a rejeté la faute sur moi, m’a dit que je devais me demander si ce travail était fait pour moi, que c’était peut-être voire probablement là le problème”. En lieu et place de remettre son comportement et son attitude en cause, l’intéressée a préféré rejeter la faute sur LG (...).

[...]

Il est enfin reproché à Mme XXXX une absence totale de remise en cause et de modification de son comportement et de son attitude. Ainsi, fin 2018, [la directrice générale] a demandé à Mme XXXX de “se remettre en question et qu’elle prenne le temps de réfléchir sur sa façon de ‘*manager et coacher*’ ses équipes, sur ses comportements, attitudes, agissements qui pourraient causer ce mal-être au sein de la cellule” (voir déclarations de [la directrice générale], p. 5 de la fiche).

Aucune suite n’a été réservée à cette demande “À plusieurs reprises, [la directrice générale] a dû demander à Mme XXXX de revenir vers elle à ce sujet mais à chaque fois, elle lui prétextait qu’elle n’avait pas eu le temps d’y penser vu le manque d’effectifs présents dans la cellule budgétaire et les divers travaux à effectuer dans ce cadre. [La directrice générale] a finalement dû fixer elle-même ce rendez-vous mais aucun élément significatif n’a été mentionné par Mme XXXX lors de cet entretien, aucune remise en question de sa part n’avait été faite” (voir déclarations de [la directrice générale], p. 5 de la fiche).

Lors de l’évaluation du 6 mai 2019, dont il a déjà été largement question *supra*, cette remise en question est à nouveau demandée par [la directrice générale] :

“Diriger une équipe : Certaines difficultés à ce niveau ont été ressenties au niveau de la cellule budgétaire. Une remise en question a été demandée à l’agent face à cette situation (repenser sa façon de communiquer, de diriger l’équipe budgétaire, de prendre conscience des problèmes ressentis au sein de cette cellule afin d’y remédier, ...). Une amélioration est donc attendue à l’avenir à ce niveau (améliorer le *coaching* d’équipe, développer un véritable *team spirit* au sein de la cellule budgétaire ...)” (pièce 10.7 du dossier de Mme XXXX).

Après cette évaluation, aucune proposition concrète n’a [été] proposée par Mme XXXX à ce titre et aucune amélioration n’a été apportée dans la gestion quotidienne de cette cellule, que du contraire.

Dans sa note de défense, au sujet de ce manquement, Madame XXXX se contente de signaler “Au contraire, Mme XXXX est tout à fait ouverte à une discussion et à une amélioration de son travail de quelque manière que ce soit. Elle a le sentiment d’être confrontée, malheureusement, à une situation où les initiatives qu’elle prend ne sont que retenues contre elle”. Elle ne produit toutefois aucune pièce pas plus qu’elle n’explique concrètement quelles seraient les initiatives qu’elle aurait prises en ce sens.

L'intéressée a pourtant participé à des formations en matière de *coaching* et de gestion d'équipe et lors de cette évaluation de mai 2019, [la directrice générale] lui proposait encore de s'inscrire à de nouvelles formations en la matière si souhaité (voir pièce 10.12 du dossier de Mme XXXX).

Des outils étaient donc mis à sa disposition pour mettre en œuvre des changements de *management*. Cette perche n'a cependant jamais été saisie par Mme XXXX pour qui, manifestement, ses capacités à diriger une équipe et son mode de *management* n'étaient absolument pas en cause. Il est à ce sujet parlant de constater qu'à aucun moment dans l'ensemble de la note de défense déposée par Mme XXXX, n'apparaît une quelconque reconnaissance d'une difficulté de *management* dans son chef ou d'une quelconque responsabilité dans le *turn-over* constaté au sein de la cellule budgétaire ou dans le mal-être ressenti par les 5 agents qui ont témoigné de leur souffrance à travailler sous ses ordres.

Les responsabilités sont systématiquement rejetées sur l'incompétence des agents (voir les développements *supra* relatifs au point 5. Manque d'encadrement des nouveaux engagés), sur leurs problèmes personnels (problèmes de "surpoids" de [L. G.] ou de "timidité" de [V. D.], voir p.16 note de défense de Mme XXXX) ou sur le manque de temps (en réalité causé par la mauvaise gestion de la cellule budgétaire).

Il est pour le moins osé de venir aujourd'hui prétendre qu'elle serait ouverte à une amélioration de son travail de quelque manière que ce soit.

- L'absence de remise en cause relative aux difficultés de *management* de l'intéressée est établie. Les éléments de défense de Mme XXXX ne sont pas de nature à déforcer ce constat.

Ce manquement doit être lu en combinaison avec les manquements 1 à 5 et constitue donc un manquement aux mêmes articles du règlement de travail à savoir les articles 21, 22, 29 et 74, 2° cités *supra*.

La faculté de se remettre en question et de s'adapter est une qualité essentielle pour un *manager* qui, face à des constats de dysfonctionnement et de mal-être du personnel qu'il dirige, doit pouvoir faire un pas de côté, analyser si nécessaire son propre mode de fonctionnement et le cas échéant, reconnaître certaines erreurs. Plusieurs signaux d'alarme ont été donnés à Mme XXXX à ce sujet et en dépit de ceux-ci, elle n'a pas jugé opportun de modifier son comportement en fonction des critiques constructives qui lui étaient soumises par sa hiérarchie.

Ce faisant, elle a failli à sa mission de ligne hiérarchique qui implique d'être le trait d'union entre l'employeur et les membres du personnel (article 29 alinéa 1 du règlement du travail "Outre les obligations imposées à l'ensemble du personnel, la ligne hiérarchique doit être le trait d'union entre l'employeur et les membres du personnel") ».

La requérante ne peut soutenir que son attention n'aurait pas été attirée à plusieurs reprises sur les problèmes mentionnés par l'acte attaqué. Ainsi :

- dans le rapport de stage du 27 novembre 2017, la directrice générale indiquait notamment : « doit parfois mieux prioriser les travaux et déléguer », « à améliorer : aspect contrôle interne, priorisation des tâches » et « améliorer encore les aspects *coaching* d'équipe » et la requérante n'a pas contesté ce rapport ;

- dans le rapport de stage du 19 décembre 2018, elle indiquait notamment : « Doit parfois mieux prioriser les travaux à réaliser et plus déléguer », « À Améliorer : aspect contrôle interne des processus, priorisation des tâches », « Apprendre à arrondir les angles dans certaines situations », « Améliorer les aspects *coaching* d'équipe » et la requérante n'a pas contesté ce rapport ;
- dans sa note du 24 octobre 2018, sa supérieure hiérarchique a relevé des « tensions, problèmes au sein de la cellule budgétaire », cherché des solutions en vue d'« améliorer [le] bien-être au travail, le climat de travail et surtout aussi la qualité [du] travail », de « permettre à [la requérante] d'être plus disponible par rapport [aux] demandes [des agents], d'être plus à [leur] écoute, de ne plus devoir faire le travail des AFD's absents et de pouvoir mieux [leur] transmettre son savoir-faire et son expertise » et insisté pour que des réunions soient organisées régulièrement au sein de la cellule budgétaire ;
- dans son bilan de compétences du 6 mai 2019, la directrice générale a notamment indiqué qu'elle devait « essayer de dégager du temps pour pouvoir faire preuve de plus de créativité dans les propositions de solutions, de simplification de processus, procédures, propositions de nouveaux modes de fonctionnement, de nouveaux concepts, de nouveaux outils ou développements informatiques afin de simplifier l'exécution de certains travaux au sein des cellules dont elle est responsable », qu'en ce qui concerne diriger une équipe, « certaines difficultés à ce niveau ont été ressenties au niveau de la cellule budgétaire. Une remise en question a été demandée à l'agent face à cette situation (repenser sa façon de communiquer, de diriger l'équipe budgétaire, de prendre conscience des problèmes ressentis au sein de cette cellule afin d'y remédier, ...). Une amélioration est donc attendue à l'avenir à ce niveau (améliorer le *coaching* d'équipe, développer un véritable *team spirit* au sein de la cellule budgétaire,...) », « doit penser à être aussi exigeante envers soi-même qu'envers ses agents », « doit essayer d'améliorer sa communication écrite et verbale envers ses collègues, doit apprendre à arrondir les angles dans certaines situations (revoir sa façon de communiquer les instructions, ses attentes envers ses collègues,...) », « mieux prioriser dans les *mails* les enjeux importants pour l'institution et accorder moins d'importance par moments aux petits détails. Au niveau des *mails* d'instructions adressés aux agents, revoir par moment la manière de faire passer les messages (parfois mal vécu par les agents) ». Ces critiques n'ont pas été concrètement contestées dans le commentaire que la requérante a écrit au terme dudit bilan.

Ces différentes critiques sur sa manière de servir étaient suffisamment claires pour permettre à la requérante d'adapter son comportement.

Si elles n'étaient pas présentées comme graves, elles l'obligeaient néanmoins à s'interroger et à modifier son comportement à l'égard de ses subalternes.

Elle ne démontre d'aucune manière qu'elle avait entrepris de modifier celui-ci.

Il résulte de ce qui précède que le septième reproche est fondé.

Enfin, contrairement à ce que soutient la requérante, le fait qu'elle n'aurait jamais fait l'objet d'un avertissement, ce qui, au sens commun de ce mot n'est pas exact au vu de ce qui vient d'être relevé, n'a jamais eu aucune appréciation défavorable, n'a jamais été visée par une plainte pour harcèlement et qu'elle a été promue récemment, ne révèle aucune contradiction dans le chef de la partie adverse, dès lors que s'il ressort du dossier administratif que certains manquements de la requérante étaient connus de la directrice générale, la gravité des manquements n'a été portée à la connaissance de la secrétaire générale qu'en novembre et décembre 2019. Les appréciations positives qu'a pu recevoir la requérante avant cette date ne révèlent donc pas davantage un comportement contradictoire.

Contrairement à ce qu'allègue la requérante, l'acte attaqué est suffisamment explicite sur le fait que les manquements observés le sont au regard de la cellule budgétaire, que la requérante dirige directement, à l'inverse de la cellule Dépenses qui était dirigée concrètement au quotidien par V. R., sous la supervision de la requérante.

La contradiction prétendue par la requérante dans le témoignage de L. G. n'existe pas : il n'est en effet pas contradictoire d'indiquer, d'une part, qu'elle ne lui avait pas donné, lors de son entrée en fonction, les explications nécessaires pour l'exercer et, d'autre part, qu'elle « gardait également les gens des heures dans son bureau pour avoir des informations sur [leur] travail sans tenir compte de la pause [de] midi ou même après les heures de travail ».

Il est également erroné d'écrire dans la requête qu'il a été considéré dans son « bilan de compétences établi en date du 6 mai 2019 » que « l'aspect accompagnement, formation des agents de sa cellule est une véritable préoccupation pour l'agent. Elle est soucieuse de transmettre son savoir afin que les agents puissent avoir tout en main pour lui fournir un travail de qualité ». Il ne s'agit à l'évidence pas d'une appréciation de la qualité de la requérante, mais d'une compétence qu'elle doit veiller à acquérir puisque cette phrase figure directement après le commentaire

de son responsable « L'aspect *coaching* d'équipe est à améliorer (*cfr.* observation *supra*) » et que l'« observation *supra* » à laquelle il est ainsi référé indique, sous la rubrique « diriger un équipe », « certaines difficultés à ce niveau ont été ressenties au niveau de la cellule budgétaire. Une remise en question a été demandée à l'agent face à cette situation (repenser sa façon de communiquer, de diriger l'équipe budgétaire, de prendre conscience des problèmes ressentis au sein de cette cellule afin d'y remédier, ...). Une amélioration est donc attendue à l'avenir à ce niveau (améliorer le *coaching* d'équipe, développer un véritable *team spirit* au sein de la cellule budgétaire, ...) ».

Enfin, comme relevé à l'occasion de l'examen de la troisième branche du premier moyen, les faits constitutifs de la procédure disciplinaire s'analysent comme un manquement continu, dont la gravité a été portée à la connaissance de la secrétaire générale en novembre et décembre 2019 et du conseil de la partie adverse, autorité disciplinaire, le 4 mars 2020, conseil qui a décidé d'entamer la procédure disciplinaire le 11 mars 2020. L'article 317 de la Nouvelle loi communale, rendu applicable à la partie adverse par l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' et en vertu duquel « l'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance », n'a donc pas été méconnu par la partie adverse.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe général de droit « qui exige que, à peine d'arbitraire, tout acte administratif repose sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles et soit exempt d'erreur manifeste d'appréciation », du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante fait valoir qu'en matière disciplinaire, un rapport raisonnable de proportionnalité est exigé entre les faits retenus et la sanction infligée

et qu'il faut tenir compte de toute circonstance atténuante, telle que par exemple la carrière de l'agent.

Elle soutient qu'en l'espèce, l'autorité disciplinaire n'expose pas en quoi, compte tenu des faits reprochés, il y a lieu de faire choix de la sanction litigieuse, étant entendu que la qualité de son travail et son investissement ont toujours été reconnus. Elle ajoute qu'à même estimer les griefs reprochés établis, ils ne justifient pas une sanction disciplinaire aussi grave que la démission d'office dès lors qu'elle ne présente aucun antécédent dans une carrière de 20 ans au sein de la partie adverse.

Elle fait également valoir que la sanction de démission d'office, en tant que sanction grave, est appliquée uniquement dans le cas où la confiance est définitivement rompue entre l'agent et l'administration. Elle expose qu'en l'espèce, les faits reprochés ne concernent qu'une seule des deux cellules dont elle a la responsabilité. Elle admet que l'organisation de la cellule Dépenses diverge de la cellule budgétaire puisque V. R. est la responsable directe des membres de la cellule mais souligne que la cellule Dépenses demeure sous sa responsabilité et qu'elle ne présente aucun dysfonctionnement. Elle ajoute que sa collaboration avec V. R. est bonne. Elle soutient que le fait qu'une des deux cellules sous sa responsabilité fonctionne très bien aurait dû faire l'objet de davantage de considération dans le cadre de la présente procédure disciplinaire.

Elle en déduit qu'à tout le moins, la confiance entre elle et la partie adverse ne pourrait être définitivement rompue et que d'autres sanctions auraient pu être envisagées.

Elle expose que la procédure disciplinaire a concerné principalement des critiques managériales et que son savoir-faire et son expertise dans le domaine financier ont déjà été mis en avant par ses supérieurs. Elle en déduit qu'il était envisageable de la rétrograder à un poste sans responsabilité de personnel, tel celui d'administrateur financier de niveau A4 qui peut même atteindre le niveau A6 de sorte qu'il existait la possibilité, en cas de sanction pour manquement managérial, de la conserver à un grade inférieur.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, la sanction est disproportionnée au regard de sa carrière exemplaire durant laquelle elle a toujours fait l'objet de rapports élogieux de ses supérieurs hiérarchiques, elle n'a jamais fait l'objet du moindre avertissement ni de la moindre sanction disciplinaire, elle a été promue

moins d'un an avant la suspension et n'a, du reste, jamais été visée par la moindre plainte pour harcèlement.

Elle soutient que la sanction litigieuse est d'autant plus disproportionnée au regard des griefs reprochés. Elle expose que si des faits tels qu'un vol peuvent expliquer de prendre immédiatement une telle sanction sans procéder préalablement à des sanctions intermédiaires, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de prétendus manquements intervenant dans la manière d'interagir avec ses collaborateurs.

Elle répète que les griefs ne découlent que de témoignages qui ne peuvent qu'être pris avec circonspection tant l'enquête a été exclusivement menée à charge et que ces témoignages ne peuvent être que l'appréciation subjective de ceux qui témoignent de sorte qu'il ne peut y être accordé un crédit tel qu'ils justifieraient immédiatement une sanction de démission d'office sans aucune enquête complémentaire.

Elle ajoute que la gravité des faits est limitée dès lors qu'il ne lui est pas reproché d'avoir tenu des propos injurieux ou déplacés, d'avoir commis des faits de violence physique ou verbale de sorte que les faits reprochés, à les supposer accomplis, ne sont pas de nature à justifier une sanction de démission d'office.

Elle fait valoir avoir formulé une demande de médiation auprès du conseiller en prévention afin de restaurer sa relation avec la directrice générale. Elle soutient qu'au lieu de la balayer, la partie adverse aurait dû l'envisager à titre de mesure en vue de restaurer sa relation professionnelle avec sa supérieure mais également avec les autres membres de son équipe.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que la plupart des éléments avancés pour fonder l'acte attaqué sont des événements précédant sa dernière évaluation du 6 mai 2019.

Elle expose que cette dernière évaluation indique que « l'aspect accompagnement formation des agents de sa cellule est une véritable préoccupation pour l'agent. Elle est soucieuse de transmettre son savoir afin que les agents puissent avoir tout en main pour lui fournir un travail de qualité ».

Elle en déduit que l'acte attaqué est totalement incohérent avec ces considérations et d'autant plus avec la décision de la nommer au grade A7 le 19 décembre 2018.

Elle ajoute que l'absence de proportionnalité ressort également des votes du conseil de l'action sociale à l'encontre de la sanction de démission d'office lors de sa séance du 10 juin 2020 où sur les treize membres présents à la séance, neuf ont voté pour, ce qui implique que quatre membres n'étaient pas en faveur d'une telle sanction qu'ils ont pu juger complètement disproportionnée.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la requérante

Elle indique qu'au vu de ce qu'elle a indiqué dans les précédents moyens, la sanction de la démission procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que le fait qu'elle a travaillé durant vingt ans au sein de la partie adverse et que jamais aucune plainte à son sujet n'a été enregistrée n'a pas été pris à sa juste valeur, ces circonstances atténuantes étant simplement reprises dans l'acte attaqué par une phrase stéréotypée selon laquelle « la sanction de la révocation semble toutefois excessive compte tenu de [son] ancienneté [...] et de son absence d'antécédents disciplinaires ». Selon elle, ces quelques mots ne lui rendent aucunement justice pour ses vingt ans de carrière irréprochable dans la fonction publique, dont treize années à un poste impliquant de la gestion d'équipes.

VI.2. Appréciation

Le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

En l'espèce, l'acte attaqué motive le choix de la sanction litigieuse comme suit :

« En conclusion, les faits sont établis et constituent des violations aux articles précités du règlement de travail.

Plus particulièrement, la combinaison des cinq premiers manquements démontre un important problème de *management* dans le chef de Madame XXXX qui, par ses comportements récurrents (paroles, attitudes, remises en question, décisions, dénigrement), a causé du stress et de la souffrance au travail, portant ainsi

atteinte à l'intégrité psychique de plusieurs de ses collaborateurs. Ce faisant elle a abusé de sa position de responsable et a violé l'article 74, 2° du règlement du travail :

“ La ligne hiérarchique joue un rôle important dans le cadre de la prévention de la charge psycho-sociale occasionnée par le travail, entre autres, en exerçant un mode de *management* approprié, en étant attentif aux travailleurs ainsi qu'à l'organisation du travail et ce, afin d'éviter tout stress inutile, en gérant les conflits, afin d'éviter les débordements relationnels qui pourraient en découler.

La ligne hiérarchique remplit une fonction d'exemple et, dès lors, ne doit pas abuser de son autorité en ayant des comportements harcelants (...).”.

Nulle trace de prévention ni d'exemplarité en matière de bien-être au travail dans le chef de Mme XXXX. Il s'agit de faits particulièrement graves d'autant qu'ils sont le fait d'un cadre supérieur de niveau A7 responsable adjointe d'un département important du CPAS. Ce constat est fortement aggravé par l'absence de remise en cause de l'intéressée à qui plusieurs signaux d'alarme avaient été donnés et qui, malgré tout, a persisté dans ce mode de *management* inapproprié. La non-exécution de ses tâches de directrice adjointe du département cause, en outre, un important préjudice à l'organisation du département des finances. Le déni – encore actuel – de l'intéressée face à des difficultés et des manquements professionnels très importants conduit à une rupture totale de confiance de la part du CPAS.

En conséquence, une sanction maximale s'impose aux yeux du Conseil et, plus particulièrement celle de la démission d'office qui semble la plus appropriée.

En effet, compte tenu de cette rupture de confiance et du déni total de l'intéressée, la rétrogradation dans un grade inférieur n'est pas envisageable pour le CPAS d'autant plus que celle-ci impliquerait en principe que Mme XXXX continue à assurer du *management* de membres du personnel, ce qui est évidemment inconcevable eu égard aux manquements établis dans son chef et au déni complet de Mme XXXX de tout comportement abusif. La sanction de la révocation semble toutefois excessive compte tenu de l'ancienneté de Mme XXXX et de son absence d'antécédents disciplinaires.

Le conseil de l'action sociale décide au scrutin secret, par neuf voix pour, d'appliquer la sanction de la démission d'office à Mme XXXX ».

Contrairement à ce que soutient la requérante, une telle motivation n'est pas stéréotypée. En particulier, la rupture de confiance, qui justifie la sanction de la démission d'office, est motivée par le fait que le constat « de l'important problème de management dans le chef de la requérante », qui « a causé du stress et de la souffrance au travail, portant ainsi atteinte à l'intégrité psychique de plusieurs de ses collaborateurs » est aggravé par son déni complet de tout comportement abusif. Ce déni et cette absence de remise en question sont suffisamment établis par le dossier administratif et ne sont pas susceptibles d'être remis en cause par la requérante, puisque dans ses moyens de défense et jusque dans ses écrits de procédure, elle persiste à soutenir que puisqu'elle avait été promue en début de l'année 2019 au terme d'un période de stage, au cours de laquelle des problèmes de *coaching* des membres de son équipe avaient déjà été mis en évidence, il est contradictoire d'avoir entamé contre elle une procédure disciplinaire, alors que l'acte attaqué expose de

manière suffisante que si les problèmes de *coaching* étaient déjà apparus avant sa promotion et pouvaient ne pas paraître, à ce moment, assez graves pour s'opposer à la promotion, ce sont les témoignages concordants de ses collaborateurs recueillis après cette promotion et l'absence de tout comportement traduisant une volonté de remettre en question l'adéquation de son *management*, qui justifient la rupture de confiance révélée postérieurement à cette promotion.

La partie adverse expose également les raisons pour lesquelles la mesure disciplinaire inférieure de la rétrogradation n'était pas envisageable, étant donné qu'elle aurait encore impliqué du *management* de membres du personnel.

Le troisième moyen n'est pas fondé

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VIII. Confidentialité

La partie adverse a, à la suite d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur, déposé le rapport d'intervention psychosociale établi par le conseiller interne en prévention, mais a demandé la confidentialité de cette pièce.

Il a été constaté à l'occasion de l'examen du premier moyen, que le respect des droits de la défense ne justifiait pas la communication de cette pièce à la partie requérante. Dès lors que le présent arrêt met fin à la procédure devant le Conseil d'État, la demande de maintien de la confidentialité devient sans objet.

IX. Dépersonnalisation

Dans son dernier mémoire, 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.

En revanche, il ne peut être fait droit à la demande faite par la requérante que la dénomination des services « cellule budgétaire » (ou « cellule budget ») et « cellule Dépenses » soit également anonymisée, la disposition précitée ne permettant pas de ne pas mentionner la dénomination des services en cause dans un arrêt.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de confidentialité de la pièce intitulée « Rapport d'intervention du conseiller en prévention du 15 novembre 2019 ».

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 octobre 2023, par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,

président de chambre,

Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux