

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.186 du 16 septembre 2025

A. 236.605/VIII-11.988

En cause : **L. T.,**
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la commune d'Ottignies-Louvain-La-Neuve,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e François BELLEFLAMME, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 juin 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision de [J. C.], bourgmestre, autorité disciplinaire supérieure, de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement du 13 mai 2022 ».

Dans son dernier mémoire introduit le 29 avril 2025, la même partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Aurore Percy, 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 19 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2025.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Astrid Demortier, *loco* M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, 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 inspecteur de police à la zone de police Ottignies-Louvain-la-Neuve.

2. Le 2 mars 2020, I. L., son supérieur fonctionnel lui remet une « note de fonctionnement » à « joint[re] à [son] dossier d'évaluation », dans laquelle il identifie les « manquements suivants :

- non-respect des procédures dites “Salduz” ;
- mise à mal des délais de transmission des pièces ;
- ces deux points [lui] ayant déjà été rappelés, verbalement et par écrit, depuis son entretien préparatoire à l'évaluation le 12/02/2019 ».

3. Le 3 mars 2021, le procureur du Roi et l'auditeur du travail de Nivelles sont saisis d'un procès-verbal n° NI69.L9.001914/2021 qui « concernerait une déclaration inexacte ou incomplète en droit social à charge d'un résident ottintois » et qui trouverait son origine dans une « inscription et domiciliation erronée de la part de [la requérante] officiant alors comme agent de quartier et chargée de la vérification de cette domiciliation ».

4. À une date indéterminée, le même supérieur fonctionnel établit une proposition d'évaluation qui se conclut par la mention finale « satisfaisant », et la requérante est invitée à un entretien d'évaluation prévu le 1^{er} juin 2021.

5. Le 25 mai 2021, la requérante fait part de ses observations quant à cette proposition.

6. Le 27 mai suivant, le supérieur fonctionnel rédige un « rapport » identifié comme « un éclaircissement quant aux quatre points développés [par la requérante] » dans ses observations, et il annule l'entretien d'évaluation prévu le 1^{er} juin.

7. À une date indéterminée, il établit une nouvelle proposition d'évaluation qui se conclut par la mention finale « insuffisant ».

8. Le 30 juin 2021, M. L., le chef de corps de la zone, transmet à J. C., bourgmestre de la partie adverse et autorité disciplinaire supérieure, « le rapport d'information du 27/05/2021 émanant [du chef fonctionnel] et destiné au CP [L.] C. ».

9. Le 8 juillet 2021, la bourgmestre désigne un enquêteur préalable sur la base dudit rapport d'information, en exposant que la requérante « n'aurait pas respecté les directives légales ou réglementaires relatives au traitement d'un dossier de domiciliation [...] ».

10. Après plusieurs auditions, l'enquêteur préalable rédige un rapport intermédiaire d'enquête le 6 août 2021 et dépose son rapport d'enquête préalable le 25 août suivant, auquel sont joints les procès-verbaux des auditions.

11. Le 18 novembre 2021, la bourgmestre établit un rapport introductif au terme duquel la sanction lourde de la démission d'office de la requérante est envisagée, notamment pour avoir autorisé une inscription domiciliaire illicite et favorisé l'octroi d'allocations familiales indues.

12. Par un courriel du 8 décembre 2021, la requérante communique un mémoire en défense.

13. Le 6 janvier 2022, le bourgmestre f.f. propose de lui infliger la sanction lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement.

14. Le 11 janvier suivant, la requérante introduit un recours devant le conseil de discipline.

15. Le 15 février 2022, elle dépose un mémoire en défense et, le 7 mars 2022, l'Inspecteur général remet son rapport selon lequel la sanction proposée n'est pas manifestement disproportionnée.

16. Le 25 mars 2022, le conseil de discipline est d'avis, « à titre principal », qu'« aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée à charge de la requérante en raison de l'irrégularité des poursuites » et, « à titre subsidiaire :

La transgression disciplinaire afférente aux faits établis et imputables à la précitée doit être qualifiée comme suit :

Inspecteur de police, membre de la police locale, avoir manqué à ses obligations professionnelles et mis en péril la dignité de sa fonction, pour avoir contribué à une inscription domiciliaire, en mentionnant, en connaissance de cause, des renseignements ne correspondant pas à la réalité, et être restée en défaut d'assurer un suivi informatif et/ou correctif de ce dossier ;

Cette transgression aurait été de nature à lui valoir le prononcé de la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement au sens des articles 5 et 13 de la loi du 13 mai 1999 ».

17. Le 21 avril 2022, l'autorité disciplinaire supérieure s'écarte de cet avis rendu à titre principal et propose d'infliger à la requérante la sanction lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement. Elle précise :

« 11. Droits de défense complémentaires

Vu que j'estime devoir m'écarter de l'avis du conseil de discipline, vous avez le droit d'introduire un mémoire en défense, et ce dans les dix jours suivant la notification de la présente proposition de sanction lourde.

[...]

13. Correspondance

Toute correspondance concernant le présent dossier doit être adressée à ma déléguée, le commissaire L. C. ([...].c[...].@police.belgium.eu) au service Contrôle interne, rue du Monument, 54 à 1340 Ottignies-LLN) ».

18. Par un courriel du 28 avril 2022 envoyé à l'adresse « j[...].c[...].@olln.be », soit celle de la bourgmestre J. C., le conseil de la requérante lui communique un « mémoire en défense à la suite de la proposition de sanction disciplinaire lourde après avis du conseil de discipline – décision de ne pas de rallier à l'avis du conseil de discipline du 25/03/2022 ». Par retour de courriel, il reçoit la réponse suivante :

« Ceci est un message automatique, merci de ne pas y répondre

Madame, Monsieur,

Votre message m'est bien parvenu. Je traiterai celui-ci dès que possible, soit en y répondant personnellement, soit en le transmettant à l'échevin et au service compétent en leur demandant d'en assurer le suivi.

Dans tous les cas, une réponse vous parviendra dans les meilleurs délais.

Meilleures salutations,

J. C.

Bourgmestre ».

19. Le 13 mai 2022, la bourgmestre de la partie adverse, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, inflige à la requérante la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement. Sous le titre « Droits de la défense », elle précise notamment :

« [...]

La proposition de sanction disciplinaire lourde après avis du Conseil de discipline – Décision de ne pas se rallier à l'avis du Conseil de discipline du 25/03/2022 vous a été notifiée le 22/04/2022.

Vous n'avez pas introduit de mémoire dans les dix jours suivants cette notification ».

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié par un courrier du 19 mai suivant.

IV. Moyen d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur dans le cadre de l'examen du troisième moyen

« 1. Comme rappelé à l'occasion de l'examen du premier moyen, le principe *audi alteram partem* pas applicable dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Dès que le principe applicable en l'espèce, à savoir le principe du respect des droits de la défense, est d'ordre public, le moyen peut être examiné d'office à la lumière de ce principe.

2. La proposition de sanction lourde après avis du conseil de discipline, datée du 21 avril 2022, a été réceptionnée par la requérante le 22 avril 2022.

La proposition mentionne, en son point 11 “Droits de défense complémentaire”, conformément à l'article 54, alinéa 1^{er}, de la loi disciplinaire, ce qui suit :

“Vu que j'estime devoir m'écarter de l'avis du Conseil de discipline, vous avez le droit d'introduire un mémoire en défense, et ce dans les dix jours suivant la notification de la présente proposition de sanction lourde”.

Au point 13 “Correspondance”, figure la mention suivante :

“Toute correspondance concernant le présent dossier doit être adressée à ma délégué, le Commissaire [L. C.] ([l[...].c[...]]@police.belgium.eu) au service Contrôle interne, rue du Monument, 54 à 1340 Ottignies-LLN”.

Le 28 avril 2022, la requérante a, par l'intermédiaire de son conseil, adressé son mémoire en défense par courriel, à l'adresse “[l[...].c[...]]@olln.be”.

L'acte attaqué, adopté le 13 mai 2022, énonce ce qui suit :

“La proposition de sanction disciplinaire lourde après avis du Conseil de discipline – Décision de ne pas se rallier à l'avis du Conseil de discipline du 25/03/2022 vous a été notifiée le 22/04/2022.

Vous n'avez pas introduit de mémoire dans les dix jours suivants cette notification”.

3. Les modalités d'envoi du mémoire en défense étaient explicitement précisées dans la proposition de sanction. Par ailleurs, la partie requérante était assistée d'un conseil, et ce dernier avait déjà, au cours de la procédure disciplinaire, envoyé un mémoire en défense de manière recevable.

Il doit, toutefois, être constaté qu'en l'espèce, le courriel envoyé par le conseil de la requérante le 28 avril 2022 a été adressé à l'autorité disciplinaire supérieure elle-même. Il n'est pas contesté, notamment compte tenu de l'accusé de réception électronique figurant dans le dossier de pièces de la requérante, que ce courriel est bien parvenu à l'autorité disciplinaire supérieure. Dans ces circonstances, et sous peine de faire preuve d'un formalisme excessif, il doit être considéré que le mémoire en défense devait être pris en compte par l'auteur de l'acte attaqué afin de respecter les garanties des droits de la défense. La partie requérante peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'autorité disciplinaire supérieure ne pourrait se retrancher derrière sa propre négligence et son manque de diligence dans le traitement des courriels, pour soutenir qu'elle n'avait pas connaissance du courriel contenant le mémoire en défense au moment de l'adoption de l'acte attaqué.

Il faut, enfin, constater que le mémoire en défense transmis par le conseil de la partie requérante le 28 avril 2022 contenait des éléments de défense relatifs à la proposition de sanction disciplinaire lourde prise, après avis du conseil de discipline du 25 mars 2022. Or, il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que ces éléments de défense ont été pris en compte.

4. En ce qu'il n'a pas été tenu compte du mémoire en défense déposé le 28 avril 2022, l'acte attaqué viole le principe du respect des droits de la défense, et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' ».

IV.2. Dernier mémoire de la partie adverse

Constatant que l'auditeur rapporteur estime que le moyen « peut être examiné d'office à la lumière [du] principe du respect des droits de la défense [qui] est d'ordre public », la partie adverse répond :

« 5. De manière générale, il appartient à l'autorité administrative, dans une mesure limitée, de fixer des règles de procédure, de délais, *etc.*, soit par la voie réglementaire, soit par d'autres documents (circulaires, appels à candidats, *etc.*) pour assurer le bon traitement des dossiers.

[Le] Conseil [d'État] a ainsi jugé (C.E., n° 250.069 du 10 mars 2021) :

[...]

Ce sont de simples mesures d'exécution et non de nouvelles règles de droit générales et abstraites dans l'ordonnancement juridique (voy. C.E., n° 237.625 du 10 mars 2017 [...]).

Eu égard au très grand nombre de courriels adressés et reçus, il n'est pas déraisonnable de demander à un administré, pour s'assurer du bon traitement d'un dossier, d'adresser ses correspondances à tel agent traitant qui est désigné, qui centralise les pièces du dossier (voy., à titre de comparaison, C.E., n° 246.505 du 20 décembre 2019 [...]) : “Vu le nombre de sélections opérées par le SELOR et le

nombre de candidatures déposées chaque année, il ne serait pas raisonnable de faire grief à cet organisme de ne pas prendre contact avec les candidats ayant déposé des dossiers incomplets afin qu'ils les complètent").

Ensuite, ce n'est pas faire preuve d'un formalisme excessif de s'en tenir à ce qui a été indiqué.

Il n'appartient pas au chef de service de s'assurer qu'une communication qu'il reçoit a bien été adressée à l'agent traitant, comme demandé, pas plus qu'il n'appartient à l'agent traitant de s'assurer que la communication qui devait lui être adressée ne l'a pas été à l'un de ses supérieurs hiérarchiques, jusqu'au chef de service.

6. À cela s'ajoute que par son mémoire du 27 avril 2022, la partie requérante dresse la liste de tous les arguments auxquels elle considère qu'il n'a pas été répondu, se réfère essentiellement à son mémoire en défense et insiste essentiellement sur l'argument suivant lequel l'INPP [I. L.] aurait eu connaissance des faits avant de mettre en œuvre la procédure d'évaluation. Considérant que ces critiques, qui font l'objet des deux premières branches du premier moyen, ne sont de toute manière pas jugées fondées par l'auditeur [rapporteur], la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis au présent moyen ».

IV.3. Appréciation

L'article 54 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', dispose comme suit :

« Art. 54. Lorsque l'autorité disciplinaire supérieure envisage (...) de s'écarter de l'avis [du conseil de discipline], elle doit en indiquer les raisons et les porter, avec la sanction envisagée, à la connaissance de l'intéressé. Ce dernier peut remettre un mémoire dans les dix jours de la notification, à peine de déchéance. [...] ».

Cet article, qui impose à l'autorité disciplinaire supérieure qui envisage de s'écarter de l'avis du conseil de discipline d'« offrir la possibilité [au] membre du personnel de se défendre par écrit à ce propos dans les dix jours » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, commentaire des articles, n° 1965/1, p. 18), figure dans le chapitre relatif à « [l]a procédure disciplinaire », qui constitue « un ensemble suffisant de principes qui cernent la procédure avec la rigueur nécessaire », sans toutefois « évidemment [...] porter atteinte aux droits de la défense » (*Doc. parl.*, Chambre, sess. 1998-1999, développements, n° 1965/1, p. 3). Cette disposition, qui règle un des aspects de la procédure disciplinaire, participe donc aux droits de la défense de l'agent poursuivi et relève à ce titre de l'ordre public. Son respect doit, partant, être examiné d'office.

En l'espèce, il ressort de la pièce 8 du dossier de la requérante, et il n'est pas contesté, qu'à la suite de la proposition de la bourgmestre de s'écarter de l'avis du conseil de discipline, la requérante a, dans le délai légalement prescrit par la disposition précitée, notifié à celle-ci son mémoire en défense directement sur son adresse mail « j[...].c[...]@oln.be ». La même pièce atteste que, par retour de courriel

signé par la bourgmestre, soit l'autorité disciplinaire supérieure, la requérante a été informée que « [son] message [lui] est bien parvenu » et qu'elle « traiter[a] celui-ci dès que possible [...] en le transmettant [...] au service compétent en [lui] demandant d'en assurer le suivi ». Il ressort encore de la mesure d'instruction diligentée par le conseiller rapporteur que c'est encore, et notamment, cette même adresse *mail* qui a été utilisée par la requérante le 8 décembre 2021 pour notifier son mémoire en défense auquel la partie adverse a fait suite en adoptant sa première proposition de sanction du 6 janvier 2022 et en confirmant que la requérante « a transmis [ses] arguments de défense par courriel ».

Au regard du dossier administratif, il est par conséquent acquis que la bourgmestre, autorité disciplinaire supérieure et auteur de l'acte attaqué, s'était bien vu communiquer le mémoire du 28 avril 2022 dans le délai légalement requis après la notification de sa proposition du 21 avril 2022 de s'écarter de l'avis du conseil de discipline.

En considérant que la requérante « [n'a] pas introduit de mémoire dans les dix jours suivant cette notification » et, partant, en n'examinant pas celui-ci, elle a méconnu l'article 54, précité, dont il s'impose de constater d'office la violation.

V. Les moyens de la requête

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

VI. Indemnité réparatrice

La requérante a sollicité l'octroi d'une indemnité réparatrice le 29 avril 2025 et le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 26 euros afférents à cette demande ont été acquittés dans le délai imparti.

Il convient de rouvrir les débats et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure, afin que cette demande puisse être instruite par le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint.

VII. Indemnité de procédure relative à la requête en annulation

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 décision prise par la partie adverse le 13 mai 2022, qui inflige à L. T. la sanction disciplinaire de rétrogradation dans l'échelle de traitement, est annulée.

Article 2.

Les débats sont rouverts en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 septembre 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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