

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 220.751 du 26 septembre 2012

A. 204.279/VIII-7951

En cause : **BEN ABDELLAH** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e Marie BAZIER, avocat,
rue Jaumain 16
5330 Assesse,

contre :

la commune de Gerpennes, représentée
par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Cédric MOLITOR et
Jean BOURTEMBOURG, avocats,
rue de la Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 2 avril 2012 par Dominique BEN ABDELLAH tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision prise le 26 janvier 2012 par le Conseil communal de la Commune de Gerpennes de la mettre en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service à partir du 8 février 2012" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 26 juillet 2012 fixant l'affaire à l'audience du 5 septembre 2012;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Jean-Pierre LOTHE, loco M^e Marie BAZIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est entrée au service du CPAS de Gerpinnes en 1979 et y a été nommée au grade de rédacteur en 1984. En 2001, elle a été détachée auprès de l'administration communale de Gerpinnes pour assurer le secrétariat des échevins et du bourgmestre. Elle y a été nommée en 2004 comme employée administrative dans le grade D5, affectée à des tâches de classement.

2. À diverses périodes, entre 2006 et 2009, elle effectue son travail à mi-temps pendant plusieurs mois pour des raisons médicales.

3. Lors de sa réunion du 11 juillet 2007, le collège la charge, après l'avoir entendue, de remplacements pendant les périodes de congés d'été, au service de la population et à l'accueil. La requérante en est informée par un courrier du 13 juillet 2007, où il lui est précisé notamment qu'elle devra "aider au travail des cartes d'identité et au travail du service Population" et que "pendant les heures de fermeture Madame ANDRÉ (la) mettra au courant des tâches à accomplir au service enseignement dans le cadre de la rentrée scolaire".

4. Le 10 octobre 2007, la requérante adresse au bourgmestre un courriel dans lequel elle se plaint de propos qu'aurait tenus à son égard et devant sa collègue, l'échevine B. TOUSSAINT. Elle termine ce courriel par les considérations suivantes :
" (...)

J'ai désormais la conviction qu'il ne sera jamais possible de sortir de l'engrenage engendré par les problèmes rencontrés au CPAS et, deux ans et demi après, par la fausse accusation dans l'affaire du registre national et pour laquelle j'ai été cependant blanchie.

Je peux vous assurer qu'une suite sera apportée face à cet éternel procès d'intention.

En ce qui me concerne, j'ai de plus en plus de mal à continuer à travailler dans une ambiance aussi hostile à mon égard.

(...)"

5. Par une note du 16 octobre 2007, elle est convoquée devant le collège communal du 17 octobre 2007 en vue d'un entretien sur ce courriel. Ne s'étant pas présentée à cette date, elle est à nouveau invitée à être présente le 24 octobre 2007 devant le collège communal. Par un courriel du 23 octobre 2007, elle informe le bourgmestre que son courriel précité du 10 octobre 2007 n'avait pour but que de porter à sa connaissance "quelques faits relatifs à l'attitude de Madame TOUSSAINT à (son) égard" et de laisser une trace, mais pas de rencontrer le collège communal, avec lequel elle dit n'avoir eu jusqu'à présent que des dialogues stériles et duquel elle affirme ne plus solliciter aucune aide. Elle ajoute diverses précisions sur son état de santé ainsi que sur son travail.

6. Par une note du 26 octobre 2007, la requérante est à nouveau convoquée, le 31 octobre 2007, devant le collège communal.

7. Le 31 octobre 2007, elle est auditionnée par ce collège. À la question de savoir ce qu'elle entendait par la "suite qui sera apportée face à cet éternel procès d'intention", elle se refuse à répondre "tant qu'elle n'est pas accompagnée d'une personne de son choix". Elle persiste encore dans son refus, bien que le collège lui ait précisé qu'il ne s'agissait pas d'une procédure disciplinaire mais qu'il souhaitait savoir quand il pourrait recevoir un éclaircissement sur cette phrase "car, au niveau du Collège, personne n'est hostile à son égard". Le procès-verbal d'audition se termine par le passage suivant :

" (...)

En ce qui concerne son travail, M^{me} BEN ABDELLAH signale qu'elle ne peut pas faire deux travaux en même temps et qu'elle souhaite effectuer une tâche fixe et régulière.

Le Bourgmestre lui rappelle qu'elle a un niveau de rédacteur et que cette qualification revêt un caractère de polyvalence.

Toutes les personnes travaillant au secrétariat sont confrontées à des tâches multiples et variées.

Il sera procédé à l'examen des tâches qui peuvent être confiées à M^{me} BEN ABDELLAH parmi la liste dressée par le secrétariat".

8. Par un courrier du 4 juillet 2008, le collège communal informe la requérante qu'il souhaite qu'une personne soit toujours présente au service de l'accueil et que dès lors, il lui confie la mission de remplacer Marina VIOLA lors de ses absences mais aussi le mercredi matin. L'horaire de travail pour ces prestations de

remplacement lui est communiqué et il lui est précisé qu'elles impliquent l'accomplissement de toutes les tâches qui sont dévolues à Marina VIOLA.

9. Le 13 mai 2009, la requérante adresse au collège communal un courrier dans lequel elle demande d'être déchargée des remplacements au service de l'accueil. Un entretien semble alors être prévu entre la requérante, le secrétaire communal et deux membres du collège, mais cet entretien n'a pas lieu.

10. Dans une note du 6 juin 2009, la secrétaire communale f.f., Monique LORENT, informe le collège communal d'un incident. Elle relate que, sollicitée pour effectuer un remplacement à l'accueil le 8 juin suivant, la requérante lui a dit qu'elle n'assurerait pas ce remplacement puisqu'elle avait été déchargée de cette mission par le collège communal le 13 mai 2009. Après avoir été invitée par le bourgmestre à effectuer cette prestation, elle a opposé un nouveau refus en invoquant que "les services Population et État-civil n'avaient qu'à s'arranger" et en précisant qu'elle était sous certificat médical d'un cardiologue depuis trois semaines et devait encore prendre contact avec la médecine du travail "afin de savoir si elle était en état de travailler". Le rapport indique encore qu'interrogée sur les raisons pour lesquelles elle se trouvait au travail alors qu'elle était couverte par un certificat médical non remis à son employeur, elle répondit que le secrétaire communal M. HAINAUT était au courant, qu'elle "voulait bien venir travailler à la condition qu'elle se retrouve dans un environnement calme, sans tension ni tracasseries", et que par ailleurs "M^{me} DUMONT n'avait pas le droit de se trouver au service de l'État-civil, que sa place était à l'accueil, qu'elle était sûre de ce qu'elle avançait".

La secrétaire communale f.f. conclut sur ces événements que "le service Population se trouvant déjà en sous-effectif (...) et État-civil doivent pallier les absences du service de l'accueil. (...)".

11. Le 25 juin 2009, le collège communal adresse à la requérante le courrier suivant
" (...)

Le Collège communal a examiné votre lettre du 13 mai 2009 relative à votre souhait d'être dessaisie des remplacements au service de l'accueil.

À cet égard, nous vous signalons que le Collège n'a pas pris de décision à ce sujet compte tenu de la complexité de l'organisation des services, de la compétence et des problèmes relationnels des membres du personnel. Votre position vis-à-vis de Madame LORENT pour le remplacement de Madame VIOLA le 8 juin nous étonne dès lors dans la mesure où vous lui avez déclaré avoir été déchargée de cette mission. C'est donc à juste titre que Madame LORENT vous a invitée à effectuer ce remplacement et votre attitude qui a suivi n'est pas admissible.

Le Collège vous demande d'accomplir dorénavant les tâches qui vous sont et seront attribuées sans considération personnelle sur les affectations des agents qui

relèvent de sa seule compétence. Il n'est donc pas acceptable qu'un agent refuse une tâche qui lui est confiée et choisisse celles qu'il désire accomplir ou le service qu'il estime mieux lui convenir.

Le Bourgmestre signale d'autre part que vous l'aviez informé avoir reçu un certificat médical vous prescrivant un arrêt de travail pour une période d'un mois, mais que vous ne l'aviez pas remis car vous estimiez pouvoir travailler dans un environnement calme et sans tracasseries.

Cette attitude nous interpelle dans la mesure où vous omettez de remettre un certificat médical mais que vous en faites état à votre meilleure convenance.

Que se serait-il passé en cas d'accident de travail aussi bien vis-à-vis du travailleur que de la responsabilité de l'employeur ?

D'autre part, vos affirmations faites au Bourgmestre et à la Secrétaire communale f.f. concernant Madame DUMONT qui n'aurait pas le droit de se trouver au service de l'état civil sont infondées, sa mise à disposition par le SPF Intérieur n'étant pas limitée à sa tâche initiale.

Cette allusion ne fait qu'aggraver l'ambiance au sein du personnel et perturbe le bon fonctionnement de l'administration.

Nous espérons donc qu'après cette période de congés, nous pourrions compter sur votre collaboration et l'accomplissement des tâches qui vous sont confiées.

(...)"

12. Les 17 et 27 juillet 2009, la requérante est examinée par les docteurs Marianne SOTTIAUX et Colette GUISLAIN du service externe de médecine du travail. À la suite de cet examen, ce dernier médecin émet l'avis qu'elle "a les aptitudes suffisantes pour le poste" d'employée qu'elle occupe, tout en émettant la recommandation suivante : "durant approximativement 15 jours, éviter travaux nécessitant concentration maximale et manipulation d'argent. À revoir si nécessaire". Le bourgmestre réagit à cet avis par un courrier faisant observer notamment que la requérante est employée d'administration dans l'échelle D6, soit l'échelle la plus élevée dans ce grade, et que dans une administration, toute fonction d'employé demande de la concentration pour exercer au mieux ses tâches. Il précise également que "les exigences demandées pour cette employée incitent les autres membres du personnel à exprimer leur mécontentement. Ce malaise, qui perdure depuis de nombreux mois, pour ne pas dire des années, provoque et entretient une mauvaise ambiance au sein du personnel et le travail s'en ressent". La requérante est à nouveau examinée le 11 août 2009 par le docteur Colette GUISLAIN, qui émet l'avis qu'elle "a les aptitudes suffisantes pour le poste" d'employée qu'elle occupe, sans plus émettre aucune recommandation ou restriction.

13. Diverses pièces du dossier indiquent qu'en juillet 2010, donc environ un an plus tard, la requérante a émis le souhait d'être affectée à un autre service dans lequel sa mission serait mieux déterminée et avec plus de responsabilités, et qu'à cette

occasion, elle a déclaré que le travail qu'elle effectuait ne lui convenait pas dès lors qu'il ne consistait pas en des tâches prédéterminées.

14. Par une délibération du 29 septembre 2010, le collège communal décide notamment d'incorporer le service de l'accueil au sein du service Population.

15. À partir du 4 octobre 2010, la requérante reçoit une nouvelle affectation comme agent principal au service Permis de conduire. Avec sa collègue Claudia D'AGOSTINO dont elle partage le bureau, elle est chargée de la délivrance des permis de conduire et des passeports, de la gestion des dossiers de ressortissants étrangers, et de la gestion des extraits du casier judiciaire. Selon la requérante, cette collègue avec laquelle elle s'entendait bien précédemment, l'aurait d'emblée mal accueillie et aurait négligé de lui expliquer son travail.

La partie adverse expose que l'objectif général de la réorganisation dans laquelle s'inscrit cette décision consiste à atteindre une plus large polyvalence entre les différents membres du personnel du service Citoyenneté afin d'offrir un meilleur service aux citoyens et surtout d'assurer plus efficacement la continuité de celui-ci.

16. À une date non précisée, Stéphane DENIS, chef de bureau administratif, établit un rapport au sujet d'un incident survenu le 13 octobre 2010. En substance, il y est relaté que la requérante a été victime d'un évanouissement dans la salle du conseil communal et qu'un médecin appelé sur place a estimé que sa santé n'était pas préoccupante, qu'elle devait seulement rentrer chez elle, et qu'elle voulait changer de bureau. Le rapport relate encore les témoignages de deux collègues, faisant état des difficultés d'intégration de la requérante dans le service réorganisé.

17. Dans un rapport subséquent, daté du 13 décembre 2010, Stéphane DENIS précise que cette mésentente serait survenue dès le début du mois d'octobre 2010, à peine quelques heures après le changement de service, au sujet de futilités au niveau du comportement des agents, que la requérante a manifesté presque immédiatement le souhait de changer de bureau, et que l'incident du 13 octobre 2010 est survenu seulement sept jours après ce changement, la requérante ayant été absente pour raisons médicales au cours de la première semaine.

Le rapport décrit ensuite les dispositions prises pour aider la requérante à faire face à ses nouvelles tâches et il constate qu'après deux mois et demi, "il lui est pratiquement impossible de réaliser un permis sans l'aide d'un(e) collègue et si elle le fait, des erreurs flagrantes sont systématiquement à redouter (cfr les copies ci-jointes)". Il indique, en conclusion : "J'attire aussi et surtout l'attention du collège communal sur le fait que la réalisation des permis de conduire et, plus généralement,

la tenue du service telle qu'elle est envisagée actuellement, présentent un réel danger pour l'administration communale".

18. Le 14 décembre 2010, le docteur Valérie NELIS, médecin du travail, émet l'avis que la requérante "a les aptitudes suffisantes pour le poste" d'employée d'administration tout en recommandant qu'elle soit affectée "à une fonction qu'elle maîtrise bien".

19. Le 24 janvier 2011, la requérante rédige un rapport dans lequel elle consigne ses remarques à l'encontre du rapport de Stéphane DENIS du 13 décembre 2010, qui lui a été communiqué le 19 janvier. Elle y indique que la mention figurant dans l'avis médical du 14 décembre 2010 résulte d'une suggestion de sa part. Elle y expose ensuite, en substance, que la mauvaise ambiance de travail est due à sa collègue Claudia D'AGOSTINO, qui était pourtant "depuis des années (...) une grande amie" et que lors de l'incident du 13 octobre, dû à une crise de spasmophilie, ce n'est pas elle, mais le médecin, qui a déclaré qu'il fallait l'installer dans un autre bureau.

Elle admet que Stéphane DENIS lui a prodigué des conseils judicieux sur son travail, mais considère que pour le reste, il se contentait de l'écouter sans agir vis-à-vis de Claudia D'AGOSTINO. Elle conteste encore avoir jamais demandé à ses collègues de faire son travail et précise que ses demandes de conseil étaient bien reçues par ses collègues de l'état civil, contrairement à sa collègue directe. Elle termine ce rapport en indiquant qu'elle souhaite désormais pouvoir travailler dans un autre bureau que celui de Claudia D'AGOSTINA, quel qu'il soit, pourvu que l'ambiance y soit calme et conviviale.

20. Le 28 janvier 2011, le docteur Valérie NELIS, médecin du travail, émet l'avis que la requérante "a les aptitudes suffisantes pour le poste" d'employée d'administration tout en recommandant qu'elle soit affectée "dans la mesure du possible (à un) travail dans un environnement calme". Cet avis est transmis à la partie adverse le 1^{er} février 2011.

21. Le 23 février 2011, le collège communal décide :

- d'attribuer à la requérante un bureau isolé pour répondre au souhait du médecin du travail;
- qu'une partie des tâches du service Police administrative - Étrangers - Passeport sont partagées entre la requérante (qui est chargée spécifiquement de la délivrance et la gestion des permis de conduire et passeports et de la clôture des registres) et Claudia D'AGOSTINO (qui est chargée spécifiquement des dossiers de ressortissants étrangers et de l'encodage des casiers judiciaires) tandis

- que les autres tâches quotidiennes du service (comme la délivrance des extraits du casier judiciaire et les cartes d'identité) restent assurées par les deux agents;
- qu'afin d'assurer le bon fonctionnement du service, les agents veilleront à garantir une polyvalence entre leurs tâches respectives;
 - que la permanence du mercredi soir soit assurée par le service et après concertation entre les deux agents;
 - et que les agents du service s'accordent pour assurer la continuité du service.

L'installation de la requérante dans un bureau isolé n'aura cependant lieu que quelques mois plus tard, en raison, selon la partie adverse, de contraintes d'organisation.

22. Par un courrier du 15 mars 2011, le SPF Mobilité et Transports informe la partie adverse que les registres des permis de conduire pour 2010 ne lui ont toujours pas été communiqués, alors qu'il est requis d'en envoyer au moins un par semestre.

23. À une date non précisée, Stéphane DENIS rédige un rapport d'incident survenu le 22 juin 2011 lors d'un entretien qu'il a eu avec la requérante. En substance, il y est indiqué que l'intéressée s'est présentée pour se plaindre que pendant ses congés et congés de maladie, sa collègue ne l'avait pas remplacée dans toutes ses tâches. Stéphane DENIS lui a fait observer les carences de son propre travail et lui a encore précisé que chacune des deux collègues devait prendre une part de responsabilité dans la mauvaise entente régnant dans le service, les relations devant rester professionnelles pourvu que le travail soit bien fait. À l'issue de cet entretien, la requérante a été prise de malaises et il a immédiatement fait appeler une ambulance.

24. Le 23 juin 2011, un rapport d'évaluation de la requérante est établi par Stéphane DENIS et le secrétaire communal, portant une appréciation globale réservée.

25. Le 14 juillet 2011, le receveur communal de Gerpinnes adresse un courrier au collège communal dans lequel il fait état d'un retard anormal pour le paiement par la commune des sommes dues au SPF pour les permis de conduire. Il y relève que ces sommes "se paient semestriellement, sur base d'un relevé récapitulatif établi, au sein du Service Citoyenneté, par l'agent désigné comme responsable de la délivrance des permis de conduire", que pour les semestres jusqu'au 2^{ème} semestre de 2009, elles ont été payées à temps, et que de manière inédite, les sommes dues pour le 1^{er} semestre 2010 n'ont été payées qu'avec six mois de retard (soit le 13 janvier 2011) tandis que les récapitulatifs pour le 2^{ème} semestre 2010 et 1^{er} semestre 2011 ne sont toujours pas établis.

26. Le 2 septembre 2011, Stéphane DENIS établit un nouveau rapport concernant la requérante. Il y insiste particulièrement sur le retard engendré par la clôture des registres des permis de conduire, qui a pris des proportions démesurées. Il précise que ce travail est un travail de copiste non exorbitant et que malgré la demande qu'il lui a adressée en avril 2011 et que le secrétaire communal a réitérée le 3 août 2011, la requérante, après s'être engagée à remettre le travail pour le 24 août 2011, n'a remis que le 31 août un travail incomplet comprenant une multitude d'erreurs de numérotation, et des documents manquants le 6 septembre 2011, également avec des erreurs.

Il indique encore avoir toujours été prêt à répondre à ses questions mais conclut qu'après un an d'affectation dans le service, la requérante commet encore de nombreuses erreurs et manque totalement d'autonomie, et que face à cette situation qui ne fait que s'aggraver depuis des mois, il n'entrevoit aucune possibilité d'amélioration de la qualité de son travail.

27. Par un courrier du 12 septembre 2011, la requérante est convoquée devant le collège communal, le 5 octobre 2011, en vue d'effectuer une mise au point sur le travail qui lui incombe.

28. Dans un courrier du 23 septembre 2011, deux agents du service État civil témoignent que la requérante a reçu une formation continuée de plusieurs mois par Stéphane DENIS en matière de permis de conduire, qu'il lui a remis des documents de procédure, et que malgré cela, elle devait régulièrement poser les mêmes questions à ses collègues et que des erreurs d'encodage étaient régulièrement commises. Ils y font également état de remarques de sa part qu'ils considèrent comme agressives et particulièrement désagréables.

29. Le 7 octobre 2011, le SPF Mobilité et Transports effectue une inspection dans le service des permis de conduire de Gerpinnes pour la période du 2^{ème} semestre 2010. À l'issue de cette inspection, deux rapports sont rédigés dont il résulte notamment que les erreurs relevées dans les registres se répercutent sur le nombre de permis délivrés et les sommes dues au SPF.

30. Par un courrier du 10 octobre 2011, le conseiller général du SPF Mobilité et Transports fait part de ses remarques suscitées par les résultats de l'inspection du 7 octobre 2011.

31. Une nouvelle inspection sera encore réalisée par le SPF Mobilité et Transports pour la période du 1^{er} semestre 2011, et donnera lieu à la rédaction d'un

rapport le 8 novembre 2011. En conclusion générale de ce rapport, l'inspecteur indique au sujet de la tenue des registres et rapports de rétribution que "ces incohérences dans les différents relevés, tableaux, rapports pour un même sujet reflète (sic) une incompréhension et une absence d'interprétation des résultats et du travail accompli" qui rendent ces documents inutiles pour la gestion du service et pour le SPF puisqu'ils ne reflètent pas la réalité, au sujet des formulaires de demandes de permis, qu'ils ne sont pas correctement remplis, et au sujet des erreurs commises que bien que les circulaires pour l'élaboration des permis de conduire soient en ligne, celles-ci ne sont pas ou peu consultées.

32. Le 2 décembre 2011, le secrétaire communal établit un "rapport global concernant Mme Dominique BEN ABDELLAH".

Il y expose les problèmes rencontrés quant à la qualité du travail, quant au respect des délais, et du point de vue du comportement. En ce qui concerne la qualité du travail, il y relève que "de nombreuses et répétitives petites erreurs sont quotidiennement à redouter" discréditant l'administration, et que des erreurs plus lourdes sont également présentes engageant la responsabilité de l'administration. En ce qui concerne les délais, il y relève qu'il a fallu des mois pour obtenir les registres des permis de conduire des 2^{ème} semestre 2010 et 1^{er} semestre 2011, et que l'inspecteur du SPF Mobilité et Transports a relevé de nombreuses erreurs telles qu'il a estimé ces documents inutilisables. En ce qui concerne les relations avec les collègues, il y indique que si la mésentente entre Claudia D'AGOSTINO et la requérante ne peut être imputée à la seule responsabilité de cette dernière, une part de responsabilité peut quand même lui être attribuée compte tenu du fait qu'au départ, le choix de les faire travailler ensemble avait justement été opéré en raison de leur amitié, que rapidement la mésentente s'est cependant installée puis étendue à d'autres collègues, que cette situation est compréhensible dès lors que ses collègues ont dû supporter son travail pendant ses absences sans pouvoir espérer aucun retour ou aide en contrepartie, et que Stéphane DENIS a été injustement accusé de harcèlement lorsqu'il tentait seulement de la rappeler à l'ordre tant en ce qui concerne la qualité du travail fourni que le respect des délais.

Il expose ensuite les conséquences de cette situation, en ce qui concerne la charge de travail, la fiabilité du travail, l'ambiance de travail, et la responsabilité de l'administration.

Il relève qu'en un an, si une amélioration existe, elle est totalement insuffisante et surtout, elle est entachée de rechutes entravant définitivement la crédibilité de l'agent compte tenu de son grade, de son passé et de la quantité et de l'accessibilité du travail qui lui est confié, consistant en des tâches d'encodage. Il

aborde ensuite les possibilités de réaffectation. Évoquant les recommandations de la médecine du travail, il relève, sans contester leur pertinence, qu'en tant qu'employeur, la commune de Gerpinnes doit aussi pouvoir conserver une certaine liberté dans les affectations de ses agents et que les recommandations précitées lui sont systématiquement parvenues après de nouvelles affectations, pour les contrer ou les aménager.

Ce rapport conclut en ces termes :

" Au vu de ce qui précède et eu égard à l'ancienneté de l'agent au sein de l'administration communale et à la proximité de la fin de sa carrière, n'ayant aucune alternative crédible et afin de ne pas entamer un dossier disciplinaire nettement plus lourd de conséquence pour l'agent, je ne peux que vous proposer de placer ce dernier en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service en application des articles 76 à 78 du statut administratif du personnel".

33. Par un courrier du 5 décembre 2011, le secrétaire communal informe la requérante de sa proposition de la mettre en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, la convoque à une audition le 22 décembre 2011, et l'informe de la possibilité de se faire assister d'un conseil de son choix et de consulter le dossier administratif.

34. Le 7 décembre 2011, la requérante reçoit une copie du dossier administratif relatif à la proposition de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

35. En raison d'une incapacité de travail pour cause de maladie, l'audition est reportée et a finalement lieu le 26 janvier 2012, en présence du conseil de la requérante. Celle-ci dépose à cette occasion une note d'audition.

36. Le 26 janvier 2012, le conseil communal décide de placer la requérante en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme suit :

" Objet : Mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service - Madame Dominique BEN ABDELLAH.

Le Conseil communal,

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Vu les statuts administratifs du personnel communal approuvés par le Conseil communal du 19 novembre 2009 et plus précisément ses articles 76 à 78;

Vu le dossier administratif de Madame BEN ABDELLAH Dominique, Employée administrative D5 constitué depuis sa nomination par le Conseil communal en date du 27 avril 2004;

Vu le rapport du Secrétaire communal du 2 décembre 2011 faisant état de la situation globale de l'Agent demeurant annexé et faisant partie intégrante de la présente délibération;

Vu le courrier du 5 décembre 2011 du Secrétaire communal informant Mme BEN ABDELLAH de son intention de proposer au Conseil communal une mesure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et convoquant cette dernière à une audition devant le Conseil communal du 22 décembre 2011;

Vu le courrier de Mme BEN ABDELLAH et de Maître BAZIER Marie, son Conseil, faisant état de l'incapacité physique de l'agent à se rendre à cette audition et dès lors à assumer sa défense;

Vu la décision du Conseil communal au regard de ce qui précède, de reporter l'audition à sa prochaine séance et dès lors la décision qui en découle;

Vu le courrier du 3 janvier 2011 du Secrétaire communal convoquant l'Agent à une nouvelle audition devant le Conseil communal du 26 janvier 2012;

Vu l'audition de l'Agent du 26 janvier 2012 et le procès-verbal qui en découle;

Considérant que les arguments développés par Madame BEN ABDELLAH et son Conseil ne permettent ni de démentir ni de justifier les faits reprochés à l'agent;

Considérant que le dossier de l'agent comporte de nombreux éléments, notamment les rapports du service externe de prévention et de protection du travailleur ATTENTIA-CBMT pour les périodes du 08 août 2007 au 11 février 2008, du 27 juillet 2009 au 11 août 2009, du 14 décembre 2010 et du 28 janvier 2011, attestant des problèmes systématiques rencontrés par Madame BEN ABDELLAH lorsqu'une nouvelle tâche et/ou une affectation concrète lui sont attribuées, et ce, même lorsque la demande d'effectuer des tâches fixes et régulières émane de l'intéressée, elle-même, comme le dénote le compte rendu du procès-verbal du Collège communal du 31 octobre 2007, concernant l'audition de l'intéressée et sa demande de réaffectation de juillet 2010 adressée au Secrétaire communal;

Considérant que son affectation au service permis de conduire en octobre 2010 résulte de la requête précitée de l'intéressée, son grade et son expérience administrative étant particulièrement appropriés pour mener à bien cette mission; aucune affectation concrète ne lui était d'ailleurs attribuée à ce moment;

Considérant qu'après 15 mois d'attache à ce service et tenant compte de son grade D5, des nombreux moyens mis en œuvre pour permettre à l'intéressée de s'approprier la matière, de la quantité et l'accessibilité du travail à réaliser, les résultats obtenus sont insuffisants;

Considérant que la minime amélioration constatée reste entachée de trop nombreuses erreurs et de rechutes incontrôlables qui entravent la crédibilité professionnelle de l'agent;

Considérant que certaines lourdes erreurs commises pourraient voir la responsabilité de l'administration communale mise en œuvre et avoir des conséquences dommageables non seulement pour cette dernière mais aussi pour le citoyen victime de l'erreur;

Considérant, en outre, que l'ensemble des erreurs commises, nécessitant une correction, contribue à donner une très mauvaise image de l'Administration communale et met à mal la confiance du citoyen;

Considérant que l'intéressée justifie cette situation par le manque de formations auxquelles elle aurait pu prétendre par rapport à d'autres agents; que cette affirmation est contraire à la vérité, l'agent ayant reçu la même formation que ses collègues, certains documents de travail ayant été réalisés spécifiquement pour elle et un accompagnement bien plus approfondi que tout ce qui était prévu habituellement ayant été assuré;

Considérant, en outre, qu'aucune demande d'inscription à une formation spécifique n'a été sollicitée par l'intéressée et que cette dernière n'a jamais sollicité de conseils supplémentaires auprès de l'Agent chargé de sa formation;

Considérant, également, que certaines erreurs commises par l'agent, telles que l'absence de sa signature, du sceau sec ou autres sur certains documents délivrés, ou encore la délivrance d'un permis à un citoyen mentionnant l'identité d'une autre personne, ne relèvent en aucun cas d'un quelconque manque de formation mais bien d'un manque total d'application et d'autocontrôle sur le travail exécuté;

Considérant que durant cette période, la relation de travail de Mesdames BEN ABDELLAH et D'AGOSTINO, collègue directe de l'intéressée, s'est rapidement détériorée; que ce problème n'est pas uniquement lié à Madame D'AGOSTINO, comme l'a, à plusieurs reprises, suggéré l'intéressée, étant donné que le problème

s'est étendu à l'ensemble des agents du service Citoyenneté, du fait que ceux-ci ont durant des mois dû supporter une part importante de travail de l'intéressée et qu'ils doivent recevoir les doléances des citoyens, victimes d'erreurs qu'elle commet;

Considérant que l'ambiance au sein du service s'est détériorée suite au fait que Madame BEN ABDELLAH a longtemps déchargé tout un pan de ses missions sur ses collègues, que ses résultats rendent obligatoire la correction systématique de son travail et que l'agent se défend de ses propres erreurs en mettant en exergue l'une ou l'autre erreur commise par un(e) collègue;

Considérant que l'intéressée reste convaincue d'une grande amélioration de ses prestations, de son épanouissement et du fait qu'elle pense fournir un bon travail en termes de qualité et de quantité, comme elle l'a affirmé au Collège communal lors de son audition du 05 octobre 2011; la réalité ne confirme malheureusement en aucun cas ces allégations tels que le démontrent, entre autres, les résultats du contrôle de la clôture des registres de permis de conduire effectué, à la demande du Secrétaire communal, par Monsieur Carl VAN EETVELDE en date du 08 novembre 2011;

Considérant que les notes et rapports du Secrétaire communal, du Chef de bureau administratif, du SPF Mobilité et Transports du 10 octobre 2011, de Monsieur Georges DEVOS, Inspecteur DGMSR, du 24 octobre 2011 et de Monsieur Carl VAN EETVELDE du 11 octobre 2011 et du 08 novembre 2011, établissent de manière précise des reproches à l'intéressée; que les explications de ladite intéressée n'en énervent aucunement la teneur quant à la compatibilité avec l'intérêt du service;

Considérant que la mesure envisagée se fonde sur une incompatibilité avec l'intérêt du service;

Considérant qu'il appert qu'aucun autre emploi ne lui est attribuable dans le respect de l'intérêt du service; que notamment plusieurs tentatives infructueuses de réaffectation ont jalonné la carrière de l'agent;

Considérant qu'il est également apparu qu'une énième réintégration provoqueraient des problèmes relationnels dans les services;

Considérant au vu de ce qui précède, que la reprise éventuelle de ses fonctions démotiverait les agents du service Citoyenneté et d'autres services; que d'après les éléments analysés par le Conseil communal, la réintégration entraverait la bonne marche du service administratif;

Considérant qu'en outre, et contrairement à ce qu'affirme la comparante, la mesure envisagée ne la «coupe» pas de toute ressource financière;

Considérant, en conséquence, que la mesure est jugée indispensable pour le bon fonctionnement de l'Administration communale;

(...)"

Considérant que la requérante prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir et du détournement de procédure et, plus particulièrement, de la violation de l'article 76 du Statut administratif de la Commune de GERPINNES approuvé le 29 septembre 2009 - sanction disciplinaire déguisée (...), en ce que le Conseil communal présente la décision de mettre la requérante en disponibilité d'emploi comme une mesure disciplinaire [lire : d'ordre] alors qu'il s'agit en réalité de lui infliger une sanction disciplinaire visant à sanctionner son comportement"; qu'en substance, le moyen soutient que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée; que la requérante s'en réfère au passage du rapport du secrétaire communal du 2 décembre 2012 dans lequel il est indiqué qu'il n'y a "aucune alternative crédible (...) afin de ne pas entamer un dossier disciplinaire nettement plus lourd de conséquence pour l'agent", ainsi qu'à divers extraits de la motivation de l'acte attaqué qui relèvent les erreurs commises et les mauvaises relations avec les collègues de

travail; qu'elle soutient encore que "ce n'est pas tant (son) travail que (sa) personnalité (...) et sa relation avec les autres qui est sanctionnée en l'espèce", qu'elle a été mise en disponibilité "car les autres agents ne l'apprécient pas", et que "la sanction infligée (...) est (...) intervenue au terme d'une procédure administrative menée uniquement à charge et dépourvue des plus élémentaires garanties";

Considérant qu'une mesure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et une sanction disciplinaire poursuivent des finalités différentes, la première étant destinée à rencontrer les besoins du fonctionnement du service tandis que la seconde vise à sanctionner des manquements; que le statut de la partie adverse prévoit expressément en son article 76 la possibilité d'une mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service; qu'indépendamment de toute volonté de sanction, l'intérêt du service peut justifier l'éloignement d'un agent dont il s'avère durablement que, pour quelque raison que ce soit, ses prestations ne rencontrent pas des attentes normales et légitimes, au point qu'il est difficile de l'occuper utilement;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a pu envisager l'alternative entre une sanction disciplinaire et l'acte attaqué, sans que cela démontre que l'intention qui l'animait soit de nature répressive; que, dans les circonstances de la cause, l'autorité a pu s'interroger sur le choix de la procédure qu'elle allait mettre en œuvre, d'autant plus que son statut ne prévoit pas de mécanisme de licenciement pour inaptitude professionnelle; qu'elle a tenu compte des conséquences que pourrait avoir pour l'agent une sanction disciplinaire maximale et a préféré une voie qu'elle a estimée moins dommageable, démentant ainsi une intention de punir; que la motivation de l'acte attaqué ne met pas en doute les raisons notamment médicales qui peuvent être à l'origine des problèmes constatés, mais met l'accent sur les conséquences de ceux-ci sur le fonctionnement de l'administration; que, par ailleurs, la décision attaquée n'a pas été prise en raison d'une simple mésentente ou incompatibilité d'humeur entre la requérante et ses collègues, mais bien de son incapacité persistante à s'adapter aux nouvelles tâches et responsabilités qui lui étaient confiées, de son manque d'autonomie dans son travail et de la dégradation de ses relations avec ses collègues appelés régulièrement à suppléer ses carences; que, comme le constate la partie adverse, cette situation faisait suite à plusieurs tentatives infructueuses de réaffectation; que c'est essentiellement en raison des nombreuses erreurs commises dans le cadre de sa dernière réaffectation que la partie adverse a pu estimer qu'aucun autre emploi ne lui était attribuable dans le respect de l'intérêt du service; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation de l'article 159 de la Constitution, de l'arrêté royal du

19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État (article 154), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration"; qu'en une première branche, elle soutient que l'article 76 du statut administratif de la commune de Gerpinnes, sur lequel se fonde l'acte attaqué, est illégal, puisque l'arrêté royal du 13 novembre 1967 relatif à la position de disponibilité des agents de l'État qui, en son chapitre II, instaurait la disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, a été abrogé par l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État; que la requérante soutient que par l'effet de cette abrogation, ce type de congé n'existe plus, d'autant qu'il n'est pas davantage prévu dans la circulaire du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la fonction publique locale et provinciale; qu'en une deuxième branche, la requérante soutient que l'acte attaqué n'expose pas pour quel motif le conseil communal a estimé pouvoir la mettre en disponibilité par retrait d'emploi bien que la question de l'illégalité de l'article 76 du statut administratif de la commune de Gerpinnes ait été soulevée lors de l'audition;

Considérant, quant à la première branche, que le statut administratif du personnel communal de Gerpinnes a été adopté conformément aux articles 41 et 162 de la Constitution et au principe de l'autonomie communale, corroboré par l'article L1212-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation; que l'article 76 de ce statut ne trouvait nullement son fondement dans l'arrêté royal du 13 novembre 1967, précité, qui ne régissait que les agents de l'État; que l'abrogation de cet arrêté n'a donc pu avoir aucun effet sur la validité de cette disposition; que si la circulaire ministérielle du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, telle que modifiée jusqu'à ce jour, ne traite pas de la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, cela n'implique pas que les autorités communales seraient empêchées de prévoir dans leurs statuts du personnel une telle position administrative; qu'enfin, la circulaire ministérielle du 11 février 2010 relative aux congés et dispenses dans la fonction publique locale et provinciale, invoquée par le moyen, n'a pas pour but de déterminer les diverses positions administratives des agents mais uniquement les congés et dispenses de services, soit des circonstances qui, en principe, demeurent sans incidence sur leur position d'activité de service; que rien n'établit dès lors l'illégalité de l'article 76 du statut du personnel communal de la partie adverse, qui est manifestement applicable à la requérante;

Considérant, quant à la seconde branche, que la motivation formelle d'un acte administratif doit indiquer les considérations de droit et de fait sur lesquelles il se fonde, mais ne doit pas développer d'argumentation sur l'applicabilité contestée d'une

règle de droit, question qui doit être tranchée par le juge éventuellement saisi d'un litige; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de "l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de motivation adéquate et d'impartialité, de l'erreur de fait et de droit, de l'inexactitude des motifs, de la violation du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'en une première branche, elle soutient que le dossier administratif "monté en vue de (son) audition (...) a été instruit uniquement à charge" sans que les faits retenus n'aient été soigneusement vérifiés, et que l'acte attaqué repose sur une mauvaise appréciation de sa situation et une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle expose qu'à aucun moment il n'a été fait état de l'extrême polyvalence dont elle a fait preuve au CPAS de Gerpennes et lors de ses huit premières années passées au sein de l'administration communale; qu'elle considère que le conseil communal a pris systématiquement le parti des agents dont elle avait pourtant dénoncé le caractère harcelant, sans prendre la peine de vérifier la réalité des faits qu'elle dénonçait, et qu'il a ainsi fait preuve d'un manque total d'impartialité;

Considérant que le rapport circonstancié établi par le secrétaire communal le 2 décembre 2011 expose de manière détaillée les différents problèmes rencontrés dans le travail de la requérante et les conséquences de cette situation, et envisage ensuite les possibilités d'amélioration et de réaffectation avant de proposer la mise en disponibilité; qu'il comporte certaines mentions relativisant ses manquements, mais conclut à l'impossibilité de lui donner une nouvelle affectation qui soit compatible avec l'intérêt du service, compte tenu de son manque d'autonomie et de son incapacité à s'adapter à toute nouvelle tâche ou responsabilité; que le dossier administratif corrobore le constat des difficultés rencontrées par la requérante dans les affectations successives que la partie adverse lui a attribuées, en tentant notamment de rencontrer sa demande de se voir attribuer des tâches fixes et régulières; qu'il témoigne des efforts de certains de ses collègues et supérieurs pour l'aider dans sa tâche ainsi que de l'échec de ces tentatives et de la dégradation consécutive des relations de travail; que l'accusation de harcèlement n'est pas étayée, et que la requérante n'invoque aucun élément concret qui aurait été sciemment négligé par la partie adverse; qu'elle n'établit donc pas en quoi la proposition du secrétaire communal ni, par la suite, l'acte attaqué, seraient entachés de partialité;

Considérant que, dans une deuxième branche du moyen, la requérante soutient que le rapport du secrétaire communal faisant état de "nombreuses erreurs graves" et proposant la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, décrit une situation largement exagérée, de sorte qu'en le faisant sien sans

vérification, le conseil communal a commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle estime que les faits qui lui sont reprochés sont pour la plupart exagérés et/ou inexacts; qu'elle développe ses arguments comme suit :

- au sujet des "erreurs répétitives", elle met en cause l'attitude de Claudia D'AGOSTINO qui n'aurait pas accepté de devoir partager son bureau avec elle, elle conteste avoir reçu une formation suffisante et soutient que ses collègues "ne se sont jamais montrés accessibles"; elle dit avoir attiré à plusieurs reprises l'attention de sa hiérarchie sur sa situation sans la moindre réponse réellement efficace;
- au sujet de la "qualité du travail fourni", la requérante soutient que son travail n'est "ni pire ni meilleur que celui des autres agents s'étant essayés aux tâches attribuées à la requérante", et qu'un contrôle du SPF Mobilité et Transports portant sur le second semestre 2010 avait révélé de nombreuses erreurs dont seulement trois pouvaient lui être attribuées; elle estime que dans ces circonstances, il est malvenu d'affirmer que son travail nuirait à l'image de la commune ou engagerait sa responsabilité, et qu'en ce qui concerne les incohérences relevées sur les tableaux elle conteste qu'elles lui soient imputables;
- quant au "non respect des délais", elle expose qu'elle n'a reçu aucune formation pour réaliser la tenue et la clôture des registres des permis de conduire, et qu'elle a donc fait de son mieux malgré les nombreuses erreurs commises par les autres agents;
- en ce qui concerne le "comportement/relationnel", elle soutient qu'elle a subi pendant de nombreux mois un harcèlement de la part de Claudia D'AGOSTINO au point d'être tombée malade, et que ce ne sont donc pas ses absences qui ont été la cause de la mauvaise ambiance de travail mais plutôt l'inverse;

Considérant qu'ainsi qu'il est exposé dans le rapport du secrétaire communal du 2 décembre 2011, qui en cite des exemples précis, la partie adverse a constaté dans le travail de la requérante de nombreuses petites erreurs répétées, ainsi que quelques erreurs plus lourdes dont les conséquences pourraient être graves pour le citoyen et engendrer la responsabilité de la commune; que ces constats résultent de plusieurs pièces du dossier administratif, en particulier les rapports des 13 décembre 2010 et 23 juin 2011 (points 17 et 24 de l'exposé des faits); que ces erreurs ont pu raisonnablement amener à conclure à un manque total d'application et d'auto-contrôle de la part de la requérante; que le dossier administratif témoigne de plusieurs initiatives visant à soustraire celle-ci à la pression et à lui permettre de travailler dans de meilleures conditions; que les allégations relatives au manque de formation et au défaut total de soutien sont démenties par le dossier, la requérante ayant elle-même écrit, dans le rapport qu'elle a rédigé le 24 janvier 2011, qu'elle a été aidée par son chef de bureau ainsi que par certaines collègues; que la réalisation des permis de conduire et leur contrôle, ainsi que l'envoi des registres au SPF Mobilité et Transports relevait de la responsabilité de la requérante depuis le 23 février 2011 et que le rapport du SPF

y a relevé tellement d'erreurs qu'il jugeait ce document inutile pour la gestion du service; qu'il est établi qu'elle a, en outre, tardé à transmettre ce registre malgré plusieurs rappels de ses supérieurs et en s'écartant des engagements qu'elle avait pris; qu'enfin, il résulte de ce contexte que la mésentente avec Claudia D'AGOSTINO ne peut être considérée comme un élément essentiel des motifs de l'acte attaqué;

Considérant que ces éléments démentent la défense de la requérante selon laquelle, en substance, la partie adverse aurait fait preuve à son égard d'une sévérité anormale; que la deuxième branche du moyen n'est pas sérieuse;

Considérant que, dans une troisième branche du moyen, la requérante reproche à l'acte attaqué de ne pas expliquer en quoi la sanction de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service est proportionnée par rapport aux faits qui lui sont reprochés; qu'elle s'étonne également qu'il n'ait pas été fait droit à sa demande d'être affectée au poste d'accueil au public actuellement vacant, alors qu'il n'implique pas de contact avec les autres agents;

Considérant qu'il résulte de l'examen du premier moyen que l'acte attaqué ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée et que la question de sa proportionnalité par rapport aux faits est dès lors dénuée de pertinence; que, pour le surplus, la motivation de l'acte attaqué se réfère notamment aux tentatives infructueuses de réaffectation qui ont jalonné la carrière de la requérante et constate que sa dernière affectation au service des permis de conduire rencontrait sa propre demande; qu'elle fait encore clairement apparaître que la décision a été prise en raison de l'incapacité de la requérante à s'adapter à de nouvelles tâches ou responsabilités et à faire preuve de l'autonomie que l'on serait en droit d'attendre d'un agent de son grade; qu'enfin, il résulte du dossier administratif que le service d'accueil est intégré dans le service de la population et que la partie adverse attend des agents qui y sont affectés une certaine polyvalence; que la requérante avait d'ailleurs, antérieurement, demandé à être déchargée des remplacements qu'elle devait effectuer au service de l'accueil; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-six septembre deux mille douze par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

D. DÉOM.