CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.259 du 13 décembre 2022

A. 234.288/VIII-11.748

En cause : **DELARBRE** Jean-Philippe,
ayant élu domicile chez
M^e Steve GILSON, avocat,
place d'Hastedon 4/1
5000 Namur,

contre :

la société coopérative à responsabilité limitée Centre hospitalier régional de Huy,
ayant élu domicile chez
M^e Sandra PIERRE, avocat,
avenue Roi Albert 200
5300 Andenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 août 2021, Jean-Philippe Delarbre demande l'annulation de « la décision du conseil d'administration de la partie adverse du 24 juin 2021 de prononcer à son égard la sanction disciplinaire de la suspension de deux mois, avec privation de traitement, à compter du 15 juillet 2021, décision notifiée au requérant par un courrier daté du 2 juillet 2021 ».

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 28 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 décembre 2022.

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

M^e^ Justine Nienhaus, *loco* M^e^ Steve Gilson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Sandra Pierre, 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. Le requérant est agent statutaire de la partie adverse au sein de laquelle, depuis 2002, il est affecté au département des Ressources humaines. À partir du 1^er^ juillet 2017, il est désigné temporairement en tant que coordinateur *payroll* et finances de ce département.

2. Il est en incapacité de travail depuis le 2 septembre 2019.

3. Par un courriel du 18 décembre 2019, la directrice du département des Ressources humaines transmet au directeur général un rapport intitulé « Compte rendu des difficultés rencontrées suite à l'absence [du requérant] » ainsi que des courriers qu'elle a reçus de membres du personnel de la cellule qu'il dirige, qui selon elle seraient victimes d'un réel harcèlement de sa part. Dans ce rapport, la directrice dénonce notamment l'absence de procédure de travail, l'attitude professionnelle du requérant vis-à-vis non seulement de ses collaborateurs mais également d'organismes extérieurs et d'elle-même. Dans le cadre des relations avec les organismes extérieurs, elle en arrive à constater la déclaration incorrecte à l'ONSS d'un supplément mensuel de rémunération de 60 euros dans le chef du requérant en indiquant, suivant des informations obtenues, qu'« il est probable que l'intention première est d'améliorer la base de calcul de la pension ».

Elle ajoute que se pose « la question du maintien de cette allocation qui aujourd'hui n'a plus aucune raison d'être » dans la mesure où « ce montant visait à compenser la perte salariale entre le barème B1 et le barème D6 octroyé par le Comité Restreint de Gestion en date du 7 février 2003. Cette compensation de B1 à D6 n'a plus lieu d'être depuis des années ». Faisant référence aux dates des prochains comités restreints de gestion, elle termine son courriel en demandant au directeur général à « pouvoir y acter la situation avec les différentes pièces adéquates ».

4. Lors de sa séance du 14 février 2020, le comité restreint de gestion « B » de la partie adverse prend acte du rapport précité et demande au directeur général d'entendre le requérant, avec cette dernière, « dès son retour d'incapacité ».

5. Par un courriel du 24 avril 2020, la directrice du département des ressources humaines informe le directeur général qu' « en vérifiant [le dossier du requérant] et en regardant son *quota* mi-temps médical […] on constate que des mi-temps médicaux de 2008 (deux mois) ont disparu » mais que toutefois « on a retrouvé les formulaires SPMT qui l'atteste[nt], les certificats médicaux et une décision de CRG » et qu'en conséquence elle a « demandé à l'informatique de tracer les modifications réalisées dans le cadre de son dossier ».

6. Par un courriel du 27 avril 2020, la directrice du département des ressources humaines fait suivre au directeur général la réponse reçue le même jour du service informatique suivant laquelle « [i]l y a une table qui enregistre les modifications faites aux données d'absences. [Le requérant] a apparemment effectué 4 suppressions, 3 concernant son mi-temps médical et une concernant une interruption de carrière. (voir pièce jointe) ».

Elle précise au directeur général : « J'ai vérifié dans le logiciel horaire les pointages [du requérant]. Il était bien présent au moment des suppressions. Le code informatique est personnel et propre à chaque travailleur. [Le requérant] a modifié son dossier personnel grâce à sa position particulière d'agent du DRH. Nous ne pouvons plus faire confiance à cette personne. Je rédige une procédure à son encontre et je reviens vers vous ».

7. Le 6 mai 2020, le conseil d'administration de la partie adverse, sur la base du rapport précité de la directrice du département des ressources humaines et de ses courriels des 18 décembre 2019, 24 et 27 avril 2020 au directeur général, décide de lancer une procédure disciplinaire à l'égard du requérant et envisage une mesure de suspension préventive dans l'intérêt du service.

8. Par un exploit d'huissier du 6 mai 2020 doublé d'un envoi recommandé du même jour, le requérant est convoqué à une audition préalable à une éventuelle mesure de suspension préventive le 15 mai 2020, et à une audition dans le cadre de la procédure disciplinaire le 4 juin 2020.

La convocation disciplinaire vise les quatre faits suivants : les déclarations incorrectes à l'ONSS, le maintien injustifié d'une allocation, la coordination inappropriée des collaborateurs de la cellule et les manipulations informatiques.

À la demande du requérant, ces auditions sont reportées au 15 juin 2020 en raison de son incapacité médicale. Une nouvelle convocation datée du 20 mai 2020 lui est adressée.

9. Le 15 juin 2020, le requérant, assisté de son précédent conseil, est entendu par le conseil d'administration. Un procès-verbal de l'audition est dressé et signé par les deux parties séance tenante. Outre l'approbation de ce procès-verbal, le conseil d'administration décide de ne pas suspendre actuellement le requérant en raison de son incapacité de travail et de charger le directeur général « de procéder à la vérification des éléments avancés par [le requérant] quant aux faits qui lui sont reprochés et de reporter l'examen du dossier à sa séance du 30 juin 2020 ».

10. Le 30 juin 2020, le conseil d'administration décide « de poursuivre l'instruction du dossier disciplinaire » et, le 17 novembre 2020, demande au directeur général « de poursuivre l'instruction du dossier vu les nouveaux éléments apparus au cours de l'audition ».

11. Par une décision du comité restreint de gestion « B » du 12 mars 2021, approuvée par le conseil d'administration le 18 mars suivant, le requérant est transféré « du Département des Ressources Humaines vers le service Accueil Central, à temps plein, à partir de son retour effectif et, ce pendant la durée de la procédure disciplinaire actuellement en cours ».

Ces décisions n'ont pas été contestées.

12. Le 18 mars 2021, le conseil d'administration décide « d'entendre [le requérant] en sa séance du 19 mai 2021 » en raison des « nouveaux éléments apportés par la poursuite de l'instruction du dossier disciplinaire ».

13. Le requérant est convoqué à cette audition par un courrier recommandé du 27 avril 2021 au sujet, d'une part de la « [p]roblématique ONSS ; variabilité des forfaits déclarés et modification d'échelle dans le cadre du CAPELO », et, d'autre part, de l' « [i]ncohérence dans le logiciel Arno dans le cadre d'une interruption de carrière de 2014 ».

Le nouveau manquement qui lui est reproché dans le cadre du premier point, consiste à avoir déclaré dans « CAPELO » une échelle de traitement (A2) supérieure à celle qu'il percevait (B3), dans la mesure où cette échelle supérieure permet d'augmenter irrégulièrement la base du calcul de sa pension. Dans le deuxième point, il lui est reproché d'avoir « été rémunéré à 0.66 temps au lieu de 0.5 temps du 1/03/2014 au 30/06/2014 soit un montant de 897.31 euros net de trop perçu » qui justifie le nouveau manquement.

14. Le jour prévu pour l'audition, le conseil du requérant adresse une note de défense de 38 pages, accompagnée de 22 pièces. Dans celle-ci, le requérant soulève cinq moyens qui font valoir respectivement « [l]e dépassement du délai raisonnable », « [l]a violation de l'article 7 du statut disciplinaire du fait de l'absence de rapport préalable du directeur général », « [l]'impossibilité de réinitier régulièrement une nouvelle procédure disciplinaire », que « [l]es manquements disciplinaires allégués ne sont pas établis », et, à titre subsidiaire, que « le principe de proportionnalité s'oppose à une sanction lourde ».

15. Le 19 mai 2021, le conseil d'administration, après avoir pris acte du certificat médical du requérant transmis par courrier électronique du même jour relatant son incapacité à se présenter à l'audition, du choix du requérant d'opter pour la procédure écrite et de sa note de défense, décide « de reporter l'étude du dossier à la date du prochain conseil d'administration, soit le 24 juin 2021 ».

Le conseil d'administration motive cette décision par le fait qu'il « doit se pencher sur les éléments transmis avant de se prononcer […], ce qui est matériellement impossible pour les administrateurs ce jour ». Cette décision est transmise au requérant par un courrier recommandé du 27 mai 2021.

16. Le 24 juin 2021, le conseil d'administration décide d'infliger au requérant « la sanction disciplinaire de la suspension pour une période de deux mois prenant cours le 15 juillet 2021 ». Dans sa décision, le conseil d'administration s'attache à démontrer que les moyens invoqués par le requérant ne sont pas fondés et dans le cadre du quatrième moyen, il décide de ne pas retenir « dans le cadre disciplinaire » les manquements portant sur la « coordination inappropriée des

collaborateurs de la cellule *payroll* » et le maintien d'un supplément mensuel de soixante euros. Il considère en revanche que les quatre autres griefs tenant à la « déclaration erronée du supplément de 60 euros », la « perception d'une rémunération à 0.66 temps au lieu de 0.5 temps », la manipulation informatique relative à la « suppression de mi-temps médicaux et d'une pause carrière dans le dossier personnel » et la « modification d'échelle » sont fondés.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié avec ses annexes au requérant par un courrier recommandé du 2 juillet 2021 dont il accuse réception le 5 juillet suivant.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la « violation de l'article 7 du statut disciplinaire des agents de la partie adverse, faute de rapport préalable du directeur général ».

Le requérant rappelle la jurisprudence selon laquelle lorsque le statut prescrit la rédaction d'un rapport préalable qui a pour effet de lancer la procédure disciplinaire, il s'agit d'une formalité substantielle obligatoire qui sert l'intérêt de l'agent, de sorte que l'absence d'un tel rapport, signé par la personne désignée pour ce faire, vicie l'ensemble de la procédure, parce qu'il fournit à l'autorité compétente des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire.

Il reproduit l'article 7 du statut disciplinaire et fait valoir que le conseil d'administration a décidé d'entamer une procédure disciplinaire en se fondant exclusivement sur un rapport dressé par la directrice des ressources humaines, alors que, suivant ladite disposition statutaire, cette procédure ne pouvait être initiée que sur un rapport préalable du directeur général. Il relève que l'acte attaqué indique qu'aucun texte ne prescrit l'obligation d'un rapport écrit et que « c'est bien Monsieur le Directeur général qui, ayant reçu les *mails* et rapports de [la] Directrice des Ressources Humaines, […] a saisi le Conseil d'administration devant lequel il a fait rapport oral des différents éléments du dossier lors de la séance du 6 mai 2020 », mais il estime qu'à supposer qu'un rapport oral puisse satisfaire à l'exigence formulée par le statut disciplinaire, *quod non* selon lui, la partie adverse n'apporte aucune preuve de ce rapport oral, le procès-verbal de la réunion du 6 mai 2020 ne faisant nullement apparaître « qu'un quelconque rapport, qu'il soit écrit ou oral,

aurait été émis par le Directeur général ». Il considère qu'en l'absence du rapport du directeur général, l'acte attaqué doit être annulé.

Il ajoute que « compte tenu de l'article 27 du statut disciplinaire […] qui dispose que "L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de 6 mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance", il n'est plus possible pour le conseil d'administration de réinitier la procédure disciplinaire dans le respect, cette fois, de l'article 7 du statut (c'est-à-dire sur [la] base d'un rapport du directeur général) ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse relève que cet argument a déjà été invoqué dans la note de défense du requérant et qu'il « a trouvé réponse dans l'acte attaqué », dès lors qu'elle expose qu'aucun texte ne prescrivait que le rapport du directeur général visé à l'article 7 du statut soit un rapport écrit. Elle explique que le directeur général, qui avait déjà été chargé par le comité restreint du 14 février 2020 de rencontrer le requérant, « a bien présenté le dossier (et notamment le rapport rédigé par Madame D., directrice du département des ressources humaines) lors de la séance du Conseil d'administration du 6 mai 2020 ».

Elle observe que le procès-verbal de la réunion du 6 mai 2020 fait état des différents documents établis par N. D., que le requérant les surligne en pages 23 et 24 de son recours, « qui ont systématiquement été adressé à [J.-F. R.] », et précise que « tous les *mails* et les éléments du dossier n'ont donc pas été transmis par celle-ci directement au conseil d'administration mais bien au directeur général, [J.-F. R.], et que c'est celui-ci qui « les a portés à la connaissance du conseil d'administration, les faisant siens et les présentant oralement en début de séance ».

Elle relève, « surabondamment, qu'on ne voit pas en quoi le grief soulevé est susceptible d'avoir impacté défavorablement la situation [du requérant] et la décision disciplinaire prise à son encontre sur le plan disciplinaire », dès lors que le conseil d'administration a été informé et mis en possession, « par le biais du directeur général […], de l'ensemble des éléments et pièces du dossier », qui ont été mis à disposition du requérant. Selon elle, un rapport signé du directeur général reprenant l'ensemble des éléments du rapport de N. D. « n'aurait en rien modifié la situation ou le déroulement de la procédure puisque l'ensemble des rapports, pièces, documents et informations relatifs aux faits et au dossier ont bien été communiqués

par le directeur général au conseil d'administration et soumis au principe du contradictoire et au respect des droits de la défense ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait valoir qu'elle a été informée et mise en possession, par le biais du directeur général, « de l'ensemble des éléments et pièces du dossier » comme cela résulte à son estime du procès-verbal du conseil d'administration du 6 mai 2020. Selon elle, « la lecture de ce procès-verbal démontre assurément que le conseil d'administration fut mis en possession de l'ensemble des informations relatives aux fait reprochés et que dès lors c'est en toute connaissance de cause et en possession de tous les éléments requis que [ses] membres ont décidé d'entreprendre des poursuites ». Elle résume la jurisprudence citée par l'auditeur rapporteur et conteste son application en l'espèce dès lors que le directeur général est bien intervenu et qu'il a constitué le dossier disciplinaire.

Elle estime qu'eu égard au but assigné à la présentation d'un rapport par le directeur général, le moyen n'est pas fondé dès lors que ce dernier a bien communiqué l'ensemble des rapports, pièces et informations relatifs aux faits reprochés avant que le conseil d'administration décide d'intenter les poursuites, et que les droits de la défense ont été respectés dès lors que le requérant y a eu immédiatement accès et a pu y répondre. Elle précise qu'il ne serait pas admissible de considérer que des poursuites décidées sur la base d'un rapport succinct, entièrement à charge ou sans annexe, seraient régulières, tandis que ne le seraient pas les « poursuites décidées par un conseil d'administration dont chacun des membres a reçu l'intégralité des pièces du dossier, a pu les examiner et statuer en toute objectivité (ce qui est le résultat de l'application purement formaliste du texte et de la conclusion de Madame le Premier auditeur) ».

IV.2. Appréciation

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève « surabondamment » l'irrecevabilité du moyen. En vertu de l'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Dans son moyen, le requérant prétend qu'aucun rapport n'a été dressé par le directeur général. L'exception est donc liée au fond.

L’article 7 du statut disciplinaire de la partie adverse stipule que « le Conseil d’administration peut, sur rapport du secrétaire général, infliger aux membres du personnel rémunérés par l’Intercommunale et dont la nomination lui est attribuée, les sanctions disciplinaires prévues à l’article 41 du présent règlement ».

Cette disposition est identique à celle qui se rencontre dans d’autres statuts du personnel des pouvoirs locaux à l’instar de l’article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ou de l’article 287 de la Nouvelle loi communale. Selon la jurisprudence constante, lorsque le statut prévoit l’établissement d’un rapport préalable à la saisine de l’autorité disciplinaire, un tel rapport clôt la phase de constitution du dossier disciplinaire, saisit celle-ci des poursuites et lui fournit des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire. Lorsqu’il est statutairement prévu, un tel rapport constitue une formalité substantielle obligatoire qui sert l’intérêt de l’agent, de sorte qu’en l’absence d’un tel rapport établi par la personne désignée, cette formalité obligatoire fait défaut et vicie l’ensemble de la procédure. En effet, en l’absence d’un tel rapport, l’autorité disciplinaire compétente n’est pas en mesure d’adopter régulièrement la sanction disciplinaire finale dans la mesure où c’est ce rapport préalable qui la saisit des poursuites et lui prodigue des informations objectives et complètes sur les faits reprochés et sur leur qualification disciplinaire, ce qui constitue une garantie.

En l’espèce, force est de constater que la décision du conseil d’administration du 6 mai 2020 ne vise pas l’existence d’un rapport écrit ou oral qui aurait été fait par le directeur général, mais se réfère exclusivement à un rapport et à des courriels que la directrice du département des Ressources humaines a adressés à ce dernier respectivement les 18 décembre 2019, 24 et 27 avril 2020. Certes, répondant à ce moyen déjà invoqué par le requérant, l’acte attaqué indique, dans son préambule, « Vu la transmission du dossier au conseil d’administration devant lequel Monsieur le Directeur général a fait rapport en date du 6 mai 2020 », et ajoute qu’« en l’espèce, c’est bien Monsieur le Directeur général qui, ayant reçu les *mails* et rapports de [N. D.], Directrice des Ressources Humaines, en date des 18 décembre 2019, 24 et 27 avril 2020 a saisi le Conseil d’administration devant lequel il a fait rapport oral des différents éléments du dossier lors de sa séance du 6 mai 2020 ». Quant aux courriels précités, le mémoire en réponse indique : « C’est [le directeur général] qui les a portés à la connaissance du Conseil d’administration, les faisant siens et les présentant oralement en début de séance ».

Indépendamment de la question de savoir si un rapport oral peut satisfaire à l’exigence imposée par la disposition statutaire précitée, il s’impose de

constater que l'extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'administration du 6 mai 2020 indique qu'« [e]n raison de la propagation du COVID-19 et de l'obligation du confinement, cette réunion est faite en "procédure écrite" ». Dans ces conditions, il était dès lors manifestement impossible pour le directeur général de faire un rapport oral, le dossier administratif n'attestant nullement qu'une réunion aurait eu lieu à distance *via* visioconférence par exemple. En tout état de cause, le recours à la « procédure écrite » impliquait nécessairement la rédaction d'un rapport écrit de la part du directeur général, ce que le dossier administratif n'établit pas davantage.

Il s'ensuit que l'acte attaqué a été adopté au terme d'une procédure viciée *ab initio* dès lors que l'autorité disciplinaire n'a pas été saisie sur la base d'un rapport dressé par le directeur général. La circonstance que celui-ci a pu communiquer au conseil d'administration l'ensemble des rapports et courriers électroniques reçus de la directrice du département des Ressources humaines ne pallie pas l'absence de rapport statutairement imposé.

Le moyen est recevable et fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 7 du statut disciplinaire.

V. Autres moyens

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

VI. Indemnité de procédure

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

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du conseil d'administration de la société coopérative à responsabilité limitée Centre hospitalier régional de Huy du 24 juin 2021, qui inflige à Jean-Philippe Delarbre la sanction disciplinaire de la suspension de deux mois, avec privation de traitement, à compter du 15 juillet 2021, 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 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le 13 décembre 2022, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Florence Van Hove Luc Detroux