

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

n° 255.439 du 9 janvier 2023

A. 238.015/VIII-12.116

En cause : **RIZZO** Caterina,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale de Saint-Josse-ten-Noode,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
rue Belliard 40
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 décembre 2022, Caterina Rizzo demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Bureau permanent du CPAS de la Commune de Saint-Josse-ten-Noode du 12 décembre 2022 portant une suspension provisoire par mesure d'ordre "pour rupture de confiance" ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 27 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 janvier 2023.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

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

M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pierre Joassart, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le 15 octobre 2020, le conseil de l'action sociale de la partie adverse désigne la requérante en tant que secrétaire générale temporaire, avec effet au 1^{er} avril 2021.

2. Dans le courant de l'année 2022, la requérante dénonce notamment le manque d'assistants sociaux en chef (ASC) en relevant, dans une note au bureau permanent qu'elle signe le 24 novembre 2022 au nom du comité de direction, que « le service social ne peut continuer à fonctionner de manière viable sans une équipe d'ASC présents. Ils assurent l'encadrement des équipes d'AS au quotidien et jouent un rôle primordial dans la vérification des dossiers sociaux et des paiements. Sans leur filtre, les erreurs produites dans les dossiers ne sont la plupart du temps pas repérées et sont ensuite répétées [...] ».

3. Le 28 novembre 2022, la requérante interpelle à nouveau le bureau permanent en indiquant que « la décision de désigner pour 6 mois deux ASC volants aux missions limitées ne permettra pas de résoudre les problèmes soulevés dans les deux notes soumises au bureau permanent. L'encadrement de nos AS ne pourra pas être ainsi rétabli. Or il s'agit du principal problème, source des dysfonctionnements actuels et des erreurs repérées dans les dossiers sociaux [...] ».

4. Le 30 novembre 2022, à 09h13, elle adresse le courriel suivant au bureau permanent :

« Je vous informe que les vérifications des dossiers sociaux sont toujours en cours. Le[s] paiement[s] des aides du mois de novembre accusent dès lors un retard et n'interviendront pas avant la semaine prochaine. Face à cette situation où le c.p.a.s. ne remplit plus sa mission correctement et à l'angoisse du personnel d'accueil d'ouvrir les portes du c.p.a.s. dans ces conditions, il a été décidé de travailler à bureaux fermés jusqu'à vendredi inclus. Les nouvelles demandes ou retraits de documents seront traités via la boîte aux lettres, l'adresse mail de la direction sociale et le call center.

Les documents (cartes médicales, réquisitoires,...) à retirer seront déposés par les coursiers dans les boîtes aux lettres des bénéficiaires.
La situation sera réévaluée lundi matin 5/12 à la première heure ».

Il ressort de la requête (pages 3-4) et de la note d'observations (page 4) que c'est la requérante qui a pris cette décision de fonctionner à bureaux fermés pendant trois jours.

5. Par un courriel du même jour envoyé à 09h38, Madame I. C. informe les agents de la partie adverse de cette décision en leur demandant de postposer leurs rendez-vous avec les bénéficiaires et en indiquant : « nous mettrons des affiches au 88 et 173 ».

6. Le 30 novembre toujours, à 18h22, le président du CPAS convoque par courriel les membres du bureau permanent à une réunion extraordinaire qui doit avoir lieu le lendemain, avec pour ordre du jour la « situation de fermeture inopinée de notre CPAS durant 3 jours sans avertissement au préalable auprès des instances de notre CPAS ».

7. Par un courriel du 1^{er} décembre 2022 envoyé à 10h59, la requérante s'adresse à nouveau au bureau permanent pour indiquer que « le comité de direction répète sa demande de rencontre afin de résoudre le plus rapidement possible la situation actuelle » et sollicite une rencontre le lendemain à 10h, tout en indiquant : « sans réponse de votre part, nous n'aurons d'autre choix que de nous tourner vers nos autorités de tutelle afin de débloquer la situation ».

8. Le 1^{er} décembre 2022 toujours, à une heure que les pièces du dossier ne permettent pas de déterminer, la décision suivante est remise à la requérante et lui est envoyée le lendemain par un courrier recommandé :

« 1. Par la présente, nous vous informons que le Bureau permanent en sa séance extraordinaire de ce jour a pris la décision de lancer une procédure disciplinaire à votre encontre, compte tenu des faits suivants :

Le mercredi 30 novembre 2022, vous avez décidé unilatéralement de fermer le CPAS pour une durée de 3 jours.

À cette date, le Président a reçu plusieurs appels de bénéficiaires. Ces derniers se plaignaient d'être devant la porte close du CPAS. D'après les explications données, malgré le fait qu'ils sonnaient à la porte close du CPAS, personne ne leur a ouvert la porte, personne ne leur a répondu et les volets étaient fermés. Aucune indication de fermeture du CPAS n'est placardée sur la porte.

Après avoir eu la confirmation de la fermeture du CPAS, le Président se rend dès lors au CPAS et constate qu'un mail lui a été adressé à 9h13. A la lecture du mail, le Président découvre qu'il "a été décidé de travailler à bureaux fermés jusqu'à vendredi inclus".

Le président convoque la Directrice des services sociaux afin de connaître la situation qui a entraîné la décision de fermeture. La Directrice indique que trop de dossiers ne sont pas vérifiés de manière correcte et c'est la raison pour

laquelle le Directeur financier s'oppose au paiement des toutes les aides sociales. Ce dernier souhaite éviter que des doubles voire des triples paiements soient effectués.

La Directrice des affaires sociales indique que la seule solution pour sortir de cette situation est d'accorder la désignation d'un assistant sociale volant tel que précisé dans la note remise au Bureau permanent. D'après son explication, il faudrait donc que le Bureau permanent revienne sur la décision qui a été prise à savoir d'engager 2 assistants sociaux en chef temporaires pour une période de 6 mois.

Cette situation, à savoir la fermeture du CPAS pour une durée minimale de 3 jours, est susceptible d'être constitutive d'une violation du principe de continuité du service public.

Une sanction disciplinaire est envisagée, en application de l'article 283 de la Nouvelle loi communale, rendu applicable par les articles 51 et 52 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

Un dossier disciplinaire est constitué.

2. Dans l'attente de l'issue de la procédure, le Bureau estime que l'intérêt du service commande de vous suspendre avec effet immédiat en application de l'article 314, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale.

Pendant la période de votre suspension, le Bureau permanent a décidé que votre salaire vous sera versé dans son intégralité.

3. Le Bureau permanent procédera à votre audition le 8 décembre 2022 à 18h00. Vous avez le droit de vous faire assister par un défenseur de votre choix [...] ».

9. À la demande du conseil de la requérante, son audition est reportée au 12 décembre 2022. À l'occasion de celle-ci, il dépose une note.

10. Le 12 décembre 2022, le bureau permanent décide, après avoir entendu la requérante, de maintenir la suspension préventive de celle-ci.

Il s'agit de l'acte attaqué.

11. Par un courrier recommandé daté du 14 décembre 2022, signé par le président et la secrétaire générale f.f. de la partie adverse, la requérante est informée que « le Bureau permanent a décidé, en sa séance du 12 décembre 2022, de maintenir la décision de suspension pour rupture de confiance à [son] égard ».

Selon les écrits de procédure concordants, ce courrier est réceptionné par la requérante le 16 décembre suivant.

12. Par un courriel du 15 décembre 2022 adressé à 15h19, le président de la partie adverse communique au conseil de la requérante « le procès-verbal du Bureau permanent qui s'est tenu le 12 décembre 2022 », en lui demandant de formuler ses observations éventuelles.

Selon l'inventaire du dossier administratif, il s'agit d'un courrier électronique « transmettant, par erreur, le projet de procès-verbal de la délibération du Bureau permanent du 12 décembre 2022 et non le procès-verbal d'audition ».

13. Par un courrier du même jour, réceptionné selon la note de défense de la requérante le 19 décembre suivant, celle-ci est convoquée pour être entendue par le conseil de l'action sociale dans le cadre de la procédure disciplinaire lancée le 1^{er} décembre 2022.

14. Le 19 décembre 2022, le conseil de la requérante renvoie le procès-verbal du bureau permanent du 12 décembre 2022 « avec une série de corrections [...] appos[ées] sur le document même », en s'étonnant, d'une part, d'avoir reçu l'ensemble de la délibération et non le seul procès-verbal d'audition de la requérante et, d'autre part, de la mention selon laquelle « la majorité des membres du conseil a approuvé cette décision ».

15. Le 22 décembre 2022, le conseil de l'action sociale fait droit à la demande de remise de la requérante qui, selon la note d'observations, « sera donc reconvoquée et entendue lors du prochain conseil de l'action sociale, qui se tiendra le 19 janvier 2023 ».

16. Par un courriel du 6 janvier 2023, le conseil de la partie adverse transmet à l'auditeur rapporteur « le procès-verbal de la réunion du 5 janvier 2023, approuvant le procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2022 », libellé en ces termes :

- « La séance de ce jour a pour objet l'approbation du procès-verbal du 12 décembre 2022, sous réserve de deux modifications :
- Le PV du 12 décembre 2022 mentionne “la majorité des membres du Conseil...” : il s'agit en fait de la majorité des membres du Bureau Permanent, car aucune séance du Conseil n'a eu lieu. Cette mention est une erreur de plume.
 - La notion de “perte de confiance” avait été abordée lors du Bureau Permanent du 12 décembre 2022, mais le vote avait bien porté sur la suspension dans l'intérêt du service.
[...] ».

17. Quelques minutes avant l'audience d'aujourd'hui, le conseil de la partie adverse communique au Conseil d'Etat le « dossier administratif complémentaire établi par [la partie adverse] », qui se compose des pièces 18 (« procès-verbal de la délibération du conseil du CPAS du 15 octobre 2020 »), 19 (« procès-verbal du Bureau permanent du 5 janvier 2023 ») et 20 (« procès-verbal du Bureau permanent du 12 décembre 2022 »).

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), la

suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

V. Recevabilité

V.1. La note d'observations

La partie adverse estime que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt en ce qu'il est dirigé contre la décision du bureau permanent du 12 décembre 2022, parce que, selon elle, la mesure qui cause grief à la requérante est la décision initiale du bureau permanent du 1^{er} décembre 2022. Elle estime que c'est cette mesure qui la place dans une situation de suspension dans l'intérêt du service et qu'à défaut d'être attaquée, elle subsiste dans l'ordonnancement juridique de sorte que « la requérante n'a donc aucun intérêt à obtenir la suspension (qui plus est en extrême urgence) alors même que cette suspension n'aura aucune conséquence sur la décision administrative décidant de la suspension dans l'intérêt du service ».

V.2. Appréciation

L'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale', rend le titre XIV de la Nouvelle loi communale (articles 281 à 317) applicable aux membres du personnel de la partie adverse. En l'espèce, la suspension avec effet immédiat décidée par le bureau permanent le 1^{er} décembre 2022 est expressément fondée sur l'article 314, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale (dossier administratif, pièces 6 et 10). Cet article dispose comme suit :

« Art. 314. Avant de pouvoir prononcer une suspension préventive, il appartient à l'autorité d'entendre l'intéressé conformément à la procédure visée au chapitre V, le délai de douze jours ouvrables fixé à l'article 301 étant toutefois réduit à cinq jours ouvrables.
En cas d'extrême urgence, l'autorité peut prononcer immédiatement la suspension préventive, à charge d'entendre l'intéressé tout de suite après la décision, conformément à la procédure visée à l'alinéa 1^{er} ».

Il résulte de cette disposition que la décision de suspension préventive immédiate visée à l'alinéa 2 est prise « à charge d'entendre l'intéressé tout de suite après » celle-ci, et que l'audition ainsi imposée par la loi doit avoir lieu conformément aux modalités prescrites pour la procédure disciplinaire, laquelle

suppose notamment que la décision finale soit prise après l'audition effective de l'agent (cf. Nouvelle loi communale, articles 299 à 305).

Prima facie, sous peine de réduire à néant l'utilité de l'audition qui doit légalement avoir lieu après la suspension immédiate décidée conformément à l'article 314, alinéa 2, il suit de ce régime que la seconde décision du 12 décembre 2022 prise après l'audition de la requérante du même jour et qui confirme la suspension initiale du 1^{er} décembre 2022 se substitue à celle-ci, et que c'est cette seconde décision qui lui fait grief.

L'exception est rejetée.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

La requérante rappelle qu'un dommage moral est en principe réparé par un arrêt d'annulation et ne peut justifier la suspension que dans des circonstances particulières, notamment lorsque l'acte attaqué porte atteinte à l'honneur et la réputation d'une partie requérante dans son milieu professionnel. Elle estime qu'« en l'espèce, en attestant de manière publique, [qu'elle] serait coupable d'avoir “violé le principe de continuité du service public”, d'avoir mis le CPAS dans une “situation grave” et qu'il y aurait une “rupture de confiance” à son égard, et en justifiant, de manière aussi sommaire, qu'elle soit immédiatement suspendue par mesure d'ordre, la décision attaquée est de nature à lui causer immédiatement un préjudice tel qu'il y a objectivement une urgence justifiant que son exécution soit suspendue le plus rapidement possible ». Elle fait valoir que l'acte attaqué est susceptible de faire peser une suspicion grave sur sa manière d'exercer ses compétences, « et ce de manière encore plus préjudiciable qu'il s'agit ici de la fonctionnaire dirigeante de l'établissement et que la mesure attaquée jette ainsi un discrédit encore plus profond sur l'intéressée vis-à-vis du public ».

Elle expose qu'il a déjà été jugé que lorsque la suspension préventive risque d'être interprétée par les tiers comme la preuve d'un manquement grave, elle risque de porter atteinte à l'honneur et à la réputation de l'agent suspendu, et que ce risque est d'autant plus grand lorsque la mesure est susceptible d'être prolongée pour une durée qui n'est pas déterminable, et que l'atteinte à la réputation directement imputable à une décision de suspension préventive justifie d'autant plus la suspension lorsque, comme en l'espèce, « aucune limite n'est fixée à la durée de

la suspension préventive querellée ». Elle conclut en indiquant que compte tenu des délais normaux dans lesquels un arrêt d'annulation pourrait intervenir, il faut convenir qu'il ne pourrait réparer ni le fait que ses fonctions sont suspendues « et ce pour un délai indéterminé » ni le préjudice moral grave résultant de l'atteinte ainsi portée à son honneur.

Elle invoque la jurisprudence selon laquelle le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié lorsqu'une suspension préventive de six mois est susceptible d'être prolongée et qu'il n'est pas possible de prévoir quand elle cesserait de produire ses effets. Elle la revendique en l'espèce en considérant qu'il « est suffisamment manifeste, au vu du dossier, que le préjudice moral grave porté à [son] honneur et à [sa] réputation ne pourra pas être endigué, et ce même par le recours à une demande de suspension ordinaire, laquelle pourrait par ailleurs prendre un laps de temps supérieur à l'effet de la mesure attaquée, puisque celle-ci ne porte elle-même aucun délai précis, et que la ligne du temps reste ainsi de l'appréciation discrétionnaire - pour ne pas dire arbitraire - de la seule partie adverse ».

Elle ajoute que l'extrême urgence se déduit également du retentissement médiatique de l'acte attaqué, et qu'elle dépose plusieurs extraits de presse « évoquant une annonce ayant “fait l'effet d'une petite bombe”, comme suite à “la décision unilatérale de la Secrétaire générale du CPAS de fermer le Centre public d'Action sociale suite à quoi elle avait été suspendue” ». Elle fait valoir que la presse a ainsi eu l'occasion d'évoquer les « vives tensions au CPAS de Saint-Josse » et la « situation de crise » évoquée par son président, et que c'est dans ce contexte que « l'opposition s'est publiquement désolidarisée de la mesure attaquée, évoquant une “rupture totale du dialogue avec la présidence PS”, la cheffe de groupe écologiste dénonçant en particulier “un comportement despotique, autoritaire et clientéiste” de la part du président du CPAS ».

Elle en conclut qu'au vu « de ce contexte “politique” troublé et du retentissement médiatique de la mesure attaquée, il faut convenir que l'extrême urgence est bien présente en l'espèce et que la présente requête mérite d'être déclarée recevable et bien fondée ».

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse conteste la jurisprudence invoquée par la requérante dans la mesure où, en l'espèce, l'acte attaqué ne prive pas celle-ci de son traitement. Elle conteste également l'atteinte à son honneur et à sa réputation. Elle indique que l'acte attaqué ne contient pas de propos dénigrants à son sujet et répète qu'il n'a aucun effet pécuniaire dès lors qu'il n'est pas assorti d'une retenue de traitement.

Elle estime qu'« à la lecture des articles de presse [...] il apparaît que c'est davantage la réputation du CPAS et de son président qui souffre de la situation » parce que « ces articles évoquent les “vives tensions au CPAS de Saint-Josse” et la “situation de crise” au sein de celui-ci. L'opposition s'est donc épanchée dans la presse en ces termes, évoquant une “rupture totale du dialogue avec la présidence PS”, la cheffe de groupe écologiste dénonçant en particulier “un comportement despotique, autoritaire et clientéiste” de la part du président du CPAS ». Elle ajoute qu'à le supposer existant, le péril imminent consistant en l'atteinte à l'honneur et à la réputation de la requérante est « consommé par la décision du 1^{er} décembre 2022 » qui l'a suspendue. Elle répète que cette décision n'a pas été attaquée et que, dès lors, la requérante ne démontre pas subir un péril imminent découlant de l'acte attaqué.

Elle fait encore valoir que la décision de confirmation de la suspension après audition sera prise par le conseil de l'action sociale lors de sa prochaine séance, qui se tiendra le 19 janvier 2023, et qui « aboutira à remplacer ou à mettre un terme à la décision attaquée ». Elle en conclut que « la requérante ne tirera donc aucun avantage de la suspension en extrême urgence, quand bien même en aurait-elle alors qu'elle ne conteste pas la décision initiale de suspension ».

VI.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Le paragraphe 4 du même article prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure, exceptionnelle dès lors qu'elle réduit à un strict minimum l'examen de la cause et les droits de la défense de la partie adverse, soit à même de prévenir utilement le dommage craint par la partie requérante alors même que le référé ordinaire ne le pourrait pas compte tenu des délais afférents à celui-ci. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par la partie requérante dans sa requête, ce qui implique que celle-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne

peut être tenu compte que des éléments que la partie requérante fait valoir dans sa requête.

En l'espèce, il ressort du dossier que la décision de la requérante de travailler à bureaux fermés pendant trois jours, qui fonde l'acte attaqué, a été communiquée à tout le personnel de la partie adverse par un courriel du 30 novembre 2022, et que cette même décision est sans ambiguïté présentée dans les médias comme justifiant sa suspension préventive. Les extraits de presse qu'elle fournit à l'appui de la requête indiquent en effet notamment que :

- « la secrétaire générale du CPAS tennodois a été suspendue. Une décision liée à la fermeture de plusieurs jours, selon le président »;
- « c'est l'organisation même du CPAS qui se trouve dans la tourmente. Ce jeudi, la secrétaire générale a été suspendue de ses fonctions. Une conséquence, selon le président du CPAS, de la fermeture "unilatérale" de fermer trois jours »;
- « le bourgmestre [soutient] le président et considère que la fermeture de ces derniers jours comme un "acte grave" »;
- « suspension de la secrétaire générale du CPAS de Saint-Josse après une fermeture de 3 jours : "c'est une situation de crise exceptionnelle" »;
- « situation de crise au CPAS de Saint-Josse. La secrétaire générale a été suspendue temporairement de ses fonctions suite à la fermeture du CPAS durant trois jours, affirme le président ».

Dès le moment où la requérante, en sa qualité de secrétaire générale de la partie adverse, est ainsi clairement identifiée et présentée comme étant à l'origine de la « situation de crise », de l'organisation tourmentée du CPAS, et d'avoir commis un « acte grave » justifiant la suspension préventive attaquée, il n'est pas exclu, *prima facie*, que tant les tiers que les agents de la partie adverse puissent appréhender cette mesure comme attestant de son incompétence à exercer ses fonctions. Dans ces circonstances particulières, l'acte attaqué est susceptible de porter gravement atteinte à la réputation de la requérante et justifie, partant, l'urgence à statuer au sens de la disposition susvisée. *Prima facie*, il peut en effet être admis qu'un arrêt d'annulation ne serait pas susceptible de réparer ce préjudice moral compte tenu de la publicité précisément ciblée ainsi donnée à l'acte attaqué, notamment, selon les extraits de presse produits, par l'un des auteurs du courrier du 14 décembre 2022 notifiant l'existence de celui-ci à la requérante « pour rupture de confiance ».

Le débat sur la confirmation de la mesure attaquée qui, selon la note d'observations, aura lieu lors du conseil de l'action sociale du 19 janvier prochain, est sans aucune incidence quant à ce constat. En effet, l'article 311, alinéa 3, de la

Nouvelle loi communale, applicable en l'espèce en vertu de l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976 précitée, stipule expressément que « toute suspension préventive [...] cesse immédiatement d'avoir effet si elle n'est pas confirmée par le conseil communal à sa plus prochaine réunion ». Il s'ensuit que l'acte attaqué, qui s'est substitué à la suspension initiale du 1^{er} décembre 2022 comme cela ressort de l'examen de la recevabilité du recours, produit ses effets à tout le moins jusqu'au 19 janvier 2023 de sorte que la suspension de son exécution procurera bien un avantage à la requérante.

Compte tenu de cette prochaine très brève échéance, il n'est pas sérieusement contestable, ni par ailleurs contesté, qu'un arrêt prononcé dans le cadre de la procédure de suspension ordinaire ne pourrait pas intervenir avant cette date. Le recours à la procédure d'extrême urgence est, partant, justifié.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

Le moyen est pris de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de la violation du principe de motivation matérielle, et du défaut de motifs exacts pertinents et admissibles.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que tout acte administratif individuel doit indiquer formellement les motifs sur lesquels il se fonde, qui doivent être adéquats et être exacts en fait. Elle relève que la première mesure de suspension provisoire du 1^{er} décembre 2022 était justifiée par « la gravité de la situation » qui résulterait de « la fermeture unilatérale du CPAS », et conteste que cela constituerait une motivation adéquate dans la mesure où, d'une part, le CPAS n'a pas été fermé puisqu'il a « continué à fonctionner sans relâche, précisément pour assurer au mieux la vérification de l'ensemble des dossiers et permettre le paiement des aides à allouer aux allocataires concernés dans les meilleurs délais ». Elle ajoute que, d'autre part, la délibération du bureau permanent « ignore les raisons objectives - et connues par l'autorité - justifiant [sa] décision, à savoir l'impossibilité d'assurer les paiements provenant du Directeur financier de l'établissement ».

Selon elle, « la partie adverse s'est sans doute rendu compte, après [son] audition, que la motivation liée à une prétendue violation du principe de continuité

était injustifiée ici et l’a proprement remplacée par une formule, tout aussi stéréotypée et injustifiée, d’une “*rupture de confiance*”, jamais évoquée jusque-là... ». Elle considère que l’utilisation de la formule de rupture de confiance est « par ailleurs édifiante d’une volonté du président de la partie adverse de [la] “punir” pour ne pas s’être docilement soumise à toutes ses volontés, ce qui permet de qualifier la mesure d’ordre attaquée de sanction disciplinaire déguisée ».

À l’appui d’une seconde branche, la requérante rappelle que tout acte administratif doit être justifié par des motifs exacts, pertinents et admissibles et qu’en l’espèce, l’acte attaqué porte pour unique motivation une rupture de confiance. Elle considère que celle-ci « serait engendrée apparemment par le fait [qu’elle] aurait imposé “une fermeture unilatérale du CPAS” » qu’elle conteste dès lors que le CPAS a, selon elle, « continué à assurer toutes ses missions dans le respect du principe de continuité du service public, en opérant à bureaux fermés pour lui permettre précisément de répondre aux alarmes du directeur financier concernant les paiements à assurer dans les meilleurs délais ». Elle estime qu’il est paradoxal de lui reprocher d’avoir porté atteinte au principe de continuité du service public, alors que, d’après elle, c’est précisément « ce souci de continuité qui l’a animée dans ce contexte troublé précité ». Elle ajoute « qu’au demeurant, la mesure [qu’elle a] décidée [et] qui lui a ainsi été reprochée par la partie adverse était manifestement justifiée, puisque, indépendamment de la “gravité de la situation”, elle a bien été maintenue telle quelle pendant les 3 jours qui ont suivi, comme il en avait été décidé (et même au-delà, puisque la réouverture des bureaux n’a pu être finalement opérée que le 6 décembre 2022), ce qui suffit à démontrer que l’autorité a finalement bien dû admettre son bien-fondé ».

VII.1.2. La note d’observations

La partie adverse estime tout d’abord qu’il ressort de la requête que la plupart des critiques concernent la décision du 1^{er} décembre 2022, dont elle répète que la requérante ne sollicite pas la suspension de l’exécution. Elle ajoute que cet acte dispose d’une existence juridique distincte de la décision du 12 décembre 2022, qu’il repose sur des motifs distincts et qu’il s’inscrit dans un contexte juridique différent, à savoir l’article 314, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale. Elle en conclut que ces deux actes ne se confondent pas et que le premier moyen est irrecevable en ce qu’il vise la décision du 1^{er} décembre 2022.

À propos de la première branche, elle estime qu’il est sans pertinence de relever le défaut de motivation formelle de la décision du 1^{er} décembre 2022 dès lors qu’elle n’est pas attaquée. Elle répond qu’en tout état de cause, cette décision est adéquatement motivée en ce qu’elle relève que l’intérêt du service commandait de

procéder à une suspension temporaire de la requérante, et que la suspicion d'atteinte à la continuité du service public s'explique logiquement par le fait que la décision de fermeture du CPAS prise sans concertation « constitue, *prima facie*, une atteinte au service d'accueil de la population ayant besoin d'aide au sein de la Commune. Il paraît évident que le premier devoir d'un CPAS reste de garder la porte ouverte aux demandeurs d'aide sociale ».

Elle ajoute que la requérante considère à tort que « le courrier daté du 14 décembre 2022 qui lui a été envoyé pour l'informer de l'existence d'une confirmation de la suspension, constitue la décision administrative prise par le Bureau permanent du CPAS en date du 12 décembre ». Elle précise que ce courrier « ne constitue pas l'*instrumentum* de la décision, mais une simple confirmation de l'existence d'une décision. La délibération du 12 décembre 2022 fera l'objet d'une approbation lors du Bureau permanent du jeudi 5 janvier 2023, c'est-à-dire le premier Bureau permanent se tenant depuis le 12 décembre, compte tenu de la période de congé ». Selon elle, « c'est à l'aune de cette délibération qu'il conviendra d'évaluer si la décision du CPAS ne remplit pas l'obligation de motivation formelle des actes administratifs à caractère individuel ». Elle en conclut que le moyen manque de pertinence en ce qu'il critique la motivation du seul courrier informant la requérante de la prolongation de la suspension, « puisqu'il critique ce qui n'est pas l'acte réellement attaqué (à savoir la délibération du 12 décembre 2022, qui sera communiqué[e] à Votre Conseil dès qu'il [lire : elle] sera approuvé[e] lors de la séance du Bureau du 5 janvier 2023) ».

Elle souligne qu'en tout état de cause, concernant le caractère adéquat de la motivation, l'auteur de l'acte a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer que le fait d'avoir décidé de fermer le CPAS au public, et non d'un arrêt de travail, est un acte qui pouvait justifier la suspension dans l'intérêt du service, dans l'attente de l'aboutissement d'une procédure disciplinaire dans la mesure où l'ouverture au public fait partie des missions et est une caractéristique élémentaire du CPAS. Elle explique que « c'est en cela qu'il y a eu une atteinte à la continuité du service public, ne permettant plus aux citoyens de s'adresser au CPAS. Les raisons avancées (impossibilité de paiement pour le Directeur financier) ne justifiaient pas la mesure prise de travailler à bureaux fermés. Ainsi, il était tout à fait possible d'accélérer la vérification et d'effectuer les paiements des dossiers pour lesquels aucun problème n'avait été détecté ». Elle ajoute que le risque d'émeutes invoqué par la requérante pour justifier la décision prise n'est aucunement démontré, qu'elle n'explique pas ce qui l'empêchait de faire valider cette décision par les instances dirigeantes du CPAS, et qu'elle est mal placée pour faire grief au CPAS de ne pas avoir rouvert immédiatement dès lors que c'est en raison de son comportement qu'il n'a pas été en mesure de rouvrir immédiatement. Elle expose

que « le personnel du CPAS a - fort humainement - été fort déstabilisé par la mesure de fermeture des portes et il a fallu quelques jours pour que le service puisse refonctionner normalement. Le CPAS a cependant assuré au plus vite l'accueil des usagers, devant même aller jusqu'à affecter le Président, sa cheffe de cabinet et un conseiller à l'accueil des usagers. Il ne peut donc pas être soutenu sérieusement que le CPAS n'a pas veillé à garantir l'effectivité de ses propres décisions ».

Elle estime que la seconde branche « semble viser la motivation de la décision de suspension en ce qu'elle s'inscrit dans un cadre d'urgence », et elle indique qu'elle insiste sur la régularité de la décision de suspension en ce qu'elle a fait application des articles relatifs à l'urgence tel que prévus dans la Nouvelle loi communale. Elle explique que la fermeture des services du CPAS à tous les citoyens est un élément de nature à compromettre la continuité du service public, d'autant plus que le public habituel des CPAS est un public précarisé, et qu'une réaction rapide, non seulement pour mettre fin à la fermeture mais également pour suspendre la secrétaire générale était nécessaire pour garantir la continuité du service. Selon elle, à défaut, la requérante aurait pu prendre, immédiatement après, une nouvelle décision de suspension. Elle est d'avis que la requête en extrême urgence confirme que « la requérante estime que sa décision et son absence de concertation préalable étaient totalement appropriées, de sorte que ce risque de nouvelle décision identique était important. Or, la prise d'une nouvelle décision par la Secrétaire sans concertation avec son bureau permanent ou le conseil du CPAS aurait mis au jour des divergences sur la manière d'assurer la continuité des services du CPAS, divergence qui est de nature à apporter de la confusion à l'égard tant des citoyens que des membres du personnel ».

Elle en conclut que le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

VII.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

VII.2.1. Recevabilité du moyen

Il ressort de l'examen de la recevabilité du recours que l'acte attaqué s'est, après l'audition de la requérante le 12 décembre 2022, substitué le même jour à la décision initiale de suspension immédiate du 1^{er} décembre 2022.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision

prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, 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. Comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

En l'espèce, la requérante invoque notamment une violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' par l'acte attaqué. Selon la Cour constitutionnelle, « la motivation formelle [...] est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires », et ladite loi « garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif. L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours » (C. const., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.13.3 et 13.4).

La motivation formelle des actes administratifs individuels constitue ainsi une garantie offerte aux administrés dont la requérante prétend précisément, à l'appui du moyen, avoir été privée en raison de l'irrégularité de l'acte attaqué.

Le premier moyen est, partant, recevable.

VII.2.2. Caractère sérieux du moyen

La loi du 29 juillet 1991 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. S'il est admis que l'autorité ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent, la motivation formelle doit toutefois 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 à retenir la mesure prononcée. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose que la motivation soit exprimée dans l'*instrumentum* de l'acte lui-même, les explications postérieures n'étant pas de nature à pallier le défaut de motivation initiale.

En l'espèce, il ressort du dossier administratif que la première et unique mention de l'existence de l'acte attaqué apparaît dans le courrier daté du 14 décembre 2022 signé par le président et la secrétaire générale f.f. de la partie adverse. Ayant pour objet la « notification de la décision du Bureau Permanent - séance du 12 décembre 2022 », ce courrier est libellé en ces termes :

« Chère Madame,
Par la présente, nous vous informons que le Bureau Permanent a décidé, en sa séance du 12 décembre 2022, de maintenir la décision de suspension pour rupture de confiance à votre égard.
Nous vous en souhaitons bonne réception et vous prions de croire, Madame, l'expression de nos salutations distinguées ».

Cette lettre atteste sans contestation possible qu'une confirmation de la suspension immédiate initiale du 1^{er} décembre 2022 a été décidée par le bureau permanent le 12 décembre suivant, la partie adverse confirmant qu'« après avoir entendu la requérante, le Bureau permanent a décidé, le même jour, de maintenir la suspension préventive de cette dernière. Il s'agit de l'acte attaqué » (note d'observations, page 5, n° 5). Ce courrier du 14 décembre n'est accompagné d'aucune décision ou délibération quelconque.

Dans sa réponse au moyen, la partie adverse soutient que ce courrier, envoyé à la requérante pour l'informer de l'existence d'une confirmation de sa suspension, ne constitue pas l'*instrumentum* de « la décision administrative prise par le Bureau permanent du CPAS en date du 12 décembre », mais « une simple confirmation de l'existence d'une décision », que « la délibération du 12 décembre 2022 fera l'objet d'une approbation lors du Bureau permanent du jeudi 5 janvier 2023 » et que « c'est à l'aune de cette délibération qu'il conviendra d'évaluer si la

décision du CPAS ne remplit pas l'obligation de motivation formelle des actes administratifs à caractère individuel ». Selon elle, « l'acte réellement attaqué » est « la délibération du 12 décembre 2022, qui sera communiqué[e] à Votre Conseil dès qu'il [lire : elle] sera approuvé[e] lors de la séance du Bureau du 5 janvier 2023 ».

Force est toutefois de constater, à la clôture des débats, que le dossier administratif ne contient pas l'*instrumentum* de l'acte attaqué, soit « la délibération du 12 décembre 2022 » confirmant la suspension immédiate initiale du 1^{er} décembre 2022, mais uniquement, comme le précise expressément l'inventaire du dossier administratif et le courriel du président de la partie adverse du 15 décembre 2022, le projet de « procès-verbal » de la dite délibération (pièce 13). Dans son courriel du 6 janvier 2023 répondant à l'auditeur rapporteur, le conseil de la partie adverse confirme qu'il communique le procès-verbal de la réunion du 5 janvier 2023 approuvant « le procès-verbal » de la réunion du 12 décembre 2022, et la pièce qu'il dépose à cette occasion a pour unique objet l'« approbation du PV du BP du 12 décembre 2022 ». À l'audience, il confirme, sur l'interpellation du président, que le dossier administratif, en ce compris les pièces complémentaires déposées ce jour, ne contient pas la délibération susvisée du 12 décembre 2022 qui constitue l'acte attaqué mais uniquement des procès-verbaux relatifs notamment à la séance du bureau permanent du même jour et du 5 janvier 2023.

En droit, le procès-verbal de la réunion d'un organe collégial se distingue substantiellement, quant à son objet et quant à ses effets, de la délibération, au sens notamment des articles 28, §2, et 32, de la loi du 8 juillet 1976, adoptée à l'occasion de celle-ci et cristallisée dans un *instrumentum* particulier.

Comme cela a déjà été relevé lors de l'examen de la recevabilité du recours, il résulte de l'article 314, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que la procédure de suspension préventive doit être menée conformément à la procédure disciplinaire organisée par la même loi. Il s'ensuit que le bureau permanent doit concrètement se prononcer sur la confirmation de la suspension préventive (art. 305, §1^{er}, alinéa 1^{er}), et non pas se limiter à dresser un procès-verbal de sa réunion, et que c'est cette décision qui ordonne la suspension préventive qui doit être motivée en la forme (art. 305, § 3) et, partant, respecter la loi du 29 juillet 1991, et non pas le procès-verbal de la réunion du bureau permanent à l'occasion de laquelle cette suspension est adoptée ou confirmée. Ce procès-verbal n'a en effet pour objet que de « retranscrire les décisions et actes administratifs » comme le précise le règlement d'ordre intérieur de la partie adverse (pièce 17 du dossier administratif, articles 5 et 41) ou de reproduire « fidèlement les déclarations de la personne entendue » (Nouvelle loi communale, art. 303, alinéa 1^{er}). Il n'y a donc pas lieu d'avoir égard aux pièces nouvelles déposées à l'audience qui, comme l'indique clairement leur

intitulé respectif et leur contenu, constituent chacune, à l'instar de la pièce 13 du dossier administratif, un « procès-verbal », et non pas une délibération au sens des articles précités de la loi du 8 juillet 1976, telle la « décision du Bureau permanent du 08.09.2022 » figurant au dossier administratif (pièce 10.10).

Il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de communication de l'*instrumentum* de l'acte attaqué, le courrier précité du 14 décembre 2022 a, comme l'indique la partie adverse, eu pour effet que « l'existence d'une décision de prolongation de la suspension a été notifiée » (note d'observations, p. 5, n° 6) à la requérante. Celle-ci a ainsi été informée d'une décision, adoptée le 12 décembre 2022, de « maintenir » sa suspension préventive initiale avec pour seul et unique motif expressément porté à sa connaissance la « rupture de confiance », alors que la suspension initiale du 1^{er} décembre 2022 était fondée sur le motif exclusif d'une « violation du principe de continuité du service public ». Cette substitution de motifs n'est accompagnée d'aucune explication. Il n'est pas davantage exposé à la requérante pourquoi et dans quelle mesure la confiance de la partie adverse est rompue à son égard, pas plus qu'il ne lui est expliqué pour quelles raisons l'argumentation qu'elle a soutenue lors de son audition et à l'appui de sa note du 12 décembre 2022 n'a pas convaincu la partie adverse de lever la suspension initiale. Par ailleurs, selon l'article 310 de la Nouvelle loi communale, également applicable en l'espèce en vertu de l'article 52 de la loi du 8 juillet 1976, « lorsqu'un membre du personnel fait l'objet de poursuites [...] disciplinaires et que sa présence est incompatible avec l'intérêt du service, la personne concernée peut être suspendue préventivement à titre de mesure d'ordre ». Il résulte clairement des travaux préparatoires de cette disposition qu'outre l'existence de poursuites disciplinaires, la suspension préventive « ne peut être décidée qu'à condition que la présence de l'agent soit incompatible avec l'intérêt du service » (*doc. parl.*, Ch., session 1990-1991, rapport, n° 1400/4, p. 7). Partant, comme cela ressort de la jurisprudence constante, la régularité d'une suspension préventive impose à l'autorité d'exposer dans sa décision et d'établir en quoi la présence ou le maintien de l'agent dans le service est contraire à l'intérêt de celui-ci et justifie dès lors une mesure d'écartement temporaire. En l'espèce, la confirmation de la suspension préventive est fondée sur le seul motif exprès de la « rupture de confiance » à l'égard de la requérante, sans que l'incompatibilité de sa présence avec l'intérêt du service soit même évoquée ni, *a fortiori*, établie.

Il suit de l'examen qui précède et de l'analyse à laquelle il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence que l'unique motif expressément invoqué pour justifier l'acte attaqué n'est ni pertinent ni légalement admissible. Le premier moyen est sérieux en ce qu'il est pris du défaut de motivation adéquate.

Dès lors que l'existence d'un moyen sérieux suffit pour suspendre l'exécution de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du bureau permanent du CPAS de Saint-Josse-Ten-Noode du 12 décembre 2022, dont il est fait état dans le courrier du 14 décembre 2022 signé par son président et sa secrétaire générale f.f., qui maintient la décision de suspension préventive avec effet immédiat de Caterina Rizzo.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur à la partie requérante qui n'a pas opté pour la procédure électronique.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 9 janvier 2023 par la VIII^e chambre siégeant en référé, composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin