

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.267 du 13 mai 2025

A. 241.133/VIII-12.455

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Diego GUTIERREZ CACERES, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Gilles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Lawi ORFILA, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 7 décembre 2023 du Collège des Bourgmestre et Échevins de la partie adverse lui infligeant la “sanction disciplinaire majeure de la retenue sur traitement pour une durée d'un mois, à hauteur d'un cinquième du salaire brut journalier en garantissant un traitement net égal au montant minimum de moyens d'existence tel que fixé en vertu de l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale” ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 7 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mai 2025.

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

M^e Nathan Mouraux, *loco* M^e Diego Gutierrez Caceres, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Lawi Orfila, 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

1. La requérante est agent de la partie adverse depuis le 1^{er} septembre 2001. Elle est nommée à titre définitif en qualité de secrétaire administrative (infirmière scolaire) depuis le 1^{er} septembre 2004 et a été promue au grade de secrétaire administrative chef (B4) le 1^{er} janvier 2014.

2. Elle expose que, de septembre 2015 à août 2021, elle est mise à disposition « du PSE de Forest qui disposait d'une antenne à Saint-Gilles (dans le cadre d'un partenariat entre les deux communes) », qu'elle « a particulièrement mal vécu les derniers mois de service » et que « dans le cadre d'un suivi psychologique, [elle] a pris conscience d'une situation de harcèlement dont elle était victime au sein de ce service ».

3. Toujours selon la requête, au mois de juin 2021, elle est auditionnée par le secrétaire communal à propos de la volonté de la partie adverse de l'affecter auprès du SIPPT dont la création est envisagée, « annonce [qui] a été vécue comme un “bol d'air” dans le cadre de la situation précitée de harcèlement moral ».

4. Selon le mémoire en réponse, le 1^{er} septembre 2021, la partie adverse « la mute au département SIPPT, où elle exerce la fonction d'infirmière – conseillère en prévention niveau 3 ». Cette présentation des faits ne rencontre pas celle de la

requête, selon laquelle « cependant, alors que sa prise de fonction au sein du nouveau SIPPT était prévue à la date du 1^{er} septembre 2021, la partie requérante s’est aperçue, à cette date, au terme de plusieurs démarches réalisées tant auprès du service du personnel que du service de l’enseignement, qu’aucune instruction claire n’avait été donnée la concernant afin de permettre sa prise de fonction effective au sein de ce service. Par conséquent, [elle] est restée affectée au sein du service du personnel jusqu’au 6 décembre 2021 ; date à laquelle son médecin lui a diagnostiqué un *burn-out* sur harcèlement moral. Cette situation d’attente et de doute quant à son avenir lui ayant causé un préjudice psychologique conséquent. Elle est restée en incapacité de travail jusqu’à la date du 1^{er} décembre 2022. À cette date, elle a effectivement pris ses fonctions en qualité d’infirmière au sein du SIPPT (secrétaire administratif – B4 – Infirmière) ».

La requérante ajoute que « cette prise de fonction n’a jamais fait l’objet d’un entretien de fonction et aucun descriptif de fonction n’a en conséquence jamais pu être entériné » nonobstant la description de fonction que, selon elle, la conseillère en prévention – chef de service et le secrétaire communal auraient demandé au service du personnel entre le 2 et le 6 décembre 2022. Elle maintient sa position dans son mémoire en réplique.

5. Le 24 octobre 2023, le conseiller en prévention adjoint D. P., supérieur hiérarchique de la requérante, rédige un rapport relatif à son comportement.

6. Le même jour, le secrétaire communal établit un rapport disciplinaire à son encontre, qui reprend *in extenso* le rapport susvisé, en ajoutant :

« [...] »

Suite à la présentation de ces faits, il doit être considéré que ce comportement contrevient à plusieurs dispositions de notre règlement de travail et notre statut administratif.

Ainsi, l’article 4 de notre règlement de travail dispose que la durée moyenne des prestations hebdomadaires est de 5 jours, soit 37h/semaine. Pendant l’horaire d’été, ce régime est de 5 jours, soit 30 heures/semaine.

L’article 6, § 5 de notre règlement de travail fixe les plages mobiles entre 7h30 et 8h30 le matin et entre 15h30 et 18h00 le soir. Tandis que l’article 6*bis* du règlement de travail régit le système de pointage.

L’article 16 du règlement de travail précise que “chaque agent doit se conformer sur les lieux de travail aux instructions émanant de ses supérieurs hiérarchiques”. Il ajoute que “chaque agent doit effectuer le travail pour lequel il a été engagé”. En outre, “toute arrivée tardive, interruption de travail ou départ anticipé (sauf cas de force majeure ou raison légale) est subordonnée à l’autorisation du supérieur hiérarchique direct. Tout manquement à cette disposition expose le travailleur à des sanctions” (article 16, 3^e alinéa).

Enfin, l'article 6 du Statut administratif dispose que "les membres du personnel doivent, en toutes occasions, veiller à la sauvegarde des intérêts de la Commune. Ils sont tenus d'accomplir personnellement et consciencieusement les obligations de service qui leur sont imposées dans la limite de leurs compétences.

Ils exécutent ponctuellement les ordres de service et accomplissent leur tâche avec zèle et exactitude. Ils ne peuvent suspendre l'exercice de leurs fonctions sans autorisation préalable".

L'article 11 du même statut administratif déclare que "le non-respect des dispositions prévues aux articles 6 à 10 entraîne l'application éventuelle de peines disciplinaires, sans préjudice de l'application des lois pénales et/ou civiles".

Pour toutes ces raisons, je propose au Collège des Bourgmestre et Echevins d'entamer une procédure disciplinaire à votre encontre.

Dans cette perspective, je propose d'envisager de vous infliger une sanction disciplinaire majeure, telle que prévue à l'article 283 de la Nouvelle Loi Communale ».

7. Ce rapport est notifié à la requérante le 25 octobre 2023, en même temps qu'une invitation à être entendue le 16 novembre suivant.

8. Le 13 novembre 2023, son conseil dépose une note de défense et un dossier de pièces inventorié.

9. Ceux-ci sont communiqués le lendemain au collège des bourgmestre et échevins par le service Personnel & GRH, qui formule « deux courtes remarques :

- Si [la requérante] est infirmière de formation, elle n'a pas la fonction d'infirmière au sein du SIPPT. L'entretien de fonction à son arrivée au SIPPT n'a pas eu lieu. Toutefois, [la requérante] a toujours eu une attitude négative vis-à-vis du descriptif de fonction de secrétaire au sein du SIPPT.
- Un des griefs à l'encontre de [la requérante] est son pointage assez irrégulier – la cellule "pointage" n'encode plus au nom de [la requérante]. Cette dernière est la seule responsable de son pointage ».

10. La requérante est entendue le 16 novembre 2023 et elle approuve le procès-verbal de son audition le 5 décembre suivant.

11. Le 7 décembre 2023, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse lui inflige « la sanction disciplinaire majeure de la retenue de traitement pour une durée d'un mois, à hauteur d'un cinquième du salaire brut journalier ».

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est fondé sur quatre « manquements d'implication au sein du service SIPPT ».

12. Par un courriel du 4 mars 2024, le supérieur hiérarchique de la requérante s'adresse en ces termes à celle-ci :

« [...] Veuillez trouver ci-joint le descriptif de fonction lié à votre grade et votre fonction au sein du SIPPT.
Merci de me communiquer vos remarques éventuelles et de le dater et signer.
Nous devons également convenir d'un entretien d'évaluation, la procédure et le contenu sont disponibles sur l'intranet.
[...] ».

13. La requérante lui répond en ces termes deux jours plus tard :

« [...] De retour de congé, je vous lis et découvre ce descriptif de fonction. J'en profite pour vous en remercier.
L'entérinement de ce descriptif permettra, je l'espère, de clarifier les tâches qui m'incombent.
Pour mes éventuelles observations concernant ce descriptif, si vous n'y voyez pas d'inconvénients, je reviendrai vers vous pour ce lundi au plus tard.
Au sujet de l'entretien d'évaluation, n'ayant pas d'objectifs définis, je suppose qu'il s'agit d'un entretien de fonction en vue de les définir. Est-ce bien le cas ?
Je vous remercie déjà pour les précisions que vous voudrez m'apporter. Serait-il possible, comme le prévoit le *Vademecum*, de prévoir la présence d'un "second évaluateur" lors de cet entretien ? ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le moyen « est pris de la violation du principe général de droit des droits de la défense et du principe du contradictoire, de la violation du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'absence de motif exact, pertinent et légalement admissible, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de légitime confiance, du principe du raisonnable, du principe de bonne administration, [et] du devoir de minutie ».

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement de procédure), « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

En substance, la requérante fait valoir que les griefs disciplinaires retenus par l'acte attaqué « s'écartent des griefs mis à [sa] charge dans le cadre du rapport disciplinaire ». Citant, entre autres, le premier manquement explicitement identifié en tant que tel par l'acte attaqué, elle relève que « ce faisant, [celui-ci] retient un grief qui n'a pas été soulevé dans le rapport disciplinaire et qui est issu de la note de défense. La partie requérante qui se prévalait de l'absence de clarté quant au moment où son supérieur hiérarchique avait pris en charge la direction du SIPPT [sic]. La décision attaquée - indiquant que les protagonistes collaborent ensemble "depuis plusieurs mois" - n'apporte du reste aucune clarification quant à la date précise à laquelle l'intéressé a pris ses fonctions. Or, la question de savoir la date à laquelle [son] supérieur hiérarchique a effectivement pris en charge la direction du service SIPPT a une incidence quant à l'appréciation des griefs disciplinaires qu'il soulevait dans le cadre de son rapport. La décision attaquée ne démontre pas que la partie adverse aurait clairement communiqué à cet égard auprès [d'elle] ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que « les griefs disciplinaires retenus à charge de la requérante demeurent identiques à ceux soulevés dans le rapport disciplinaire et dans la convocation à l'audition disciplinaire, à savoir : le refus de réaliser ses tâches au sein du service SIPPT et de se conformer aux instructions émanant de son chef de service, en violation de [...] » et le « non-respect de la durée du travail et du système de pointage ».

S'agissant de ce qu'elle identifie comme le « premier grief », elle cite l'acte attaqué et conclut qu'elle a considéré comme établi le grief relatif au refus de réaliser les tâches « dédiées à l'infirmière du SIPPT » et le refus de se conformer aux instructions émanant de son chef de service, en relevant en particulier son défaut « d'entretenir une bonne collaboration avec le service SIPPT (assurer un bon flux d'informations, être ouvert aux idées des autres, coopérer de manière constructive afin d'atteindre des objectifs communs), d'assurer les tâches administratives liées à la fonction et à la mise en œuvre du plan d'action (gestion des e-mails, rédaction de rapports, ...) », et « d'assurer un suivi des tâches, ce qui constitue une part importante de l'éventail des tâches ». Elle conteste que ces éléments ne lui auraient pas été reprochés dans le rapport disciplinaire dès lors que celui-ci « exposait notamment ce qui suit :

- l'absence de suivi quant à la tâche relative à la vérification des trousseaux de secours des lieux de travail, le réassort de celles-ci et au besoin la fourniture de nouvelles trousseaux, alors que des demandes ont été formulées à plusieurs reprises par ses collègues sur ce point et que la requérante n'y a soit pas répondu, soit a répondu de manière imprécise ;

- toutes les pistes de collaboration proposées sont refermées, y compris celle de mieux faire fonctionner le service SIPPT dans l'intérêt de tous, notamment en regroupant tout le service SIPPT dans un même local ;
- alors qu'un collègue propose son aide pour réaliser un *reporting*, la requérante s'est emportée en refusant qu'on intervienne pour compléter ou intervenir dans son travail ;
- absence de réponse de la part de la requérante lorsque des entrevues sont sollicitées de la part de son supérieur hiérarchique, en date du 28 août 2023 ;
- absence de réponse à une demande légitime formulée le 31 août 2023 par un collègue visant à disposer d'une copie de l'état des lieux des visites effectuées, afin d'être en mesure de préparer pro-activement la suite durant les congés de la requérante ;
- refus d'adresser un *email* aux directeurs de département de la partie adverse afin de distribuer des masques aux travailleurs, au motif qu'il s'agirait de pur administratif ;
- le rapport disciplinaire conclut qu'"il ressort de ces éléments que [la requérante] ne communique pas de sa propre initiative, mais toujours à la demande de ses collègues du service SIPPT. Compte tenu de ses *e-mails* laconiques ou de ses réactions lors de réunions, il est difficile d'avoir une collaboration efficace pour le service et une vue complète sur son travail de même que l'état d'avancement de ses tâches au sein du service SIPPT". Contrairement à ce que soutient la requérante, ce passage ne fait pas exclusivement référence à l'établissement d'une liste relative aux trousseaux de secours qui se trouvent dans les différents services communaux (p. 11 de la requête), mais bien à l'ensemble des éléments susmentionnés ».

Elle en déduit que « le premier grief retenu comme établi dans l'acte attaqué correspond au grief faisant l'objet du rapport disciplinaire, dès lors que ce rapport disciplinaire vise précisément des manquements en termes de collaboration avec le service SIPPT (assurer un bon flux d'informations, être ouvert aux idées des autres, coopérer de manière constructive afin d'atteindre des objectifs communs), d'exécution des tâches administratives et de suivi de ses tâches ».

À propos de ce qu'elle appréhende comme le « deuxième grief », elle répond que l'acte attaqué constate une violation du règlement de travail en matière de pointage et qu'elle soutient le non-respect des horaires de travail, tant en ce qui concerne l'horaire classique que l'horaire d'été. Elle conteste les quatre faits pour lesquels la requérante indique avoir été sanctionnée et expose que celle-ci fait « une lecture biaisée de l'acte attaqué » en ce qui concerne « les deux premiers faits tirés d'un argument légitime de défense avancé à l'occasion de sa note de défense ». Elle estime qu'elle « ne fait que répondre aux arguments développés par la requérante et "souligne" à cette occasion, à quatre reprises, que ses arguments de défense démontrent son manque d'implication dans le service. Ce manque d'implication ne constitue pas pour autant un grief disciplinaire ». Elle ajoute qu'elle « ne soutient d'ailleurs à aucun moment, dans l'acte attaqué, que ce manque d'implication serait un grief disciplinaire et violerait les devoirs et obligations de la requérante » et conclut qu'elle a bien respecté ses droits de la défense.

Subsidiairement, elle expose que « même à suivre la thèse de la requérante selon laquelle un manque d'implication constituerait un grief retenu à sa charge et fondant l'acte attaqué, *quod non*, il faudrait alors constater que deux des quatre faits constituant le grief figuraient *ab initio* dans les rapports disciplinaires et le courrier de convocation, ce que reconnaît la requérante », que « les deux autres faits ne viennent qu'appuyer l'existence et la pertinence du manquement initial, sans qu'il ne s'agisse de sanctionner la requérante pour s'être défendu de la sorte », et elle cite de la jurisprudence.

S'agissant plus précisément du « premier manquement » repris ci-dessus dans le résumé du moyen, elle répond que « contrairement à ce qu'affirme la requérante, l'acte attaqué mentionne que [D. P.] est entré dans ses fonctions le 15 juillet 2023 » et qu'elle « n'aperçoit pas l'incidence que cette question pourrait avoir sur l'appréciation des griefs disciplinaires retenus et l'intérêt de la requérante à sa critique ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle ne revient pas sur le premier moyen.

IV.2. Appréciation

Le principe général du respect des droits de la défense, qui est d'ordre public et doit, partant, être vérifié d'office, implique notamment que l'agent qui risque de se voir infliger une sanction ait la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits. Il doit, entre autres, avoir eu la possibilité de consulter l'ensemble des pièces du dossier disciplinaire et d'exposer ses moyens de défense au regard des griefs qui sont précisément à la base de la procédure disciplinaire, l'autorité ne pouvant fonder la sanction sur des éléments postérieurs ou nouveaux à propos desquels l'agent poursuivi n'a pas pu faire valoir préalablement ses observations. L'article 301, 1^o, de la Nouvelle loi communale, qui figure parmi les dispositions qui fondent expressément l'acte attaqué en l'espèce, dispose par ailleurs que la convocation à l'audition disciplinaire « doit mentionner [...] tous les faits mis à charge ». La violation de cet article, qui figure dans le chapitre qui traite « de la procédure [disciplinaire] » et participe dès lors au respect des droits de la défense doit, au même titre que la méconnaissance de ceux-ci, être soulevée d'office le cas échéant.

En l'espèce, nonobstant l'interprétation divergente qu'en suggèrent les parties, il apparaît que le rapport du supérieur hiérarchique de la requérante, « reproduit [...] *in extenso* » dans le rapport disciplinaire du même jour et qui fonde

l'acte attaqué, peut en réalité être appréhendé comme s'articulant autour de huit griefs fondés sur 14 annexes :

- le premier grief, fondé sur l'annexe I audit rapport, cite explicitement le « descriptif de fonction » de « secrétaire administratif-chef » en identifiant les missions et les tâches y afférentes et en relevant la « grande difficulté à assigner des tâches » à la requérante ; il relève qu'« afin de clarifier la situation, M^{me} [C. G.] avait repris le descriptif de fonction (mentionné ci-dessus) reprenant les missions du service SIPPT, les missions de la fonction de [la requérante], les compétences de cette dernière et le matériel mis à sa disposition » mais que celle-ci « a toujours refusé de dialoguer au sujet de ce descriptif de fonction affirmant ne l'avoir jamais signé » ; il ajoute que lorsque M^{me} [C. G.] a quitté ses fonctions, « le conseiller en prévention mis à disposition du service externe Cohézio, M. [N.], a réitéré les mêmes doléances concernant la problématique de communication avec [la requérante] et l'état d'avancement des tâches relevant du SIPPT. Il n'a pu non plus dialoguer sur le descriptif de fonction avec [elle], pour les mêmes raisons que M^{me} [C. G.] Le remplaçant de M. [N.] n'a pu parvenir à un autre résultat, et a exprimé son découragement » ;
- le deuxième grief, relève que « par la suite, plusieurs tentatives de mise au point avec [la requérante] se sont révélées infructueuses. Ainsi, le 31 mai 2023 M^{me} [B.], directrice du département "Personnel et Ressources humaines" a sollicité un rendez-vous avec [la requérante] (annexe II). Cette dernière lui [a] alors indiqué que l'heure de rendez-vous ne lui convenait pas, ayant un rendez-vous sur le terrain. M^{me} [B.] a fait alors une seconde proposition de rendez-vous, proposition à laquelle [elle] n'a jamais répondu » ;
- le troisième grief (annexes III et IV) concerne la demande de rendez-vous formulée le 16 août 2023 par son supérieur hiérarchique, l'absence de réponse de la requérante et le déplacement subséquent de celui-ci au bureau du SIPPT qui indique : « je lui explique souhaiter m'entretenir avec elle afin d'organiser ses tâches au sein du SIPPT, de sorte de valoriser son travail, en lui proposant de reprendre la partie accident du travail et le suivi en collaboration avec la médecine du travail. Je n'ai pas pu aller plus en avant dans cette discussion. [La requérante] s'est en effet levée, elle a annoncé se sentir fébrile, et a quitté les bureaux afin de rentrer chez elle. Elle nous adresse alors un *e-mail* en matinée disant être contrainte de quitter le travail. Le même jour, tard dans la soirée, elle annonce qu'elle sera absente pour le reste de la semaine. Par la suite, [elle] sera en absence justifiée jusqu'au 23 août 2023 » ;
- le quatrième grief (annexes V à VII) concerne « l'état d'avancement de la tâche assignée depuis début mai 2023 (échange de mail du 4/5/2023-Annexe

V), à savoir : la vérification des trousse de secours des lieux de travail, le réassort de celles-ci, et au besoin la fourniture de nouvelles trousse », point abordé lors de la réunion du service IPPT du 24 août 2023 qui « s’est terminée sans avoir pu obtenir les informations quant à la mise à jour des trousse de secours » ;

- le cinquième grief (annexes VIII et IX) concerne la demande faite à la requérante de « procéder au contrôle de la boîte de secours » du département GRH « qui étai[t] très incomplète » et le constat selon lequel celle-ci, après avoir accusé bonne réception de l’information, « n’est jamais venue, et M^{me} [C. D.] s’est chargée de commander une nouvelle trousse de secours » ;
- le sixième grief (annexe X) a trait à une demande de copie de l’état des lieux des visites effectuées par la requérante formulée le 31 août 2023 par le conseiller en prévention externe, qui a finalement dû compléter lui-même le tableau y afférent ;
- le septième grief concerne des « irrégularités récurrentes dans les pointages de [la requérante] pour la période du 17/07/2023 au 03/10/20[2]3 » (annexes XI et XII) ;
- le huitième et dernier grief (annexes XIII et XIV) est relatif à une demande du supérieur hiérarchique adressée à la requérante le 23 octobre 2023 « de se coordonner avec la secrétaire du SIPPT afin de contacter les responsables de chaque département de l’administration, dans le but d’avoir un recensement des membres du personnel de tous les services communaux désireux de recevoir des masques de protection dans le cadre de la prévention “Covid” », et à la circonstance que la requérante « a refusé purement et simplement de collaborer à [sa] demande arguant du fait qu’il s’agissait “d’une demande qui concerne du secrétariat pur” ».

Dans son rapport disciplinaire, le secrétaire communal n’ajoute aucun grief à ceux ainsi énumérés. Il se limite à « surligne[r] » la conclusion du supérieur hiérarchique déjà mentionnée dans le rapport de celui-ci selon laquelle « de tels comportements à répétition sont fortement préjudiciables au bon fonctionnement du service SIPPT et mettent en difficulté les missions de la commune, notamment dans le cadre du bien-être au travail. Face à cette situation, [il] demande à ce qu’une procédure disciplinaire soit initiée à l’encontre de [la requérante] », et cite diverses dispositions de la réglementation de la partie adverse avant de conclure que « pour toutes ces raisons, [il] propose [à celle-ci] d’entamer une procédure disciplinaire ».

Il s’ensuit que ce sont les huit griefs précités qui fondent l’ouverture de ladite procédure et qui peuvent seuls fonder l’acte attaqué dans le respect des normes rappelées ci-avant. Parmi ceux-ci ne figure nullement, ni expressément ni implicitement, un quelconque reproche adressé à la requérante en ce qui concerne sa

connaissance de la structure du service SIPPT et de la position de l’auteur du rapport « dans sa ligne hiérarchique ». Or le « premier manquement » qui est expressément identifié comme tel par l’acte attaqué est libellé comme suit :

« Considérant les éléments de défense de [la requérante] ;
Considérant que dans un premier temps, [la requérante] conteste la légitimité du Conseiller en prévention — chef du service SIPPT, [D. P.], à rédiger le rapport disciplinaire ayant initié la présente procédure disciplinaire ;
Considérant que par une décision du Collège des Bourgmestre et Échevins, [D. P.] est officiellement dans ses fonctions de Conseiller en prévention — chef du service “SIPPT” depuis le 15 juillet 2023 ; qu’avant lui, le service “SIPPT” était géré par COHEZIO en tant que service externe de prévention et de protection au travail suite au départ en date du 31 décembre 2022, de [C. G.], ancienne cheffe du service en question ;
Considérant par conséquent qu’à la date de la rédaction du rapport disciplinaire, [D. P.] était tout à fait fondé à établir ce rapport ;
Qu’il est curieux que [la requérante] soutienne lors de son audition de n’avoir appris qu’en date du 30 octobre 2023 via l’organigramme la position de [D. P.] dans sa ligne hiérarchique alors qu’ensemble, ils collaborent depuis plusieurs mois (nous soulignons) ; qu’un premier manquement d’implication au sein du service SIPPT dans le chef de [la requérante] est à souligner ».

Contrairement à ce que soutient la partie adverse dans ses écrits de procédure, ce premier « manquement d’implication au sein du service SIPPT » constitue bien l’un des quatre manquements retenus par l’acte attaqué et qui fondent celui-ci. Or il résulte sans équivoque de sa formulation que ce premier manquement est exclusivement fondé sur une critique qui ne figure pas parmi les huit griefs énoncés dans le rapport disciplinaire du 24 octobre 2023 et qui ne peut davantage être déduit de ceux-ci, mais qu’il trouve exclusivement son origine dans l’argumentation soulevée par la requérante à l’occasion de son audition disciplinaire du 13 novembre 2023 soit, dans les faits et par essence, après le rapport disciplinaire, et à propos de laquelle la requérante n’a, par la force des choses, pas été mise en mesure de faire valoir ses observations avant l’adoption de l’acte attaqué.

En ce qu’il retient un premier manquement non préalablement exposé dans le rapport disciplinaire et qui ne peut être déduit des huit griefs identifiés dans ce dernier mais exclusivement de l’argumentation développée par la requérante à l’occasion de son audition disciplinaire, il y a lieu de constater que l’acte attaqué méconnaît ses droits de la défense

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le moyen est « pris de la violation du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'absence de motif exact, pertinent et légalement admissible, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de légitime confiance, du principe du raisonnable, du principe de bonne administration, [et] du devoir de minutie ».

La requérante ne résume pas davantage le moyen, qu'il y a lieu de le résumer comme suit.

En substance, la requérante fait valoir que l'acte attaqué « retient erronément plusieurs griefs qui ne sont pas établis à [sa] charge ou qui ne peuvent lui être imputés ». Elle expose qu'elle n'a jamais été convoquée à un entretien de fonction, qu'elle a toujours contesté avoir refusé de dialoguer sur le descriptif de fonction, que ni celui-ci ni le refus allégué ne ressortent du dossier administratif, que l'acte attaqué « ne prend pas en compte les éléments de défense développés dans la note de défense » dont elle cite les pages 10 à 15, et qu'il « ne revient pas sur les reproches formulés dans le rapport disciplinaire quant aux problèmes allégués de communication ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond qu'il a déjà été démontré dans la réfutation du premier moyen qu'elle avait bien examiné les griefs repris dans le rapport disciplinaire et qu'à supposer qu'elle « ne revienne pas sur certains reproches du rapport – *quod non* –, il faut évidemment considérer que ceux-ci ne fondent évidemment pas l'acte attaqué ». Elle indique qu'elle dépose le descriptif de fonction de la requérante, que l'acte attaqué indique que D. P. et ses prédécesseurs convergent, ainsi que le rapport disciplinaire, quant au fait qu'elle a toujours refusé de dialoguer à ce propos, et que « ces positions convergentes permettent d'écarter les dénégations de la requérante ». Elle répète que « le fait [qu'elle] refuse de dialoguer à propos de son descriptif de fonction ne constitue pas un grief disciplinaire » et en déduit une absence d'intérêt à cette critique.

Elle ajoute que « la circonstance que la secrétaire ait finalement envoyé les *mails* requis n'est pas de nature à démentir le refus de la requérante de réaliser la tâche demandée. Le refus [qu'elle a] opposé démontre bien qu'elle avait conscience du fait qu'il lui était demandé de réaliser cette tâche, fût-ce en collaboration avec la secrétaire qui était également destinataire du *mail* ». Elle cite les missions de la requérante qui ressortent du descriptif de fonction et conclut que la tâche qu'elle a refusé d'exécuter relevait bien de ses fonctions. Selon elle, « même si l'on ne

pouvait avoir égard à ce descriptif de fonction – *quod non* –, la consigne donnée n'apparaît pas comme manifestement illégale, de sorte qu'il revenait à la requérante de la mettre en œuvre, quitte à la contester par la suite ».

Elle cite de la jurisprudence et estime qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir eu égard aux arguments de défense de la requérante dans la mesure où « le débat relatif “aux difficultés alléguées qu'auraient rencontrés les précédents supérieurs de la comparante” est irrelevante, dès lors qu'il ne porte pas sur un grief disciplinaire. Telle est la raison pour laquelle il n'était pas nécessaire de rencontrer l'argumentation de la requérante à ce propos dans l'acte attaqué. Il en va de même pour les “supposées tentatives infructueuses de mise au point avec [elle]” ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle répète que le fait que la requérante n'a pas dialogué à propos de son descriptif de fonction et son courriel en réponse au courriel de Madame B. ne constituent pas un grief disciplinaire et que si l'acte attaqué y fait référence, c'est uniquement afin de répondre aux arguments développés à l'occasion de son audition. Elle précise que si, dans ce cadre, elle « relève que l'absence de dialogue permettant de clarifier ses tâches témoigne d'un manque d'implication, ce manque d'implication ne constitue pas pour autant un grief disciplinaire ». Elle fait valoir qu'à aucun moment l'acte attaqué ne soutient que cette absence de dialogue et le manque d'implication relevé constitueraient un grief disciplinaire et violeraient ses devoirs statutaires et que dès lors que cet élément n'a nullement justifié l'acte attaqué, aucun défaut de motivation formelle et interne et aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut en découler.

Elle estime que le refus de réaliser les tâches « dédiées à l'infirmière du SIPPT » et de se conformer aux instructions émanant de son chef de service n'est pas uniquement matérialisé par le refus d'envoyer un courriel aux directeurs de département de l'administration communale pour distribuer des masques, mais qu'il convient également de tenir compte « de l'absence de suivi quant à la tâche relative à la vérification des trousseaux de secours des lieux de travail, le réassort de celles-ci et au besoin la fourniture de nouvelles trousseaux, alors que des demandes ont été formulées à plusieurs reprises par ses collègues sur ce point et que [la requérante] n'y a soit pas répondu, soit a répondu de manière imprécise ». Elle cite l'échange de courriels figurant au dossier administratif dont elle déduit la matérialité du grief, « à savoir : le refus de réaliser les autres tâches dédiées à l'infirmière du SIPPT, à savoir entre autres, entretenir une bonne collaboration avec le service SIPPT (assurer un bon flux d'informations, être ouvert aux idées des autres, coopérer de manière constructive afin d'atteindre des objectifs communs), assurer les tâches

administratives liées à la fonction et à la mise en œuvre du plan d'action (gestion des e-mails, rédaction de rapports, ... en précisant que les tâches administratives et le suivi constituent également une part importante de l'éventail des tâches) ».

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen « est pris de l'erreur manifeste d'appréciation et la violation manifeste du principe de proportionnalité, du principe du raisonnable, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et plus particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle, du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'absence de motif exact, pertinent et légalement admissible, du principe de légitime confiance, du principe de bonne administration, [et] du devoir de minutie ».

La requérante ne résume pas davantage le moyen, qu'il y a lieu de le résumer comme suit.

En substance, la requérante fait valoir que l'acte attaqué lui inflige une sanction majeure sans justifier le choix de celle-ci et sans tenir compte « des moyens de défense relatifs à la proportionnalité de la sanction à adopter ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse observe que la requérante « transcrit sa note de défense et estime que ses arguments n'ont pas été pris en considération [...], plus précisément le fait que l'absence de description de sa fonction a eu une incidence sur le grief relatif à son refus de procéder à la rédaction d'un *mail* ». Elle répond qu'elle s'est exprimée quant à cette circonstance, a relevé l'existence d'un descriptif de fonction et le refus de la requérante d'en conférer et en déduit que celle-ci est en mesure de comprendre pourquoi elle a estimé qu'elle ne pouvait pas se prévaloir de cet argument. Elle ajoute que la circonstance que l'obligation de pointage ne soit imposée que depuis deux ans ne l'empêchait pas de prendre en considération le fait que compte tenu de la longue carrière de la requérante au sein de l'administration communale, elle ne peut ignorer les différentes dispositions réglementaires.

Elle ajoute qu'elle a eu égard à l'absence d'antécédents disciplinaires et « en veut pour preuve que, parmi les sanctions majeures [qu'elle] pouvait prononcer,

à savoir la retenue de traitement et la suspension d'un mois [...], [elle] a choisi la plus légère des deux sanctions ».

VI.1.3. *Le dernier mémoire de la partie adverse*

Elle s'en réfère à ses écrits.

VII. *Appréciation quant aux deuxième et troisième moyens réunis*

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. 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. Par ailleurs, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée *ab initio* dans l'*instrumentum* de l'acte lui-même, les explications apportées *a posteriori* par la partie adverse dans ses écrits de procédure ne pouvant pallier le défaut de motivation initiale.

Enfin, il est de jurisprudence constante que lorsqu'une sanction disciplinaire repose sur plusieurs griefs et que sa motivation ne permet pas d'en tenir certains pour déterminants et d'autres pour surabondants ni d'en tenir un comme suffisant à lui seul pour justifier la sanction, l'irrégularité de l'un d'eux suffit pour entraîner l'annulation de l'intégralité de la décision. En effet, le Conseil d'État ne peut, en principe, déterminer lui-même si, en l'absence de l'un ou l'autre de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision, sous peine de se substituer à l'administration quant à ce. Dans un tel contexte, l'absence de matérialité d'un de ces griefs, notamment au regard des justifications fournies par la partie requérante, suffit pour entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

En l'espèce, l'acte attaqué repose sur quatre « manquements » sans qu'il soit possible, à sa lecture, d'identifier l'un d'entre eux comme déterminant et justifiant, à lui seul, la sanction disciplinaire attaquée. Il s'ensuit que le constat de l'absence de matérialité d'un seul suffit pour constater la violation de la loi du 29 juillet 1991.

Il a déjà été constaté à l'occasion de l'examen du premier moyen que le premier manquement identifié par l'acte attaqué est irrégulier. Le deuxième manquement est libellé en ces termes :

« Considérant que dans sa note de défense et lors de son audition, [la requérante] déclare qu'aucun entretien de fonction n'a été réalisé ; que cette absence de clarté de sa fonction entraîne un flou administratif ; que cette déclaration fait néanmoins fi, sans aucune preuve concrète, des affirmations du Conseiller en prévention-chef de service et de ses prédécesseurs ; que ces derniers ont souligné le refus persistant de [la requérante] de dialoguer au sujet du descriptif de fonction concerné ;
Considérant que [la requérante] n'apporte pas plus de preuves d'avoir voulu obtenir son entretien de fonction et de clarifier ses tâches au sein du service "SIPPT" depuis sa mutation ; que par conséquent, elle ne peut valablement reprocher à ses supérieurs hiérarchiques de se retrouver dans une situation qu'elle a elle-même engendrée ; qu'un deuxième manquement d'implication au sein du service SIPPT dans le chef de [la requérante] est à souligner ».

En l'espèce, la requérante a toujours indiqué qu'elle n'avait jamais eu d'entretien de fonction ni obtenu un quelconque descriptif de celle-ci. Or il ressort clairement du rapport disciplinaire que c'est, notamment mais précisément, au regard du descriptif de sa fonction et des manquements subséquents que la procédure a été initiée, la convocation à l'audition disciplinaire confirmant que « ce rapport se réfère également à [ses] difficultés de réaliser [ses] tâches au sein du service IPPT ». Outre que le motif précité ne répond nullement à la contestation de la requérante développée dans sa note de défense quant au refus allégué, il convient de préciser que c'est à la partie adverse d'établir les griefs qui fondent l'action disciplinaire qu'elle diligente contre l'un de ses agents. Contrairement à ce que soutient ledit motif, il n'appartient donc pas à la requérante de prouver qu'elle aurait « voulu obtenir son entretien de fonction » et « clarifier ses tâches au sein du service "IPPT" » dès lors qu'il n'est pas contestable au regard de l'exposé des faits que, d'une part et selon les propres services de la partie adverse, « l'entretien de fonction à son arrivée au SIPPT n'a pas eu lieu » (dossier administratif, pièce 8) et que, d'autre part, le descriptif de fonction ne lui a été communiqué par celle-ci que le 4 mars 2024. Partant, la partie adverse ne peut fonder un manquement disciplinaire sur le non-respect des tâches et missions liées à ce dernier dès lors qu'elle n'établit pas que celles-ci auraient clairement été communiquées à la requérante au plus tard au moment de son entrée en fonction au SIPPT.

Enfin, il ressort de la note de défense de la requérante et de son audition disciplinaire que, dès lors qu'elle a constaté qu'« une sanction majeure est proposée au collègue », elle invoquait notamment, pour permettre à l'autorité d'envisager subsidiairement une sanction mineure, l'absence d'antécédents disciplinaires « en près de 23 ans de carrière », sa situation financière, sa bonne volonté et « le flou administratif dans lequel [elle] se trouve concernant l'absence de description de fonction pour sa fonction d'infirmière et sa chaîne hiérarchique ». S'il est admis que l'autorité disciplinaire n'est pas tenue de répondre précisément et individuellement à chacun des éléments de l'argumentation soulevée par l'agent poursuivi, encore faut-il que la sanction qu'elle adopte expose, fût-ce succinctement, pourquoi elle n'a pas retenu ceux de nature à envisager, selon celui-ci, une sanction moins sévère. Or en l'espèce, l'acte attaqué se limite à exposer « qu'à la vue de tous ces éléments, il y a lieu d'infliger la sanction majeure de la retenue de traitement », sans même évoquer, ni *a fortiori* rencontrer, les circonstances atténuantes invoquées par la requérante.

Les deuxième et troisième moyens sont, dans cette mesure, fondés.

VIII. Quatrième moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base des premier, deuxième et troisième moyens, il n'y a pas lieu d'examiner le quatrième.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

X. Dépersonnalisation

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

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

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision du 7 décembre 2023 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Saint-Gilles, infligeant à XXXX la sanction disciplinaire majeure de la retenue sur traitement pour une durée d'un mois, à hauteur d'un cinquième du salaire brut journalier en garantissant un traitement net égal au montant minimum de moyens d'existence tel que fixé en vertu de l'article 14 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, est annulée.

Article 2.

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

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux