

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 253.624 du 2 mai 2022

A. 230.682/VIII-11.412

En cause : **LAINÉ** Fabienne,
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GENERET, avocat,
 rue Capitaine Crespel 2-4
 1050 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Sambreville,
représenté par son conseil de l'action sociale,
avenue Franklin Roosevelt 14
5060 Sambreville.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 avril 2020, Fabienne Lainé demande l'annulation de « la décision de la partie adverse du 4 mars 2020 prononçant à son égard la sanction disciplinaire majeure de la suspension d'un mois avec privation de traitement ».

II. Procédure

La partie adverse n'a déposé ni mémoire en réponse ni dossier administratif. La partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 18 mars 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 29 avril 2022.

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

M^e Laurent Generet, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendu en ses 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 membre du personnel de la partie adverse depuis 1984 et a le grade d'infirmière en chef depuis le 1^{er} mars 2001.

2. Le 3 novembre 2019, elle fait l'objet d'un rapport de dysfonctionnement de la part du directeur général de la partie adverse.

3. Le 29 novembre 2019, elle est convoquée à une audition le 19 décembre suivant, date à laquelle elle est entendue par le conseil de l'action sociale en présence de son défenseur syndical. Elle dépose une note de défense.

4. Le 4 mars 2020, le président et le directeur général de la partie adverse lui adressent le courrier suivant :

« Réunis en séance du Conseil de l'Action Sociale ce jeudi 27 février 2020, les membres ont validé le procès-verbal de votre audition du 19 décembre dernier et ont ensuite procédé à l'analyse de l'ensemble des pièces du dossier.

De manière unanime, ils ont décidé de vous sanctionner par le biais d'une suspension d'un mois. Pour rappel, il s'agit d'une sanction disciplinaire majeure qui implique la privation du traitement pendant cette même période.

Bien que les faits reprochés soient qualifiés de "graves" car ils ont été de nature à déstabiliser l'Autorité du CPAS et la bonne organisation des services (à l'heure, pourtant, où celle-ci doit impérativement être reconsidérée utilement pour répondre aux dispositions réglementaires qui nous sont imposées par l'AVIQ notamment), les conseillers ont souhaité retenir différents éléments qui, sans doute, sont de nature à expliquer votre comportement au cours des derniers mois.

C'est ainsi qu'ils ont notamment considéré l'ensemble de votre carrière au sein de notre maison de repos, les caractéristiques humaines que tous s'accordent à vous reconnaître, ainsi que le contexte difficile qui caractérise, depuis quelques temps, notre établissement d'hébergement pour personnes âgées.

Comme discuté lors de notre rencontre de ce mardi 03 mars, les modalités pratiques de la suspension vous seront communiquées ultérieurement en veillant à ce que les intérêts de chacune des parties puissent être préservés.

C'est donc avec l'espoir que cette procédure et la sanction qui en découle puissent conduire à l'adoption des comportements adéquats qui permettront d'envisager sereinement la poursuite de la relation de travail existante que nous vous prions de croire, Madame l'infirmière en chef, chère Madame Lainé, à l'assurance de notre parfaite considération ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que les deux moyens sont fondés.

V. Moyens

V.1. Premier moyen

Thèse de la partie requérante

Le 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', de l'article L1215-19 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), des articles 223, 228, § 3, et 229 du statut administratif des agents du CPAS de Sambreville, du principe général de droit relatif à la motivation interne de tout acte administratif, du principe du raisonnable, des principes de bonne administration, du devoir de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante rappelle la jurisprudence en matière de motivation. Elle soutient qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne contient aucune motivation de nature à lui permettre de comprendre les raisons qui ont conduit la partie adverse à lui infliger la sanction disciplinaire majeure de la suspension d'un mois. Elle ajoute qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué que ses éléments de défense ont été pris en considération. Elle en déduit une violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 et des articles 228, § 3, et 229, alinéa 1^{er}, du statut administratif des agents du CPAS de Sambreville. Elle fait encore valoir qu'elle travaille depuis 35 ans au sein des services de la partie adverse à son entière satisfaction comme en attestent les trois évaluations dont elle a fait l'objet en 2007, 2013 et 2015, qui ont toutes été positives. Elle expose les griefs mentionnés dans la convocation du 29 novembre 2019 et le fait que le dossier disciplinaire repose notamment sur un rapport de

dysfonctionnement du directeur général de la partie adverse du 3 novembre 2019, sur un « *Topo nursing* » du 28 octobre 2019, une dizaine de courriels de la directrice de la maison de repos et une délibération de la partie adverse du 28 novembre 2019. Elle souligne avoir déposé une note de défense de 14 pages accompagnée de plusieurs pièces répondant aux différents griefs évoqués dans le dossier disciplinaire. Elle affirme y avoir critiqué le moment où le rapport de dysfonctionnement a été réalisé et les éléments de fond y figurant en faisant notamment valoir qu'en ayant été évaluée la dernière fois le 11 août 2015, il aurait été logique et judicieux qu'elle fasse l'objet d'une nouvelle évaluation si la direction estimait que ses compétences professionnelles pouvaient être remises en question afin de rencontrer et résoudre les éventuels problèmes constatés. Elle soutient que cette solution s'imposait d'autant plus au regard des importantes perturbations traversées par la partie adverse ces dernières années. Elle ajoute que le rapport de dysfonctionnement mentionne différentes informations non pertinentes destinées manifestement à la charger. Elle fait valoir que l'analyse portant sur les risques psychosociaux a été réalisée en avril 2009 et date donc d'une dizaine d'années. Elle en déduit qu'elle n'est plus du tout pertinente et que si un tel problème d'exercice de l'autorité existait depuis 10 ans sans réaction de l'autorité, de sérieux doutes mériteraient d'être émis quant à la capacité de cette dernière à gérer son personnel. Elle ajoute que la mention de la sanction disciplinaire de la réprimande du 6 février 2018 viole l'article L1215-19 du CDLD qui précise que ce type de sanction est effacé du dossier individuel de l'agent après une période de 18 mois. Elle fait encore valoir que le rapport de dysfonctionnement susvisé se fonde essentiellement sur des témoignages récoltés les derniers mois alors que le dossier disciplinaire ne contient presque exclusivement que des courriels de la directrice de la maison de repos sans les réponses qu'elle y a données ni aucun témoignage de collègues de travail, de résidents ou des familles qui pourraient justifier les critiques professionnelles émises à son encontre, alors qu'elle a déposé avec sa note de défense un courrier comportant 24 signatures émanant de résidents et de leur familles louant son travail. Elle en déduit une violation de l'article 223 du statut administratif des agents du CPAS de Sambreville et du devoir de minutie qui impose à l'administration de s'informer complètement et de procéder à un traitement minutieux des éléments qui conduisent à l'adoption d'une décision afin de statuer en parfaite connaissance de cause. Elle ajoute que le rapport de dysfonctionnement précité indique qu'elle « n'est sans doute pas la seule personne à blâmer et sans doute faut-il souligner son indéfectible détermination à se présenter régulièrement sur un lieu de travail alors que les difficultés s'accumulent (...). Cet élément est à souligner alors qu'elle a été amenée à assumer seule la supervision du *Nursing* en raison de l'absence pour maladie de madame [M.] depuis plusieurs mois » sans que la partie adverse en tire la moindre conséquence. Elle expose avoir répondu, au cours de son audition et dans

sa note de défense, aux dix points soulevés dans le « topo *nursing* » du 28 octobre 2019 et avoir sollicité l'audition de six témoins pour apporter des éclaircissements importants dans le cadre de plusieurs griefs, que ces témoins ont été entendus et qu'ils ont tous défendu la qualité de son travail. Elle soutient que l'ensemble de ses éléments de défense et de ces témoignages n'ont pas été pris en considération, ni *a fortiori* été rencontrés par l'acte attaqué.

V.2. *Second moyen*

Thèse de la partie requérante

Le 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 de proportionnalité, des principes de bonne administration, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

La requérante rappelle la jurisprudence en matière de motivation et de proportionnalité d'une sanction disciplinaire. Elle soutient qu'en l'espèce, le choix de la sanction n'est pas motivé par les griefs retenus mais par trois facteurs repris très brièvement et sans explication qui justifient une sanction qualifiée de « raisonnable » par l'autorité, à savoir sa carrière, ses qualités humaines et la période difficile de la maison de repos. Elle estime que cette motivation est stéréotypée et ne justifie pas le choix de la sanction infligée. Elle reproche à la partie adverse de ne pas expliquer les raisons pour lesquelles seule la sanction majeure de la suspension d'un mois avec retenue de traitement s'imposait, d'autant plus qu'elle n'a jamais fait l'objet que d'une sanction disciplinaire de réprimande en 35 ans de carrière. Elle soutient qu'il ressort de la lecture de l'acte attaqué que l'autorité n'a pas procédé à un examen de proportionnalité entre les motifs de fait et la sanction litigieuse ou à tout le moins qu'un tel examen ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué.

V.3. *Appréciation quant aux deux 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, cette 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.

En l'espèce, la convocation du 29 novembre 2019 mentionne l'existence d'une douzaine de griefs à l'encontre de la manière de servir de la requérante et la possibilité qu'elle se voie infliger la « sanction maximale ». Il ressort du dossier de la requérante que celle-ci y a répondu de manière systématique et circonstanciée dans une note de défense accompagnée d'un témoignage de soutien de 24 personnes, résidentes et/ou membres de la famille de résidents. Elle a par ailleurs demandé l'audition de six témoins et ceux-ci ont été entendus. Il ne ressort nullement de l'acte attaqué que la partie adverse aurait d'une quelconque manière pris en considération ces arguments et ces témoignages, alors qu'ils apparaissent de nature à contester, expliquer ou atténuer les critiques dont la requérante fait l'objet. La phrase selon laquelle les membres du conseil de l'action sociale « ont [...] procédé à l'analyse de l'ensemble des pièces du dossier » constitue dans le contexte de l'espèce une pure clause de style dénuée de toute motivation formelle. L'acte attaqué indique par ailleurs que les faits reprochés sont graves sans toutefois ni les exposer ni expliquer le rapport de proportionnalité entre ceux-ci et la sanction attaquée.

Les deux moyens sont fondés en ce qu'ils sont pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision de la partie adverse du 4 mars 2020 prononçant à l'égard de Fabienne Lainé la sanction disciplinaire majeure de la suspension d'un mois avec privation de traitement est annulée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé, le 2 mai 2022, par la VIII^e chambre composée de :

Frédéric Gosselin,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin