

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.250 du 25 juin 2024

A. 238.023/VIII-12.118

En cause : **V.D.**,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Evere, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien KAISERGRUBER, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2022, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté adopté le 27 octobre 2022 par le conseil communal de la commune d'Evere, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 256.569 du 23 mai 2023 a rouvert les débats, a renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire, a chargé le membre désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction et a réservé les dépens.

Un arrêt n° 257.065 du 6 juillet 2023 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 27 mai 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 juin 2024.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Sébastien Kaisergruber, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.569, précité.

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 du principe d'impartialité.

La requérante expose que, le 5 juillet 2022, le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'entamer la procédure disciplinaire sans l'avoir entendue et de la déférer au conseil communal en l'invitant à se présenter devant celui-ci. Elle indique que l'extrait de procès-verbal ne « comprend nullement les raisons ayant motivé

cette décision » et qu'elle ne peut donc que présumer, au regard de la teneur de celle-ci, que le collège a fait siennes les conclusions du rapport du secrétaire communal du 4 juillet 2022.

Elle constate que, lors de la séance du conseil communal ayant adopté l'acte attaqué, seule l'échevine V. L. s'est abstenue de participer à la délibération et au vote, au motif qu'elle n'avait pas assisté à l'entièreté des débats, tandis que tous les autres membres du collège ont pris part à l'instruction et à l'adoption de l'acte attaqué. Selon elle, « s'il s'avérait que, lors de la délibération du 5 juillet, [...] les bourgmestre et échevins ont effectivement considéré [qu'elle] était bien fautive, [ils] auraient alors clairement tenu des rôles de juge et partie dans cette procédure ». Elle fait également état du « pouvoir d'influence considérable » dont jouit le collège qui a pu « joue[r] un rôle déterminant dans la délibération et l'adoption de l'acte attaqué » et en conclut que le principe général d'impartialité a été violé.

Elle ajoute qu'il était loisible à la partie adverse de se conformer audit principe qui est compatible avec la structure de l'administration dès lors qu'il se déduit des articles 287 et 288 de la Nouvelle loi communale (ci-après : NLC) qu'elle cite, que le secrétaire communal est compétent pour saisir directement le conseil communal et n'est donc pas tenu de soumettre préalablement un rapport disciplinaire au collège. Elle considère que c'est d'autant plus le cas lorsque le secrétaire communal entend saisir le conseil et non le collège.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante précise qu'elle dénonce le défaut d'impartialité objective en soutenant que lorsqu'il a renvoyé la procédure disciplinaire devant le conseil, le collège « a préjugé que les faits méritaient une sanction lourde pour laquelle il n'était pas compétent [pour] statuer, ou qu'il en a, à tout le moins, donné l'impression ». Elle en déduit que le collège, « dont l'influence est prépondérante dans une commune », a implicitement invité le conseil à lui infliger une sanction lourde, et qu'il « ne pouvait être considéré comme étant objectivement impartial lorsque le conseil communal a statué ». Elle relève qu'il n'est pas contesté que les membres du collège ont pris part au débat et au vote relatif à la sanction attaquée et objecte que la NLC « n'impose pas – et ne paraît pas permettre – que le collège saisisse le conseil communal d'une procédure disciplinaire, puisque le secrétaire communal saisit directement cet organe en vertu de l'article 287, § 1^{er}, de la loi précitée ».

Elle observe que, dans son rapport du 4 juillet 2022, le secrétaire communal a proposé au conseil de la poursuivre et elle fait valoir que « bien

qu'informé par ce même rapport, il appert que le collège [...] s'est immiscé dans une procédure dont il n'était pas saisi, puisque c'est bien le collège qui a décidé d'entamer une procédure disciplinaire, le 18 juillet 2022, alors qu'il [l']avait entendue dans le cadre d'une mesure de suspension préventive, le 12 juillet 2022 ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle fait valoir que c'est bien le conseil qui était saisi de la procédure disciplinaire par une décision du collège du 5 juillet 2022, par laquelle celui-ci « s'est [...] formellement dessaisi de la procédure disciplinaire et a saisi lui-même le conseil communal, acte pour lequel il n'était pas compétent ». Elle estime que le collège aurait dû se borner à se déclarer incompétent pour prononcer une sanction lourde et laisser au secrétaire communal « l'exercice de sa compétence de saisine du conseil communal ». Elle indique persister à soutenir qu'en agissant de la sorte, le collège s'est immiscé dans la procédure disciplinaire et que cette irrégularité lui a causé grief « en ce que le collège a exprimé son préjugé selon lequel les faits méritaient une sanction lourde, alors qu'il dispose d'une influence prépondérante dans les décisions adoptées par le conseil communal ».

IV.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu, en outre, de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, selon la jurisprudence constante, lorsque l'autorité est un organe collégial, le principe général n'est violé que s'il est établi qu'un ou plusieurs membres sont soupçonnés de partialité et ont pu influencer la décision prise par cet organe.

Les articles 287, § 1^{er}, 288 et 300 de la NLC, dont la violation n'est pas alléguée, sont libellés comme suit :

« Art. 287. § 1^{er}. - Le conseil communal peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires prévues à l'article 283.

Il n'y a pas lieu à rapport du secrétaire communal pour les sanctions à infliger au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local, et au comptable spécial.
[...] » ;

« Art. 288. - Le collège des bourgmestre et échevins peut, sur rapport du secrétaire communal, infliger aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales les sanctions disciplinaires de l'avertissement, de la réprimande, de la retenue de traitement et de la suspension pour un terme qui ne pourra excéder un mois.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas au secrétaire, au secrétaire adjoint, au receveur local, et au comptable spécial ».

« Art. 300. - Préalablement à l'audition, l'autorité disciplinaire constitue un dossier disciplinaire.

Le dossier disciplinaire contient toutes les pièces relatives aux faits mis à sa charge ».

Le conseil communal peut ainsi infliger à l'agent toutes les sanctions énumérées à l'article 283, tandis que le collège est légalement limité aux sanctions mineures et à certaines sanctions majeures, à l'exclusion de la rétrogradation et des sanctions maximales de la démission d'office et de la révocation. Il résulte des travaux préparatoires de l'article 288 (*Doc. parl.*, Chambre, S.O. 1990-1991, amendement, n° 1400/3, pp. 3 et 4, et rapport, n° 1400/4, pp. 49 et 50) et de la jurisprudence constante du Conseil d'État, que le terme « rapport » vise la constitution du dossier disciplinaire par le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel communal. Le secrétaire communal dispose, en la matière, du pouvoir d'initiative. Plus précisément, le rapport disciplinaire du secrétaire communal clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit des poursuites l'autorité compétente pour punir et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire. Aux fins de rédiger ce document, le secrétaire communal peut procéder à des enquêtes et, le cas échéant, entendre l'agent. La rédaction du rapport du secrétaire communal constitue une formalité obligatoire prescrite dans l'intérêt de l'agent.

Une fois saisi par ce rapport, comme cela résulte en l'espèce des pièces 13 et 14 du dossier administratif, le collège des bourgmestre et échevins, qui, en vertu de l'article 288 précité, ne peut prononcer que les peines susvisées, doit instruire le dossier et décider si les faits justifient des poursuites disciplinaires. Dans l'affirmative, et si les faits risquent d'entraîner la rétrogradation ou une des deux sanctions maximales qu'il ne peut légalement infliger lui-même, le mécanisme légal

organisé par les dispositions précitées doit être interprété comme habilitant le collège à transmettre directement le dossier au conseil communal qui pourra, le cas échéant, prononcer une de ces peines.

En l'espèce, si la délibération du collège échevinal du 5 juillet 2022 a reproduit presque intégralement le rapport disciplinaire du secrétaire communal établi à charge de la requérante, elle se termine, néanmoins, par la précision selon laquelle « si les faits précités devaient être considérés comme établis et imputables à charge de [la requérante], ils pourraient être clairement considérés à la fois comme des manquements aux devoirs professionnels mais également comme des agissements qui compromettraient la dignité de la fonction conformément à l'article 282 de la Nouvelle Loi Communale ».

En conséquence, le collège a décidé de prendre acte du rapport disciplinaire susvisé et d'entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante « devant le conseil communal étant donné la gravité des faits », c'est-à-dire de transmettre le dossier à celui-ci.

Partant, contrairement aux circonstances particulières de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 251.793 du 8 octobre 2021, le collège des bourgmestre et échevins n'a pas tenu pour acquis les reproches formulés dans ce rapport disciplinaire à son encontre et n'a dès lors, sur cette seule base, pas pu manifester de parti pris ni de préjugé à son égard, lorsque plusieurs de ses membres ont assisté à la délibération du conseil communal infligeant à la requérante la sanction disciplinaire attaquée. Par la réserve contenue dans le motif susvisé, le collège échevinal a, au contraire, veillé à se distancier suffisamment du rapport du secrétaire communal et, après avoir pris acte et décidé d'entamer la procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, a immédiatement saisi le conseil communal qui, à son estime, était le seul organe compétent pour prononcer une sanction disciplinaire appropriée aux faits en cause, à les supposer établis et imputables à la requérante, et vu leur gravité. Il ne s'est pas davantage « immiscé dans la procédure » dès lors que, dans le respect des dispositions précitées, il a renvoyé celle-ci au conseil communal après avoir pris connaissance du rapport du secrétaire communal.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de la loi du 10 mai 2007 ‘visant à lutter contre certaines formes de discrimination’, de l’annexe 11 B au règlement de travail de la partie adverse et de la motivation interne fausse et abusive.

La requérante indique qu’elle est sanctionnée pour des manquements dont la cause réside en grande partie dans son état de santé alors que l’employeur doit tenir compte des effets de celui-ci sur son aptitude à accomplir ses obligations professionnelles, et que l’acte attaqué se fonde notamment sur son absence de réaction à la proposition d’aide médicale de sa hiérarchie alors que celle-ci doit fixer un rendez-vous avec le conseiller en prévention – médecin du travail en cas de dysfonctionnement « lié à l’alcoolémie ».

Elle cite les « dispositions applicables », indique qu’elle a souffert de graves problèmes de santé de nature essentiellement psychologique qui l’ont contrainte à se déclarer en incapacité de travail du 29 novembre 2021 au mois de mars 2022, qu’elle souffre de dépendance à l’alcool et qu’elle se trouve, au moment de l’introduction de la requête, hospitalisée pour traiter celle-ci. Elle explique que, lors de sa reprise du travail en mars 2022, son traitement ne s’est pas interrompu, qu’elle devait notamment prendre des médicaments dont certains affectent sérieusement la vigilance, peuvent causer de la somnolence et ont des interactions néfastes avec la consommation d’alcool, en particulier la Fluoxétine. Elle admet n’avoir pas pris connaissance des notices de ces nombreux médicaments et indique qu’elle ne se souvient pas avoir été mise en garde contre leur interaction avec l’alcool de sorte que, dans ces circonstances, elle s’est trouvée dans une situation où elle éprouvait des difficultés particulières à assurer ses fonctions et a cru sincèrement que ses difficultés étaient dues à la prise de médicaments. Elle reconnaît qu’il pourrait lui être reproché d’avoir repris le travail alors qu’elle n’en était plus concrètement capable mais objecte que si plusieurs collègues l’ont certes exhortée à se faire soigner, aucune mesure n’a été adoptée par l’autorité pour fixer un rendez-vous chez le conseiller en prévention – médecin du travail, ainsi que le prévoit pourtant le règlement de travail. Selon elle, il ressort de l’audition de V. P. du 8 septembre 2022 que les supérieurs hiérarchiques ne pouvaient ignorer qu’il était de leur devoir de fixer un tel rendez-vous. Elle ajoute que le conseil communal devait savoir qu’elle se trouvait « dans une position de déni à caractère pathologique » qui rend difficile de lui apporter de l’aide, mais ne dispense pas pour autant l’employeur

de prendre les mesures appropriées, prévues dans son règlement de travail. Elle souligne que seul le conseiller en prévention – médecin du travail était compétent pour déclarer qu'elle était incapable de travailler et fait grief à la partie adverse de ne pas avoir pris en compte l'ensemble de ces circonstances et de l'avoir sanctionnée de la même manière qu'un agent en bonne santé qui aurait commis de semblables manquements à ses devoirs professionnels.

Dans une première branche, elle fait valoir qu'en appliquant la procédure disciplinaire sans avoir égard à son état de santé particulier, la partie adverse a mis en œuvre « des pratiques apparemment neutres qui ont pour effet de traiter défavorablement les agents victimes de maladies ou de problèmes de santé affectant leur capacité à exercer leurs fonctions dans le respect de leurs devoirs ». Elle rappelle que ses problèmes de santé ont été invoqués dans sa défense, estime que « sa longue carrière dans les services de la partie adverse, sans tache, était aussi de nature à faire considérer que la situation présentait un caractère anormal dans [son] chef ». Selon elle, même si elle a nié souffrir d'une assuétude alcoolique, il est indéniable que la partie adverse était bien consciente qu'une pathologie de cette nature l'affectait. Elle constate que le bourgmestre faisant fonction, intervenant lors de l'audition de V. P., a relevé qu'il était difficile d'aider une personne se trouvant dans le déni, « ce dont il se déduit que la partie adverse ne pouvait ignorer les causes pathologiques de son comportement au moment des faits ». Elle estime que compte tenu de ses états de service et de cette pathologie, il s'imposait de considérer qu'elle n'aurait pas commis de tels manquements si elle n'avait pas souffert de cette addiction combinée à un état dépressif incomplètement soigné et à la prise de médicaments. Elle indique qu'il ressort clairement de l'acte attaqué et du dossier qu'elle a été sanctionnée pour des manquements commis sous l'effet d'affections qui la rendaient temporairement inapte à exercer ses fonctions et dans un état de déni psychologique desdites affections.

À l'appui d'une seconde branche, elle fait valoir que la partie adverse a violé la procédure de prévention prévue « en cas de consommation d'alcool problématique », comme cela a été relevé lors des différentes auditions. Selon elle, « il s'impose de considérer que si les supérieurs hiérarchiques avaient, comme le règlement de travail l'impose, fait fixer un rendez-vous avec le médecin du travail, il était fort possible que celui-ci aurait décidé de déclarer [qu'elle] était temporairement incapable d'exercer ses fonctions », de sorte qu'elle aurait été empêchée de reprendre le travail et n'aurait pas pu commettre de nouvelles fautes professionnelles. Elle souligne que le premier fait datant du 21 mars et le dernier du 30 juin, la décision du conseiller en prévention – médecin du travail aurait pu intervenir à temps. Elle soutient que le fait qu'aucun rendez-vous n'a été pris avec ce dernier ne lui est pas imputable, dès lors que c'est au supérieur hiérarchique direct

qu'incombe cette obligation. Elle estime que la motivation de l'acte attaqué est donc fausse sur ce point. Elle constate qu'il ressort des divers rapports rédigés par A. H. que celle-ci « était bien au fait de la procédure d'intervention à mettre en œuvre en cas de dysfonctionnement lié à une intoxication alcoolique » mais qu'elle n'a, à aucun moment, envoyé de demande au service du personnel pour faire fixer un rendez-vous chez le conseiller en prévention - médecin du travail. Elle souligne encore que cette manière de procéder fait courir aux agents pour lesquels un état d'ivresse est constaté, un plus grand risque d'un point de vue disciplinaire puisque cette procédure prévoit de différer la sanction disciplinaire en attendant la commission d'un troisième fait d'ivresse dans un délai d'une année. Selon elle, si le supérieur hiérarchique omet de prendre les mesures préventives prévues par le règlement de travail, cette procédure qui se veut protectrice devient un piège pour un agent souffrant de dépendance à l'alcool.

V.1.2. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, la requérante observe que la partie adverse soutient que la distinction indirecte qu'elle critique n'est pas une discrimination prohibée puisque cette pratique apparemment neutre poursuit un objectif légitime et que les moyens de réaliser ce but sont appropriés et nécessaires, et elle réplique qu'il s'agit bien d'une discrimination indirecte prohibée. Elle admet que, dans la pratique, sanctionner les faits d'alcoolisme sans se préoccuper nécessairement de l'état de santé de l'agent concerné poursuit le but légitime d'assurer le service et de sanctionner les agents qui commettent des fautes, mais elle estime qu'il ne convient pas d'examiner, comme l'a jugé l'arrêt n° 257.065, si les moyens mis en œuvre par l'autorité pour poursuivre un but légitime étaient conformes au principe de proportionnalité. Selon elle, il convient de vérifier si ces moyens étaient appropriés et surtout nécessaires et elle estime que tel n'était pas le cas en l'espèce.

Elle reconnaît qu'il était nécessaire de l'écarter temporairement du service mais elle objecte qu'eu égard à ses états de service avant qu'elle souffre d'assuétude à l'alcool et à son état de santé lié à ces troubles, il n'était pas nécessaire de mettre définitivement fin à ses fonctions. Selon elle, il était en effet possible, comme le prévoit le règlement de travail, de l'écarter du service et de fixer un rendez-vous avec le médecin du travail, « deux mesures appropriées en cas de problème d'alcoolémie ». Elle soutient en conséquence que la démission d'office n'était pas nécessaire soit, d'après le dictionnaire, « ce qui est exigé pour que quelque chose se produise (*Petit Larousse*), ce qui signifie qu'il ne doit pas exister d'autres moyens pour parvenir au but poursuivi ». Elle ajoute que les remarques formulées par ses supérieurs hiérarchiques et collègues, dont par ailleurs il

n'apparaît pas qu'elles lui ont toutes été adressées directement, ne peuvent sérieusement tenir lieu de préventions de nature à éviter un traitement discriminatoire. Elle explique à ce propos qu'il ressort du dossier que les observations formulées l'incitant à se faire aider ou soigner, l'ont été dans un contexte sans rapport aucun avec une prise en charge thérapeutique et qu'il « est manifeste que ces entretiens avaient pour objet les questions d'organisation du service et une première évaluation [de ses] manquements [...], les vagues conseils relatifs aux soins étant tout à fait anecdotiques dans ce contexte ». Elle estime encore que la référence à l'arrêt n° 63.382 du 29 novembre 1996 n'est pas pertinente dès lors qu'il est antérieur à la loi du 10 mai 2007.

À propos de la seconde branche, elle admet que le règlement de travail n'érige pas la multiplication des constats de soupçon d'ivresse en condition préalable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et que l'indication selon laquelle l'entame d'une procédure disciplinaire est proposée après un troisième constat n'exclut pas de lancer une telle procédure à la suite du premier ou du deuxième constat si les faits le justifient. Elle réplique toutefois que la violation de la disposition citée à l'appui de la requête lui a causé la perte d'une garantie, en l'occurrence une meilleure chance de recevoir les soins adéquats et une chance raisonnable d'être écartée du service avant de commettre les manquements qu'elle a finalement commis sous l'emprise de l'alcool. Elle relève que certains de ces manquements ont été commis après le troisième entretien associé à l'ivresse avec A. H., au terme duquel des mesures de prévention devaient être mises en œuvre par la hiérarchie, ce qui n'a pas été fait.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant de la première branche, la requérante indique qu'elle persiste à soutenir que l'article 9 de la loi du 10 mai 2007 n'est pas une simple modalité d'application du principe de proportionnalité mais emporte des obligations nouvelles pour les autorités concernées. Elle insiste « particulièrement sur la considération que les moyens mis en œuvre pour atteindre le but légitime visé, doivent être certes appropriés (et là se trouve en effet un rappel du principe de proportionnalité), mais aussi nécessaires, qu'à moins de considérer que le texte de loi comporte des dispositions superflues (*quod non*), les deux conditions doivent être remplies ». Elle expose « qu'un moyen est nécessaire lorsqu'aucun autre ne peut raisonnablement être mis en œuvre, sans quoi ce moyen est éventuel ».

Quant à la seconde branche, elle admet que le règlement de travail n'érige pas la multiplication des constats de soupçon d'ivresse en condition préalable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, mais elle répète que « le fait de

ne pas avoir utilisé la procédure citée à l'appui de la requête [lui] a fait perdre une garantie [...] et constitue, par lui-même, une discrimination indirecte interdite par l'article 9 de la loi du 10 mai 2007 précitée ».

V.2. Appréciation

En ce qui concerne la première branche, la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' a pour objectif de créer un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée, notamment, sur l'état de santé actuel ou futur (article 3). Ainsi, selon l'article 9, toute distinction indirecte – soit la situation qui se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés (article 4, 8°) – fondée sur ces critères constitue une discrimination indirecte, c'est-à-dire une distinction indirecte fondée sur l'un des critères protégés qui ne peut être justifiée sur la base des dispositions du titre II de la loi (article 4, 9°).

La même disposition stipule toutefois qu'il n'y a pas de discrimination indirecte lorsque la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte est « objectivement justifié[e] par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires ». Ainsi formulée, cette disposition implique bien, contrairement à ce que conteste la requérante, qu'une évaluation de la proportionnalité est requise pour apprécier la discrimination indirecte (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n^{os} 40.689, 40.690 et 40.691 du 11 juillet 2006, pp. 31-32, et avis n^o 39.682/1 du 31 janvier 2006, note 21. Voir également CJUE, arrêt *O. P. c/ commune d'Ans*, 28 novembre 2023, point 41, ECLI:EU:C:2023:924), c'est-à-dire, selon la jurisprudence constante, que la mesure critiquée est nécessaire pour atteindre le but légitime, ce qui revient à dire qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre ce but légitime et les moyens employés pour y parvenir. Il doit ainsi exister un équilibre raisonnable entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation.

En l'espèce, comme le souligne la partie adverse, et comme l'admet du reste la requérante, la nécessité pour l'autorité de sanctionner les fautes commises par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions et, plus particulièrement, dans le cadre de celles relatives à la surveillance de jeunes enfants, constitue un but légitime. À cet égard, il convient de souligner que la requérante est assistante technique éducatrice et était chargée de la surveillance d'enfants âgés de cinq à huit

ans au moment des faits litigieux. Le premier grief repris par l'acte attaqué repose sur l'établissement, par sa supérieure hiérarchique, de cinq constats de soupçon d'ivresse dressés conformément à l'annexe 11A du « règlement de travail et mesures statutaires administratives et pécuniaires 2021 ». Le second grief porte sur le fait que, le 16 juin 2022, « la requérante s'absente de sa classe ou de son atelier pour aller aux toilettes sans demander aux collègues de la remplacer et en laissant les enfants entre 5 et 8 ans sans surveillance ». En outre, il lui est reproché de ne pas avoir, le 21 juin 2022, « répondu positivement à [une] proposition d'aide et [d'avoir] à nouveau laissé de jeunes enfants seuls [...] malgré le constat précédent du 16 juin ». Et l'acte attaqué de souligner « qu'il ressort de [son] audition [...] qu'elle [...] avoue être en tort à 100 % » et « avoir commis une faute grave en laissant les enfants seuls ».

L'acte attaqué n'est donc pas fondé sur la seule prise en considération des constats de suspicion de consommation d'alcool dans le chef de la requérante mais, également, sur les faits qu'elle reconnaît elle-même comme étant graves, liés à son comportement vis-à-vis des enfants sous sa surveillance. En d'autres termes, si, comme le relève la partie adverse, la maladie dont souffre la requérante ne peut justifier sa démission disciplinaire, les éventuelles conséquences résultant de son état sur le lieu de travail pouvaient la motiver. Le caractère éventuellement pathologique de sa dépendance à l'alcool ne peut justifier n'importe quel comportement, ni *a priori* exclure toute sanction – ce que les dispositions de l'annexe 11 susvisée, examinées ci-après, tendent au demeurant à confirmer.

Par ailleurs, il s'impose d'avoir égard au fait que l'attention de la requérante a, en l'espèce et à de nombreuses reprises, été attirée sur les problèmes liés à sa supposée consommation d'alcool et sur la nécessité de se faire soigner, de même que sur la présence de personnes référentes susceptibles de l'aider, au sein même de la commune. Ainsi, selon le premier constat, « [V. P.] rajoute que plusieurs personnes trouvaient qu'elle sentait l'alcool et que si [la requérante] a des problèmes de boisson, à la commune, il y a des personnes référentes qui pourraient l'aider ». Le rapport des faits du 16 juin 2022 mentionne que A. H. et V. P. ont indiqué à la requérante « qu'elle devait se faire soigner, qu'elle avait besoin d'aide, qu'elle devait prendre elle-même cette décision de vouloir se faire soigner » car elles ne pouvaient pas le faire à sa place. Celui du 21 juin 2022 mentionne encore qu'il lui a été indiqué qu'elle « devrait se faire aider et se faire soigner » et que A. H. lui a rappelé « qu'elle avait le droit de prendre du temps pour se faire soigner [...] ». Le dossier administratif atteste toutefois que, lors de chaque entretien ayant donné lieu à la rédaction de constats de soupçon d'ivresse, la requérante a indiqué que son état (somnolence, yeux rouges, etc.) était lié à la prise de médicaments (antidépresseurs) et à des symptômes d'allergie. Si la prise de médicaments et l'existence d'allergie

ont certes été confirmées par le dépôt d'un rapport médical et d'un certificat médical à l'occasion de son audition par le conseil communal, le dossier contient également des témoignages mentionnant que la requérante avait un comportement laissant croire qu'elle était, lors de faits reprochés, sous l'emprise de l'alcool. Partant, c'est à bon droit que l'acte attaqué considère que « malgré les nombreux avertissements et constats, aucune amélioration n'a été constatée dans le mode de fonctionnement de l'intéressée » et que « la commune doit pouvoir garantir une sécurité de surveillance de leurs enfants aux parents qui les inscrivent dans une école communale, ce qui est devenu impossible avec les enfants que [la requérante] doit surveiller au vu des incidents rencontrés avec [elle] ».

Dans un tel contexte, compte tenu des responsabilités de la requérante, de la gravité des faits qui lui sont reprochés et des tentatives nombreuses et répétées, mais vaines, de lui venir en aide, la partie adverse a raisonnablement pu considérer que la sanction de démission d'office constituait une mesure nécessaire et adéquate par rapport à l'objectif poursuivi, et de nature à respecter un équilibre raisonnable entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation, et ce d'autant plus que l'intérêt sociétal ici en cause tend lui-même à garantir un droit fondamental, à savoir le droit des enfants à la protection de leur intégrité.

La première branche n'est pas fondée.

La seconde branche reproche au responsable direct de ne pas avoir fait fixer un rendez-vous pour une visite médicale chez le conseiller en prévention – médecin du travail (S.E.P.P.). Il ressort cependant de l'annexe 11B du « règlement de travail et mesures statutaires administratives et pécuniaires 2021 » que cette obligation ne s'impose à lui qu'en cas d'évolution négative ou insuffisante constatée lors du deuxième entretien mené dans le cadre d'une « confrontation constructive », et que cet entretien en suppose un premier lors duquel l'agent concerné doit avoir été interpellé « sur base des manquements professionnels » et s'être vu « précise[r] les améliorations ». En l'espèce, la procédure disciplinaire a été entamée après la réalisation de trois premiers constats sur la base de l'annexe 11A du même règlement. Le troisième constat est accompagné du second grief qui lui a par ailleurs été reproché, soit le défaut de surveillance des enfants le 16 juin 2022, dont la requérante a elle-même admis la gravité et qui se reproduira d'ailleurs cinq jours plus tard.

Comme indiqué ci-dessus, un second manquement à ce même devoir de surveillance est, en outre, intervenu quelques jours plus tard, tandis que deux autres constats fondés sur l'annexe 11A ont été dressés dans les jours qui ont suivi. Les

prescriptions desdites annexes ne sauraient être interprétées en ce sens que le responsable direct aurait dû attendre, en réalité, deux entretiens supplémentaires dans le cadre de l'annexe B et fixer ce rendez-vous avec le conseiller en prévention – médecin du travail, avant de pouvoir prendre des mesures disciplinaires à l'égard de son agent lorsque, comme en l'espèce, ces entretiens se multiplient et que la personne concernée refuse systématiquement de saisir cette aide qui lui est offerte, tout en commettant des faits graves tels que ceux commis en l'espèce. Il en va d'autant plus ainsi que si ladite annexe 11A prévoit certes que « le 3^{ème} constat débouche sur un premier entretien de confrontation constructive », elle prévoit également que, lors de ce troisième constat, ce responsable direct « propose au secrétaire communal d'entamer une procédure disciplinaire vu le caractère répétitif des faits » et ajoute, en note n° 7, que « ceci n'exclut pas le fait d'entamer une procédure disciplinaire en A.1 ou A.2, si les faits le justifient ».

La seconde branche n'est pas fondée.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 48 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 juin 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux