

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.759 du 2 avril 2015

A. 204.279/VIII-7951

En cause : **BEN ABDELLAH** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e David FESLER, avocat,
rue de France 8
6000 Charleroi,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

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 l'arrêt n° 220.751 du 26 septembre 2012 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 janvier 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 6 mars 2015;

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e David FESLER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cyrille DONY, loco M^{es} Cédric MOLITOR et Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Laurence LEJEUNE, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 220.751 du 26 septembre 2012; qu'il y a lieu de s'y référer;

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 [la] mettre 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; qu'elle 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"; que, dans son mémoire en réplique, elle fait valoir qu'hormis la révocation et la démission d'office, la décision attaquée est bien plus lourde qu'une sanction disciplinaire et que la mesure prise à son égard est

totalement disproportionnée par rapport aux faits reprochés, les prétendues "lourdes erreurs" qui lui sont reprochées étant demeurées sans conséquence pour la commune; qu'elle ajoute qu'une grande partie desdites erreurs ont été commises lors de sa "cohabitation" avec Claudia D'AGOSTINO, soit à un moment où elle se trouvait dans une détresse morale extrême;

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 ayant pour objectif de rencontrer les besoins du fonctionnement du service tandis que la seconde vise à sanctionner des manquements imputés à un agent; 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 les prestations ne rencontrent pas des attentes normales et légitimes, au point qu'il devient 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 une volonté de nature répressive; que, dès lors que son statut ne prévoit pas de mécanisme de licenciement pour inaptitude professionnelle, la partie adverse a, de manière parfaitement légitime, pu adopter une mesure de retrait d'emploi sans qu'une telle option ne revête un caractère disciplinaire; que la motivation de l'acte attaqué ne remet pas en cause les raisons notamment médicales qui peuvent être à l'origine des problèmes constatés mais se fonde exclusivement sur les conséquences de ceux-ci sur le fonctionnement de l'administration; que, par ailleurs et contrairement à ce qu'avance la requérante, la décision attaquée n'a pas été prise en raison d'une simple mésentente ou incompatibilité d'humeur avec ses collègues mais bien de son incapacité persistante à s'adapter aux 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 résulte de l'échec de plusieurs tentatives de réaffectation; qu'à la suite des nombreuses erreurs commises dans le cadre de sa dernière réaffectation, la partie adverse a raisonnablement pu estimer qu'aucune autre fonction ne pouvait lui être confiée sous peine de mettre en péril l'intérêt du service; que le premier moyen n'est pas fondé;

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 partie adverse, 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; qu'elle relève 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, elle souligne 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, précité, ait été soulevée lors de l'audition; qu'en réplique, elle s'en réfère à sa requête en annulation;

Considérant, quant à la première branche du moyen, que le statut administratif du personnel de la partie adverse a été adopté conformément aux articles 41 et 162 de la Constitution et au principe de l'autonomie communale, tel que consacré 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, lequel 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 circonstance que la circulaire ministérielle du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, telle qu'en vigueur à ce jour, ne traite pas de la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, cela ne prive nullement les autorités communales de la possibilité de prévoir, dans leur statut du personnel, une telle position administrative; qu'enfin, la circulaire ministérielle du 11 février 2010, précitée, et invoquée par le moyen, ne vise pas à déterminer les diverses positions administratives des agents mais traite exclusivement des congés et dispenses de service, soit des circonstances qui, en principe, demeurent sans incidence sur leur position d'activité de service; que l'article 76, précité, ne viole dès lors aucune des règles visées au moyen; que la première branche du deuxième moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la seconde branche du moyen, que la motivation formelle d'un acte administratif doit indiquer les considérations de droit et de fait sur lesquelles il se fonde; que la motivation en droit ne requiert nullement que l'autorité se prononce sur une éventuelle divergence en droit quant à l'applicabilité contestée d'une norme juridique; qu'en outre, cette question de légalité a été posée par la

première branche du moyen qui a été déclarée non fondée; que la deuxième branche du deuxième moyen n'est dès lors pas fondée;

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 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 Gerpinnes 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; que, dans une deuxième branche, 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", elle 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;

que, dans une troisième branche, 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 que, dans son mémoire en réplique, la requérante insiste sur le parti pris du secrétaire communal lors de l'instruction du dossier et fait valoir qu'elle a dénoncé le comportement, qu'elle qualifie d'harcelant, de celui-ci; qu'en ce qui concerne les fautes répétitives qui lui sont reprochées, elle insiste sur le fait qu'elle n'a pas bénéficié d'une réelle formation; qu'elle rappelle, pour le surplus, qu'elle a fait montre d'une réelle polyvalence et d'une constante bonne volonté et insiste sur le fait qu'elle a été victime de harcèlement de la part de ses collègues; qu'elle reproche à la partie adverse de ne l'avoir changé de bureau que cinq mois après se soit plainte de ce harcèlement et ce malgré l'avis qui avait été rendu par la médecine du travail; que, réitérant les arguments invoqués dans sa requête, elle fait valoir que les faits qui lui sont reprochés sont, pour la plupart, "exagérés et/ou inexacts"»; qu'elle souligne, enfin, qu'au lieu de décider d'une mise en disponibilité par retrait d'emploi, la partie adverse aurait parfaitement pu faire droit à sa demande d'être placée au poste d'accueil du public qui n'aurait plus impliqué de contact avec les autres agents de l'administration; qu'elle déduit de l'ensemble de ces éléments que l'acte attaqué "repose sur une appréciation erronée de la situation et est manifestement empreint de partialité";

Considérant, quant à la première branche du moyen, que le rapport circonstancié établi par le secrétaire communal, le 2 décembre 2011, expose de manière précise les différents problèmes rencontrés dans le travail de la requérante, ainsi que 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 atteste

de l'existence des difficultés rencontrées par la requérante dans les affectations successives que la partie adverse lui a attribuées, dans le souci de rencontrer sa demande de se voir attribuer des tâches fixes et régulières; qu'il témoigne également 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; que la première branche du troisième moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, 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 que la requérante commettait, dans son travail, de nombreuses erreurs légères récurrentes, ainsi que quelques erreurs plus lourdes dont les conséquences pourraient être graves pour le citoyen et engager la responsabilité de la commune; que ces constats résultent de plusieurs pièces du dossier administratif, en particulier des rapports des 13 décembre 2010 et 23 juin 2011; que ces erreurs ont pu raisonnablement amener à conclure à un manque d'application et d'auto-contrôle de la part de la requérante; que le dossier administratif atteste que plusieurs initiatives ont été prises pour la soustraire de toute pression afin de 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; qu'ainsi, la requérante a 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 bien de sa responsabilité depuis le 23 février 2011; que le rapport du SPF y a relevé tellement d'erreurs qu'il a conclu à l'inutilité de ce document pour la gestion du service; qu'il est également démontré qu'elle a 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; 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 troisième moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, 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

évoque les 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 celle-ci 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 la troisième branche du troisième moyen n'est pas fondée,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le deux avril deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.