CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 257.067 du 6 juillet 2023

A. 234.285/VIII-11.746

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

contre :

la ville de Chimay,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e^ Nathalie FORTEMPS, avocat,
Boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 août 2021, Shalini Laurent demande l'annulation de « la décision du Collège communal de Chimay du 2 juin 2021 de prononcer à [son] égard […] la sanction disciplinaire de la réprimande, décision [qui lui a été] notifiée […] par courrier daté du 8 juin 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 26 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 juin 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Henri Lesne, *loco* M^e^ Steve Gilson, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Virginie Feyens, *loco* M^e^ Nathalie Fortemps, 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. La requérante est employée aux services de la partie adverse depuis 2003 dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée en qualité de bibliothécaire à la bibliothèque communale.

Depuis le 26 avril 2004, elle est nommée en qualité de bibliothécaire.

2. Elle a fait l'objet d'une première procédure disciplinaire pour non-respect du système de pointage ainsi que des décisions du collège communal. En sa séance du 23 septembre 2020, le collège communal lui inflige la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 10% du traitement mensuel brut pour deux mois.

Cette sanction disciplinaire n'a fait l'objet d'aucun recours.

3. La requérante reçoit un premier courrier, daté du 7 octobre 2019, lui rappelant les termes de l'annexe 6 du règlement de travail en cas d'absence.

4. Un deuxième courrier rappelant les obligations en cas d'absence lui est envoyé en date du 15 septembre 2020.

5. Le 4 février 2021, elle informe la responsable du service du Personnel, d'un rendez-vous chez le médecin le matin même. Elle avertit ensuite la responsable du fait qu'elle était en maladie mais communique son certificat après plus de 48 heures, ce qui est contraire au règlement de travail de la partie adverse.

6. En date du 8 février 2021, elle reçoit un troisième courrier de rappel pour réception d'un certificat tardif qui a été, par la suite, annulé par un courrier daté du 8 mars 2021.

7. Le 16 mars 2021, lui est envoyé un nouveau courrier lui rappelant qu'en cas d'incapacité de travail, elle est tenue de prévenir son chef hiérarchique dès le début de son incapacité.

8. À la suite à ce courrier, le collège communal, en sa séance du 31 mars 2021, considère que la requérante se trouve dans une situation similaire à celle décrite par l'article 31 du règlement de travail. En conséquence, il décide d'ouvrir un dossier disciplinaire à son encontre.

9. En sa séance du 21 avril 2021, il décide de la convoquer à une audition disciplinaire.

Le rapport du directeur général joint à cette décision indique ce qui suit :

« Faits :

Madame Shalini LAURENT est bibliothécaire statutaire depuis 2004.

Le Directeur Général a constaté que Madame Shalini LAURENT ne respectait pas les obligations qui lui incombent en cas d'absence et ce, malgré l'envoi de trois avertissements à son encontre rappelant l'annexe 6 en page 34 du règlement de travail.

Un premier avertissement a été envoyé à Madame LAURENT en date du 07/10/2019, sa hiérarchie n'ayant pas été avertie de l'incapacité de travail de Madame LAURENT dès le début de celle-ci.

Un deuxième avertissement pour le même motif a été envoyé à Madame LAURENT en date du 15/09/2020.

Un troisième avertissement pour ce même motif et l'envoi tardif du certificat médical a été envoyé à Madame LAURENT en date du 18/02/2021. Cet avertissement a été annulé le 08/03/2021 à la demande de Mme LAURENT, le cachet de la date faisant foi sur l'enveloppe du certificat médical étant illisible.
Un troisième avertissement bis a été envoyé à Madame LAURENT en date du 17/03/2021, sa hiérarchie n'ayant pas été avertie de son incapacité de travail dès le début de celle-ci. Le certificat a bien été envoyé dans les 2 jours.

Avis

Au vu de ces éléments, le Directeur Général estime qu'il est nécessaire de demander des explications à Madame LAURENT. Les absences injustifiées répétées après 3 avertissements écrits sont considérées comme un motif grave pouvant justifier la rupture du contrat de travail, de part et d'autre, sans préavis ni indemnités (article 31, page 17 du règlement de travail).

[…] ».

La requérante en est informée par un courrier recommandé du même jour.

10. Le 10 mai 2021, le conseil de la requérante adresse au bourgmestre et au directeur général de la partie adverse, un courrier rédigé comme suit :

« Monsieur le Bourgmestre, Monsieur le Directeur général,

Dans le cadre du dossier repris en rubrique, je suis consulté par Madame Shalini LAURENT, domiciliée avenue Général Moreau, 19 à 08230 ROCROI en France. C'est à ce titre que j'ai l'honneur de vous écrire la présente.

I. Madame LAURENT est occupée au service de la commune de Chimay depuis 2003 dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée en qualité de bibliothécaire à la bibliothèque communale.

Madame LAURENT a été nommée statutairement en 2004.

II. Madame LAURENT me transmet le courrier que vous lui avez adressé en date du 21.04.21 dans lequel vous signalez que vous avez décidé d'ouvrir à son encontre une procédure disciplinaire pour non-respect de ses obligations en cas d'absence. Elle est invitée à comparaître au collège communal le 19.05.21 à 10h30. Vous lui signalez qu'une sanction disciplinaire est envisagée.

III. Le rapport du Directeur général qui est joint à cette convocation reprend différents éléments.

Monsieur le Directeur général reprend l'historique de la situation relevant que Madame LAURENT ne respecterait pas les obligations qui lui incombent en cas d'absence malgré l'envoi de trois avertissements.

Monsieur le Directeur général invoque tout d'abord un premier avertissement envoyé à Madame LAURENT en date du 7 octobre 2019 parce que la hiérarchie n'aurait pas été avertie de l'incapacité de travail de Madame LAURENT dès le début de celle-ci.

On précisera d'ores et déjà que le premier avertissement que Madame LAURENT reçoit intervient plus de 15 ans après son entrée en fonction. Madame LAURENT avait en fait averti immédiatement de son incapacité, prévenant immédiatement sa collègue, Madame BAIVIER.

Cela toujours été la pratique, pendant de nombreuses années, à savoir que Madame LAURENT et ses collègues travaillant dans une bibliothèque qui était décentralisée, se prévenaient immédiatement en cas d'incapacité de travail, afin d'assurer l'ouverture de la bibliothèque et ensuite Madame LAURENT envoyait son certificat médical.

On constatera en l'espèce que l'incapacité de travail de Madame LAURENT a été dument justifiée par certificat médical, ce n'est pas ce qui lui est reproché.

Madame LAURENT a signalé son incapacité mais pas directement aux services centraux de la commune et elle a justifié son incapacité. Elle a agi de la sorte parce que, pendant des années, elle avait procédé comme tel.

2. Le directeur général invoque un deuxième avertissement en date du 15 septembre 2020. En ce qui concerne le deuxième avertissement, les circonstances étaient différentes. Le papa de Madame LAURENT rentrait d'une hospitalisation, le papa de Madame LAURENT est du reste décédé peu de temps après. Il était en soins palliatifs.

C'est dans ces conditions que Madame LAURENT a oublié d'avertir, ce qu'elle ne conteste pas mais elle a justifié son incapacité par un certificat médical qui n'a pas été contesté.

3. Un troisième avertissement a été adressé en date du 18 février 2021 faisant état d'un envoi tardif du certificat médical. Là il n'est pas contesté que Madame LAURENT avait averti mais elle a envoyé son certificat médical par courrier normal. La poste semble avoir délivré tardivement. Madame LAURENT a néanmoins exposé qu'elle avait bien envoyé son certificat par courrier le jour-même. Cet avertissement a été retiré.

4. Un autre avertissement a été envoyé à Madame LAURENT en date du 17 mars 2021 signalant que sa hiérarchie n'avait pas été avertie de son incapacité de travail. Madame LAURENT était en congé le lundi et le mardi. A nouveau, elle a été confrontée à de graves problèmes familiaux et à des difficultés de sa maman imposant sa présence à son chevet pendant quelques jours. C'est la raison pour laquelle Madame LAURENT a été amenée à écrire à la directrice des ressources humaines. Madame LAURENT, dans ce cadre, envoie dès le lundi, le certificat médical qui prévoyait une incapacité de trois jours jusqu'au mercredi. Madame LAURENT pensait que cela suffirait évidemment à avertir puisqu'elle envoie le certificat médical avant l'incapacité. Donc, sauf problème postal à nouveau, la hiérarchie de Madame LAURENT a été avertie de son incapacité dès le début de celle-ci.

III. Le directeur général estime qu'il est nécessaire de demander des explications à Madame LAURENT. Madame LAURENT les donnera bien volontiers.

Il ne s'agit pas d'absences injustifiées. Toutes ses absences ont toujours été justifiées.

IV. Pour le reste, Madame LAURENT est nommée. Elle n'est pas dans une situation où on pourrait avoir une rupture du contrat pour motif grave, puisqu'il n'y a plus de contrat de travail, il y a un statut. C'est d'ailleurs pour ça qu'elle est convoquée dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

V. Madame LAURENT est, comme vous aurez pu le constater sur base des explications, de toute bonne foi et dénuée d'une quelconque volonté d'ennuyer la commune. Il s'agit de malheureuses circonstances qui ont amené à ne pas pouvoir avertir dans les formes requises mais les trois avertissements ne couvrent pas des situations identiques, ce n'est pas un caractère répété, Madame LAURENT a bien compris désormais ce qui était souhaité, à savoir avertir préalablement, dès qu'elle sait qu'elle va être en incapacité de travail, justifier ensuite par l'envoi du certificat médical.

Elle veillera à en adresser copie par mail le cas échéant pour avoir une date et éviter ces problèmes de poste.

Malgré les différentes difficultés familiales qu'elle a rencontrées, Madame LAURENT a toujours essayé de poursuivre son travail à la satisfaction des usagers.

VI. S'il n'y a pas eu d'évaluation formelle, la commune doit avoir reçu les bons échos du travail de Madame LAURENT qui depuis plus de 15 ans a effectué cette mission de bibliothécaire pour laquelle elle est graduée, sur trois emplacements différents, avec donc des déménagements qui n'ont pas nécessairement facilité les choses et ce à l'entière satisfaction des usagers.

VII. Certes, Madame LAURENT me signale qu'elle a déjà fait l'objet d'une procédure disciplinaire qui avait été initiée par courrier du 17 août 2020 pour non-respect du système de pointage et non-respect de décision du collège communal. Elle a, à cet égard, fait l'objet d'une sanction qui a été prononcée à la séance du collège du 23 septembre 2020 opérant retenue de traitement de 10 % du traitement mensuel brut pour 2 mois. On pourra expliquer qu'à l'époque, la sonnette n'était pas très visible, qu'il est vraisemblable que les personnes avaient frappé à la porte et que si elle était à l'étage, elle n'avait pas entendu frapper. Madame LAURENT a aussi été amenée à signaler qu'auparavant, le pointage se faisait de manière différente, elle le faisait directement sur l'ordinateur. Madame LAURENT avait bien pointé mais pointé sur son ordinateur. On observera qu'aujourd'hui encore, dès lors que le lieu de pointage n'est pas identique à celui du travail, Madame LAURENT à certains moments doit encore pointer sur son ordinateur, parce que le pointage est inaccessible, notamment du fait de la fermeture des bureaux, ce qui est le cas lorsqu'elle travaille plus tard ou lorsqu'elle travaille le samedi matin.

VIII. A titre principal, il sera donc demandé qu'il n'y ait pas de sanction disciplinaire qui soit prononcée à l'égard de Madame LAURENT et à titre subsidiaire, si une telle sanction devait être prononcée, qu'elle soit limitée à la sanction la plus faible. Il s'agirait donc d'une sanction mineure au sens de l'article L1215-3.

IX. Peut-on recevoir copie du dossier administratif relatif à cette procédure ? Nous vous en remercions.

J'attends de vous lire.

La présente est formulée sous toutes réserves et sans reconnaissance préjudiciable.
[…] ».

11. Lors de la séance du 19 mai 2021, la requérante est auditionnée par le collège communal.

Un procès-verbal de l'audition est dressé.

12. En sa séance du 2 juin 2021, le collège communal décide, en application des articles L1215-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après CDLD), du statut administratif et des articles 30 et suivants du règlement de travail, d'infliger à la requérante la sanction de la réprimande.

La motivation de cette décision se lit comme suit :

« Le Collège communal,
Considérant qu'est retenu à charge de Madame LAURENT Shalini, le fait tel que décrit dans la lettre remise contre récépissé du 23 avril 2021, qui convoquait l'intéressée à une audition disciplinaire et qui mentionnait la possibilité de consulter le dossier et de se faire assister par un conseil ;
Vu le dossier dressé à cet effet ;
Vu l'audition qui s'est tenue le 19 mai 2021 à 10 heures 40 devant le Collège communal, à huis clos et dont le procès-verbal a été rédigé le 19 mai 2021 et signé à l'issue de l'audition par l'intéressée et les membres du collège communal présents :
Considérant qu'il appert, des pièces du dossier et de l'audition de Madame LAURENT ;
Que le fait tel que décrit dans le procès-verbal d'audition du 19 mai 2021, sur lequel l'intéressée a marqué son accord est retenu par le Collège en ce qui concerne le fait de :
- Non-respect des obligations en cas d'absence
Considérant les mesures disciplinaires antérieures prononcées à l'encontre de Madame LAURENT à savoir une retenue de traitement de 10% du traitement mensuel brut, pour deux mois (novembre et décembre 2020) pour d'autres faits :
Considérant que tous les membres présents décident de l'opportunité d'infliger une sanction disciplinaire, conformément à l'article L1215-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et au statut administratif applicable au personnel communal ;
Considérant que le Collège communal propose...
[…] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié à la requérante par courrier recommandé daté du 8 juin 2021.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation du principe général du droit *non bis in idem*.

La requérante indique que, suivant l'article L1215-3 du CDLD, l'avertissement constitue la première sanction dans l'échelle des peines, avant la réprimande. Elle constate que la sanction disciplinaire infligée repose sur la circonstance que la partie adverse lui a envoyé trois avertissements respectivement en date des 7 octobre 2019, 15 septembre 2020 et 17 mars 2021, avertissements constatant des manquements dans son chef à la disposition du règlement de travail selon laquelle le travailleur incapable de travailler par suite de maladie doit

immédiatement en informer ou en faire informer le chef hiérarchique ou, à défaut, le directeur général.

Selon elle, les avertissements antérieurs constituaient déjà des mesures punitives, quoique n'ayant pas été infligées au terme de la procédure disciplinaire imposée par le CDLD, de sorte que la réprimande infligée ensuite contrevient manifestement au principe *non bis in idem*.

Elle estime que la preuve que les avertissements antérieurs constituaient des mesures punitives et non préventives est précisément que la réprimande litigieuse a été infligée sans qu'un nouveau manquement ne soit décelé par la partie adverse postérieurement au dernier avertissement.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante indique que si lorsque l'avertissement ne figure pas parmi les sanctions disciplinaires limitativement énumérées par le dispositif disciplinaire d'une autorité administrative, la communication qui porte la mention « avertissement » ne prouve pas la volonté de sanctionner son destinataire mais que, à l'inverse, lorsque, comme en l'espèce, l'avertissement fait partie des peines qu'est susceptible de prononcer l'autorité disciplinaire, le courrier qui porte cette mention doit être vu comme portant notification de ladite sanction.

En l'occurrence, on aurait pu, selon elle, concevoir qu'une lettre de la partie adverse portant la mention « rappel à l'ordre », par exemple, n'ait pas emporté la notification d'une sanction disciplinaire, mais il en va différemment d'une correspondance faisant expressément mention d'une peine disciplinaire prévue par la législation applicable à l'agent.

Elle rappelle que le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent.

Elle soutient qu'en l'espèce, les courriers précédemment adressés faisaient expressément référence au caractère fautif de son comportement et visaient manifestement à sanctionner celui-ci considéré comme répréhensible dans son chef

Elle ajoute que la circonstance que les courriers en question « ne traduisent aucune décision concrète affectant l'organisation du service » ou n'aient

pas d'incidence sur son statut administratif et pécuniaire est sans incidence puisque la réprimande litigieuse n'affecte pas davantage l'organisation du service ou son statut administratif et pécuniaire.

Elle estime aussi que le non-respect de la procédure applicable par l'autorité administrative n'est pas un critère pertinent et n'est donc pas de nature à faire obstacle à la qualification de sanction disciplinaire des missives antérieurement adressées puisqu'à défaut, il suffirait à une autorité administrative de ne pas suivre la procédure *ad hoc* pour faire obstacle à toute qualification disciplinaire.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle renvoie aux développements de son mémoire en réplique.

IV.2. Appréciation

Le courrier reçu par la requérante le 17 mars 2021 est rédigé comme suit :

« Objet : obligation en cas d'absence-troisième avertissement
Madame Laurent,
Shalini,
Vous n'êtes pas sans savoir que lors d'une incapacité de travail, vous devez prévenir votre chef hiérarchique dès le début ou la prolongation de celle-ci. […]
Permettez-nous de vous rappeler à nouveau l'annexe 6, pg 34 de notre règlement de travail.
[…]
Pour une bonne organisation des services, vous comprendrez qu'il est nécessaire que tout le personnel respecte cette obligation.
[…] ».

Les deux courriers précédemment reçus les 7 octobre 2019 et 15 septembre 2020 sont rédigés selon le même canevas.

Il ressort clairement de la lecture de ces courriers que ces derniers ne peuvent être assimilés à une sanction disciplinaire, même déguisée. Aucune intention de punir la requérante ne transparaît de ceux-ci. Ces courriers ne peuvent donc pas être assimilés à l'imposition, à trois reprises, d'un avertissement disciplinaire au sens de l'article 1215-3 CDLD.

Lorsqu'il ressort ainsi du dossier administratif que la lettre d'avertissement n'a ni pour but ni pour effet de punir la partie requérante et qu'elle ne constitue pas une sanction disciplinaire, l'usage du mot "avertissement" par les auteurs de la lettre précitée doit s'entendre dans son sens usuel. Une telle lettre ne produit aucun effet sur la situation juridique du requérant et ne traduit aucune

décision concrète affectant l'organisation du service, mais constitue une simple communication faisant partie des relations de travail.

En adoptant l'acte attaqué qui inflige la sanction disciplinaire de la réprimande, la partie adverse n'a, par conséquent, pas méconnu le principe *non bis in idem*.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1.La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article L1215-27 du CDLD.

Selon la requérante l'action disciplinaire était prescrite. Elle expose que la sanction disciplinaire infligée repose en (grande) partie sur des faits ayant donné lieu à un premier avertissement qui lui a été adressé le 7 octobre 2019 et sur des faits ayant donné lieu à un deuxième avertissement qui lui a été adressé le 15 septembre 2020. Elle constate qu'il s'agit de faits qui étaient connus de la partie adverse depuis plus de 6 mois avant que ne soient intentées les poursuites disciplinaires. Elle souligne que le rapport du directeur général date en effet du 15 avril 2021 et que la convocation remonte au 21 avril 2021, le collège s'étant quant à lui prononcé le 2 juin 2021 seulement.

V.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante reproduit sa requête.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle admet que lorsque les faits reprochés constituent un manquement continu, la prescription de ces faits ne commence à courir qu'au moment de la constatation du dernier d'entre eux. Elle considère toutefois qu'en l'espèce, les faits sont éloignés entre eux, qu'il s'agit de « manquements instantanés successifs » et que la plupart étaient connus de la partie adverse depuis plus de 6 mois, de telle

sorte qu'il ne peut être question de faits continus. Elle se réfère un arrêt n° 175.271 du 2 octobre 2007.

V.2. Appréciation

L'article 1215-27, alinéa 1er, du CDLD dispose :

« L'autorité disciplinaire ne peut plus intenter de poursuites disciplinaires après l'expiration d'un délai de six mois après la date à laquelle elle a constaté les faits répréhensibles ou en a pris connaissance ».

L'examen du dossier administratif démontre que l'élément déclencheur de la procédure disciplinaire est la méconnaissance répétée par la requérante de ses obligations en matière de communication des absences au travail, signalée par trois courriers envoyés sur une période de 18 mois.

La méconnaissance répétée par un agent d'une même obligation qui, à l'occasion des premiers manquements, a été formellement rappelée par sa hiérarchie, peut raisonnablement être considérée par l'autorité disciplinaire comme constitutive d'un comportement récurrent et inadéquat qui peut être qualifié de manquement continu, justifiant une action disciplinaire, pour autant que celle-ci soit intentée dans le délai de prescription ayant commencé à courir à partir de la constatation ou de la prise de connaissance du dernier fait révélateur de ce manquement.

Par conséquent, les faits mis en l'espèce en lumière par les courriers du 7 octobre 2019 et du 15 septembre 2020 qui, pris séparément, seraient prescrits, peuvent être pris en considération dès lors qu'ils participent au constat de ce manquement continu constaté, en dernier lieu, par le courrier du 16 mars 2021.

En initiant la procédure disciplinaire dans les six mois de ce dernier constat, la partie adverse a donc respecté l'article 1215-27 CDLD.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

La requérante constate qu'aux termes de sa délibération du 2 juin 2021, le collège communal ne rencontre pas l'argument qu'elle avait fait valoir aux termes du courrier de son conseil ayant précédé son audition selon lequel :

> « [...] Madame LAURENT avait en fait averti immédiatement de son incapacité, prévenant immédiatement sa collègue, […].
> Cela toujours été la pratique, pendant de nombreuses années, à savoir que Madame LAURENT et ses collègues travaillant dans une bibliothèque qui était décentralisée, se prévenaient immédiatement en cas d'incapacité de travail, afin d'assurer l'ouverture de la bibliothèque et ensuite Madame LAURENT envoyait son certificat médical. [...] ».

Elle constate que le collège communal ne fait en effet aucun cas des explications fournies, notamment dans la correspondance de son conseil en vue de son audition disciplinaire et que, ce faisant, la partie adverse ne fait pas apparaître dans sa décision en quoi elle aurait pris celle-ci en ayant égard à sa défense.

Elle ajoute que la partie adverse ne fait pas apparaître dans sa décision ce qui justifierait le *quantum* de la sanction infligée, à savoir la réprimande (alors qu'il ne s'agit pas de la sanction la plus faible dans l'échelle des peines disciplinaires).

VI.1.2. Le mémoire en réponse

Après avoir rappelé les motifs de l'acte attaqué, la partie adverse indique que ce dernier se réfère au dossier afférent à la procédure disciplinaire ainsi qu'à l'audition du 19 mai 2021 de la partie requérante. Elle ajoute qu'il n'est pas contesté que la partie requérante a bien eu connaissance tant du rapport du directeur général que du procès-verbal de son audition avant la notification de l'acte attaqué.

Elle explique aussi que les arguments présentés par la partie requérante ne concernent pas la matérialité des faits – ceux-ci de ne sont pas contestés – mais la justification de ses absences – ce qui ne lui est pas reproché.

Elle fait ensuite état de certains passages du courrier adressé par le conseil de la requérante en indiquant qu'il est repris dans le procès-verbal d'audition. Elle en déduit que les arguments de la requérante ont trait à des éléments qui ne lui sont pas reprochés, à savoir l'absence de justification des absences, et observe, quant aux explications relatives au non-respect des obligations en cas d'absence, que la requérante se limite à dire que cela a toujours été la pratique pendant de nombreuses années.

Selon elle, c'est donc à tort que la requérante prétend qu'elle ne fait aucun cas des explications fournies par elle, alors qu'en l'espèce, le dossier administratif confirme l'existence des manquements constatés, que la requérante n'en critique pas la matérialité mais se limite à invoquer des éléments qui seraient de nature à excuser lesdits manquements.

Elle soutient ensuite que la requérante ne peut valablement prétendre qu'elle ne fait pas apparaitre dans sa décision ce qui justifierait le *quantum* de la sanction infligée alors qu'il est mentionné que :

« Considérant les mesures disciplinaires antérieures prononcées à l'encontre de Madame LAURENT à savoir une retenue de traitement de 10% du traitement mensuel brut, pour deux mois (novembre et décembre 2020) pour d'autres faits ».

Selon elle, par cela, la décision exprime, de manière certes implicite, que compte tenu de la précédente sanction disciplinaire, la sanction de la réprimande est justifiée et proportionnée au regard de l'ampleur des faits reprochés.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse renvoie aux développements de son mémoire en réponse.

Elle ajoute qu'il a déjà été jugé que l'obligation de motivation formelle et son étendue dépendent des circonstances de l'espèce et qu'il peut être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et qu'il ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure Elle rappelle que la matérialité des faits n'était pas contestée et les justifications avancées concernaient les absences elles-mêmes.

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, 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. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit 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 disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Dans le courrier du 18 mai 2021, le conseil de la requérante faisait notamment état :

- de la pratique régnant, en matière de communication des absences, dans le service décentralisé de la bibliothèque,
- des circonstances particulières relatives aux deuxième et troisième constats de non-respect de l'obligation en matière de communication des absences (soins palliatifs et décès du père de la requérante, graves problèmes familiaux),
- de la bonne foi de la requérante et du travail effectué depuis 15 ans.

Lors de l'audition, référence a été faite au courrier précité et le conseil de la requérante a insisté sur le contexte du décès du père de celle-ci.

L'acte attaqué est motivé comme suit :

« […]
Considérant qu'est retenu à charge de Madame LAURENT Shalini, le fait tel que décrit dans la lettre remise contre récépissé du 23 avril 2021, qui convoquait l'intéressée à une audition disciplinaire et qui mentionnait la possibilité de consulter le dossier et de se faire assister par un conseil ;
Vu le dossier dressé à cet effet ;
Vu l'audition qui s'est tenue le 19 mai 2021 à 10 heures 40 devant le Collège communal, à huis clos et dont le procès-verbal a été rédigé le 19 mai 2021 et signé à l'issue de l'audition par l'intéressée et les membres du collège communal présents ;
Considérant qu'il appert, des pièces du dossier et de l'audition de Madame LAURENT ;
Que le fait tel que décrit dans le procès-verbal d'audition du 19 mai 2021, sur lequel l'intéressée a marqué son accord est retenu par le Collège en ce qui concerne le fait de :
- Non-respect des obligations en cas d'absence
Considérant les mesures disciplinaires antérieures prononcées à l'encontre de Madame LAURENT à savoir une retenue de traitement de 10% du traitement mensuel brut, pour deux mois (novembre et décembre 2020) pour d'autres faits :

> Considérant que tous les membres présents décident de l'opportunité d'infliger une sanction disciplinaire, conformément à l'article L1215-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et au statut administratif applicable au personnel communal ;
> […] ».

En l'espèce, la décision attaquée énonce la procédure suivie et le manquement reproché à la requérante, rappelle les dispositions du CDLD et du Règlement de travail relatives aux sanctions disciplinaires, puis fait état du procès-verbal d'audition. La décision attaquée ne répond cependant pas aux arguments développés par la requérante dans le courrier transmis par son conseil et lors de l'audition.

Même si l'autorité disciplinaire ne doit pas rencontrer de manière détaillée tous les arguments de défense invoqués, il lui appartient tout de même d'apprécier concrètement les éléments avancés et de montrer dans la motivation de l'acte qu'elle les a effectivement appréciés. La simple référence aux actes de la procédure et à un procès-verbal ne permet pas d'établir que la défense de la requérante a bien été prise en considération et ne constitue pas une motivation répondant aux exigences de la loi du 29 juillet 1991.

En outre, les éléments soulevés dans le mémoire en réponse ne peuvent pallier le défaut de motivation suffisante et adéquate.

Par ailleurs, le simple fait pour la partie adverse d'indiquer, dans l'acte attaqué, qu'une retenue de traitement de 10% du traitement mensuel brut, avait déjà été infligée à la requérante pour deux mois (novembre et décembre 2020) et pour d'autres faits, ne permet pas à de comprendre les raisons qui ont prévalu au choix de la sanction retenue.

Il en va d'autant plus ainsi que, dans le courrier du 18 mai 2021 et lors de l'audition, le conseil de la requérante avait sollicité à titre principal l'absence de sanction et à titre subsidiaire l'imposition d'une sanction mineure. Or, le CDLD prévoit deux sanctions mineures : l'avertissement et la réprimande. En l'espèce, rien ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a opté pour la réprimande et non pour un avertissement.

Le troisième moyen est donc fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

La requérante prend un quatrième moyen de la violation des principes généraux de bonne administration, notamment du principe de motivation matérielle, et de l'absence de motifs exacts, pertinents et adéquats, ainsi que de l'article 15, alinéa 7, de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail'.

Elle expose qu'il lui est fait grief de ne pas avoir averti la partie adverse de ses incapacités de travail conformément aux dispositions du règlement de travail suivant lequel le travailleur incapable de travailler par suite de maladie doit immédiatement en informer ou en faire informer le chef hiérarchique ou, à défaut, le directeur général.

Selon elle, ce grief ne serait admissible que dans l'hypothèse où le règlement de travail dont se prévaut la partie adverse serait opposable, ce qui ne serait pas le cas notamment si la partie adverse ne démontrait pas qu'elle aurait transmis, conformément à l'article 15, alinéa 7, de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail', une copie du règlement de travail et de ses éventuelles modifications, dans les huit jours de son entrée en vigueur, à l'inspection des lois sociales.

VII.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante reproduit le contenu de sa requête.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'il ressort du dossier administratif que ce n'est que le 28 avril 2014 que le service du Contrôle des lois sociales a accusé réception du règlement de travail et que la partie adverse ne prouve pas le moment de son dépôt auprès des services d'inspection. Elle indique que suivant l'article 15, alinéa 7, de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, « l'employeur transmet dans les huit jours de l'entrée en vigueur du règlement et de ses modifications, une copie de ceux-ci au fonctionnaire désigné par le Roi en vertu de l'article 21 », ce que le dossier administratif ne démontre pas en l'espèce, selon elle.

VII.2. Appréciation

Il ressort du dossier administratif (pièces n° 2.1 à 2.4) que le règlement du travail, adopté par la partie adverse le 27 mars 2014, a bien été communiqué au service du Contrôle des lois sociales, Direction de Charleroi, qui en a accusé réception le 28 avril 2014, et qu'il a également été porté à la connaissance de la requérante qui en accusé réception le 18 septembre 2014.

Sans qu'il y ait lieu d'examiner si le non-respect du délai de 8 jours prévu par l'article 15, alinéa 7, de la loi du 8 avril 1965 'instituant les règlements de travail' suffirait à rendre un règlement de travail inopposable à un travailleur auquel il en a été remis une copie, ainsi que le requiert l'article 4 de la même loi, il suffit de constater que le règlement de travail a, en l'espèce, été communiqué au service de Contrôles des lois sociales avant même son approbation par l'autorité de tutelle le 9 juillet 2014 et donc avant son entrée en vigueur, de telle sorte qu'en tout état de cause, le moyen manque en fait.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

L'examen du troisième moyen ayant abouti au constat que l'imposition, par l'acte attaqué, d'une réprimande à la requérante ne reposait pas sur une motivation suffisante et adéquate, ce qui justifie l'annulation de l'acte attaqué, il n'y a pas lieu d'examiner le cinquième moyen pris du défaut de proportionnalité de la sanction infligée.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant de base 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 collège communal de la ville de Chimay du 2 juin 2021 infligeant à Shalimi Laurent la sanction de la réprimande 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 le 6 juillet 2023 par la VIII^{e} chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Luc Detroux