

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

n° 256.408 du 2 mai 2023

A. 238.147/VIII-12.129

En cause : **OCHOA CESPEDES** Diomara,
ayant élu domicile chez
M^e Caroline DEBEHAULT, avocat,
chaussée de Charleroi 70/6
1060 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Augustin DAOÛT, avocat,
rue de Stassart 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 12 janvier 2023, Diomara Ochoa Cespedes demande, d'une part, la suspension de l'exécution du « dispositif de la décision notifié[e] par envoi recommandé daté du 25 novembre 2022 et [...] la motivation de la décision notifiée [...] par courrier recommandé du 8 décembre 2022 et dont [elle] a pris connaissance le 9 décembre 2022 par réception du courrier à son domicile » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 3 avril 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 28 avril 2023.

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

M^e Caroline Debehault, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Hélène Rouvroy, *loco* M^e Augustin Daoût, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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 25 février 2003, la requérante est recrutée par la partie adverse en qualité d'ouvrier auxiliaire niveau E (manœuvre), à temps partiel (30 heures/semaine) au service de l'Éducation, Culture et Beaux-Arts à partir du 3 mars 2003, dans le cadre d'un contrat à durée déterminée.

2. Le 22 février 2005, elle est engagée dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée, entrant en vigueur le 3 mars 2005.

3. Le 17 septembre 2018, elle est nommée en qualité d'auxiliaire administratif niveau E à temps partiel (30 heures/semaine) au département Matières communautaires (Communauté française) – Enseignement – Cellule pédagogie (emploi n° 151), avec effet au 1^{er} octobre 2018.

4. Le 17 juin 2021 un certificat médical est établi pour justifier une incapacité de travail débutant le 1^{er} juillet 2021 et couvrant les deux mois d'été.

5. Le 7 juillet suivant, la partie adverse prend contact avec l'auteur de ce certificat pour en vérifier l'authenticité.

6. Le lendemain, le médecin certifie l'authenticité de ce certificat médical rédigé lors d'une consultation en hôpital. Invité à expliciter la raison pour laquelle le certificat est daté du 17 juin 2021 afin de justifier une incapacité de deux

mois prenant court le 1^{er} juillet suivant, et donc de préciser les raisons pour lesquelles la requérante a pu travailler deux semaines avant d'être en incapacité de travail, le médecin instrumentant réserve sa réponse à des intervenants médicaux (médecin du travail ou médecin contrôle).

7. Durant les deux mois d'été 2021, la requérante se rend, durant cette période couverte par ce certificat médical, auprès de sa famille à Cuba. Selon la requête, le courrier qu'elle rédige pour informer la partie adverse de ce séjour à l'étranger n'est pas réceptionné par le service compétent, de sorte qu'une sanction disciplinaire de la retenue de traitement lui est infligée pour non-présentation à un contrôle médical annoncé et programmé durant son absence.

8. Le 8 décembre 2021, la partie adverse mute la requérante vers l'équipe des « volants » au vu de son état de santé. Cette décision expose ce qui suit : « nous constatons, vu vos nombreux rendez-vous médicaux et multiples absences, que votre état de santé ne semble malheureusement pas être au beau fixe. Vous comprendrez aisément que ces absences perturbent fortement l'organisation et la sécurité d'autant plus que votre collègue se retrouve seule en garderie du matin. Afin de solutionner ce problème dès la rentrée de janvier vous ferez partie de l'équipe des volants, les horaires couvrent plus régulièrement les horaires H3 et H4, ce qui vous permettra en cas d'absence(s) de vous faire remplacer ce qui n'est pas possible avec un horaire du matin ».

9. Le 5 mai 2022, un nouveau certificat médical est établi pour justifier une absence de quatre mois à dater du 1^{er} juin 2022.

10. À la suite d'une demande de mise à la pension anticipée formulée par la partie adverse, le Medex procède à un examen le 17 mai 2022 et, le 29 juin suivant, la demande est rejetée dans la mesure où « la maladie dont elle souffrait lors de l'examen n'a pas été reconnue comme maladie grave et de longue durée comme mentionné dans la réglementation en vigueur dans votre administration concernant les congés et absences ».

11. Par un courrier daté du 24 juin 2022, réceptionné le 28 juin suivant, la requérante informe la partie adverse qu'elle se rend à l'étranger du 29 juin 2022 à début septembre, pour raisons médicales et ce, sur le conseil de sa psychiatre. Le séjour à l'étranger annoncé est un séjour à Cuba, auprès de sa famille.

12. Le 2 août 2022, le secrétaire communal de la partie adverse rédige un rapport concluant à une proposition d'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante. Il lui est reproché de communiquer des certificats

médicaux anticipativement sur une longue période, sachant que ses diverses absences désorganisent le *planning* du service chaque année. Il estime que le caractère répétitif des absences constitue une faute étant entendu les effets négatifs sur le fonctionnement de la cellule pédagogique.

13. Le 5 août 2022, un courrier de convocation à une audition devant le conseil communal prévue le jeudi 29 septembre 2022 est adressé à la requérante. Le dossier disciplinaire y est annexé et, le 27 septembre 2022, la partie adverse accepte de reporter l'audience au 20 octobre suivant, date à laquelle la requérante est entendue en présence de son conseil qui dépose une note.

14. Le 24 novembre 2022, le conseil communal de la partie adverse prononce la sanction disciplinaire de la démission d'office à l'égard de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué.

15. Par un courrier recommandé daté du 25 novembre 2022, la partie adverse informe la requérante « qu'en sa séance du 24 novembre [2]022, le conseil communal a décidé [...] de prononcer à [son] égard la sanction disciplinaire de la démission d'office à dater du 24 novembre 2022 au soir » et que « le motif de cette décision est : absences répétées désorganisant le bon fonctionnement du service Enseignement – Cellule pédagogique ».

16. L'extrait de la délibération du conseil communal est signé le 29 novembre 2022 et notifié à la requérante par un courrier du 8 décembre 2022, réceptionné le lendemain d'après la requête.

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 premier et troisième moyens sont fondés.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le moyen est pris de la violation de l'article 307 de la Nouvelle loi communale, des droits de la défense et de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

La requérante fait valoir que l'acte attaqué a été matérialisé en deux actes distincts, l'un contenant son dispositif notifié par un courrier recommandé daté du 25 novembre 2022, et l'autre contenant sa motivation notifié par un courrier recommandé déposé au bureau de poste le 8 décembre 2022 et réceptionné le lendemain, alors que la décision motivée du conseil communal contenant l'intégralité des motifs ayant conduit à l'adoption de la sanction disciplinaire devait être réceptionnée par ses soins dans les dix jours ouvrables, soit au plus tard le 8 décembre 2022. Elle cite l'article 307 de la Nouvelle loi communale et un arrêt n° 127.876 du 6 février 2004 quant à « la portée » de cette disposition. Elle indique qu'en ce qui concerne la scission du dispositif d'une décision et de sa motivation en deux actes notifiés à deux moments distincts, la jurisprudence impose que la motivation de la décision disciplinaire intervienne également dans le délai de dix jours ouvrables, et elle cite un arrêt n° 235.761 du 15 septembre 2016. Quant au calcul de ce même délai, elle invoque un arrêt n° 232.904 du 13 novembre 2015 et fait valoir que la date à prendre en considération pour la notification est le jour où la décision est effectivement présentée à son destinataire et non le moment où elle est remise à la poste ce qui, selon elle, « est cohérent s'agissant d'une formalité essentielle en faveur de l'agent qui impose bien qu'il soit touché à l'intérieur du délai légalement requis ».

Elle indique qu'en l'espèce, la date à prendre en considération pour la seconde partie de l'acte est le 9 décembre 2022, qu'il appartenait donc à la partie adverse de notifier la décision motivée dans le délai légal de dix jours ouvrables et de faire en sorte qu'elle « soit touchée avant l'expiration de ce délai », et que la scission de la décision en deux notifications distinctes ne la dispense pas de l'obligation de respecter le délai légal de notification. Elle répète que la partie adverse a matérialisé la décision disciplinaire en deux actes notifiés à deux dates différentes, dont la dernière doit manifestement être considérée comme tardive. Elle expose que la première notification déposée au bureau de poste le 25 novembre 2022 contient uniquement le dispositif de la décision disciplinaire et que l'indication du motif « absence répétées désorganisant le bon fonctionnement du service

Enseignement – Cellule pédagogique » ne saurait remplir l’obligation légale de motivation formelle de l’acte administratif « telle que prescrite par l’article 307 de la Nouvelle loi communale ou par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ». Elle ajoute que la seconde notification déposée au bureau de poste le 8 décembre 2022 « ayant pour effet [qu’elle] en a pris connaissance le lendemain, soit le 9 décembre 2022, contient un extrait du registre aux délibérations du conseil communal relatif à délibération concernant la procédure disciplinaire à [son] encontre ». Elle estime qu’on ne peut considérer que le courrier du 25 novembre 2022, qui ne contient aucune annexe mais se contente d’annoncer leur envoi dans les plus brefs délais, constitue une notification valable de la décision motivée dès lors qu’aucune motivation n’est présente dans son corps de texte.

Selon elle, « la notification motivée de la décision telle que prescrite par l’article 307 de la Nouvelle loi communale est donc intervenue le 9 décembre 2022, lors de la réception par [ses soins] de la lettre contenant l’extrait du registre des délibérations du conseil communal rapportant la délibération relative à la sanction prise à son égard. En conséquence, la notification de la décision motivée n’a pas été notifiée dans le délai de dix jours ouvrables puisque le dernier jour utile du délai était le 8 décembre 2022 et que la notification est intervenue le 9 décembre ».

V.1.2. La note d’observations

La partie adverse observe que la décision de démission d’office a été adoptée par le conseil communal lors de sa séance du 24 novembre 2022, et que, par un courrier recommandé daté du lendemain, elle a informé la requérante « qu’en séance du 24 novembre 2022 le conseil communal a procédé à l’adoption d’une sanction disciplinaire, à savoir la sanction de la démission d’office, conformément aux articles 317, 283 et 287 de la NLC ». Elle indique que le courrier « précise encore que le motif de cette décision est : absences répétées désorganisant le bon fonctionnement du service enseignant cellule pédagogique ». Selon elle, le courrier du 25 novembre a été notifié dans les dix jours ouvrables de l’adoption de la décision et « comprend donc les motifs de droit (la référence aux articles 317, 283 et 287 de la NLC) ainsi que l’énoncé d’une phrase comprenant les motifs de la décision ».

Elle en conclut que l’article 307 de la Nouvelle loi communale a été respecté et qu’un « éventuel débat qui pourrait survenir au sujet de la pertinence de l’adéquation des motifs mentionnés dans ce courrier du 25 novembre à l’appui de cette décision relèverait du respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ». Elle ajoute qu’afin d’apprécier la régularité de la motivation formelle de la décision telle que mentionnée dans le

courrier du 25 novembre 2022, le Conseil d'État peut être amené à examiner l'intégralité du dossier administratif, en ce compris la communication ultérieure de l'extrait de la délibération du conseil communal du 24 novembre 2022. Elle relève qu'à l'appui du moyen, aucun grief concret n'est invoqué lorsqu'il s'agit de critiquer la motivation formelle de l'acte attaqué et conclut que le moyen ne peut être retenu en ce qu'il est pris de la violation de l'article 307 de la Nouvelle loi communale.

V.2. *Appréciation*

L'article 307 de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

« La décision motivée est notifiée sans tarder à l'intéressé, soit par lettre recommandée à la poste, soit par la remise contre accusé de réception.

À défaut de notification de la décision dans le délai de dix jours ouvrables, elle est réputée rapportée. Des poursuites disciplinaires pour les mêmes faits ne peuvent être engagées.

La notification de la décision fait mention des recours prévus par la loi du délai dans lequel ceux-ci peuvent être exercés ».

Selon la jurisprudence constante, et notamment les arrêts invoqués à l'appui de la requête, cette disposition implique que l'agent communal qui fait l'objet d'une sanction disciplinaire doit être mis en mesure d'avoir connaissance, dans les dix jours ouvrables de la sanction, du dispositif de celle-ci mais également de ses motifs complets, à savoir les considérations de droit et de fait qui la fondent, en ce compris celles qui ont mené l'autorité à déterminer le taux de la peine infligée. Il résulte en effet de la volonté du législateur que c'est « la décision, y compris la motivation, [qui] doit être notifiée à l'intéressé dans un délai de dix jours ouvrable » (*Doc. parl.*, Ch., s.o. 1990-1991, commentaire des articles, n° 1400/1, p. 15) et que ce délai, à l'instar de ceux imposés aux étapes préalables de la procédure disciplinaire, permet de garantir les droits de la défense de l'agent (*Doc. parl.*, Ch., s.o. 1990-1991, rapport, n° 1400/4, p. 6).

En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté lors de la délibération du conseil communal du 24 novembre 2022. Le courrier recommandé daté du 25 novembre 2022 ayant pour objet : « Procédure disciplinaire – Décision du conseil communal du 24 novembre 2022- Démission d'office », se limite à mentionner :

« [...] »

Nous vous nous vous informons qu'en sa séance du 24 novembre [2]022, le conseil communal a décidé, d'une part de prendre une sanction disciplinaire à votre égard et d'autre part, de prononcer à votre égard la sanction disciplinaire de démission d'office à dater du 24 novembre 2022 au soir, et ce, conformément aux articles 317, 283 et 287 de la Nouvelle Loi Communale.

Le motif de cette décision est : absence répétée désorganisant le bon fonctionnement du service Enseignement – Cellule pédagogique [...] ».

Ce courrier mentionne uniquement la nature de la sanction infligée et les faits sur la base desquels elle l'a été mais ne reprend pas les motifs complets qui fondent l'acte attaqué. L'extrait conforme de celui-ci, signé le 29 novembre 2022, a été notifié à la requérante par un courrier ayant pour objet « Procédure disciplinaire – Extrait motivé de la délibération du conseil communal du 24 novembre 2022 – Démission d'office ». Si ce courrier est certes daté du 25 novembre 2022, il apparaît toutefois que le cachet « indicateur général » que la partie adverse y a apposé indique la date du 8 décembre 2022, et il n'est pas contesté que cet extrait conforme de l'intégralité de la délibération susvisée du 24 novembre 2022 cristallisant l'acte attaqué, qui reprend l'entièreté des motifs de ce dernier – en ce compris, notamment, la réponse aux arguments de défense de la requérante et les motifs relatifs à la proportionnalité de la sanction –, n'a été réceptionné par celle-ci que le 9 décembre 2022, soit au-delà du délai de dix jours ouvrables légalement imposé par la disposition susvisée de sorte que, conformément à celle-ci, la sanction disciplinaire attaquée est réputée rapportée. Pour des motifs de sécurité juridique, il convient cependant d'annuler la décision attaquée.

Le premier moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 307 de la Nouvelle loi communale. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen.

VII. 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 1^{er}.

La délibération du conseil communal d'Anderlecht du 24 novembre 2022, qui inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office à Diomara Ochoa Cespedes, est annulée.

Article 2.

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, en audience publique de la VIII^e chambre, le 2 mai 2023, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin