

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

n° 257.514 du 3 octobre 2023

A. 234.667/VIII-11.804

En cause : **SALICK** Brinda,
ayant élu domicile chez
M^{es} Serge BIRENBAUM et
Antoine GREGOIRE, avocats,
rue Defacqz 78 - 80
1060 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 septembre 2021, Brinda Salick demande l'annulation de « la décision du 26 juillet 2021 [...] prise par le collège échevinal de Watermael-Boitsfort, notifiée par une lettre datée du 27 juillet 2021 [...], lui imposant une mutation d'office prenant cours le 30 juillet 2021, et de la décision implicite non notifiée prise par la partie adverse de la maintenir dans le service au sein duquel elle a été mutée ».

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 24 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 septembre 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 Sumaili Ntambwe, *loco* M^{es} Serge Birenbaum et Antoine Grégoire, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Catherine Jimenez, avocat, comparaisant 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. Le 11 décembre 1989, la requérante entre au service de la partie adverse en qualité d'agent contractuel et est affectée au service des Finances.

2. Le 1^{er} avril 2011, elle est nommée en tant qu'agent administratif de rang B.

3. Le 1^{er} décembre 2014, elle est promue au rang B4.

4. Le 2 mai 2018, elle formule une demande de mutation, motivée par des conflits relationnels au sein de son service.

5. Le 29 mai 2018, le collège de la partie adverse décide de l'affecter au poste de contrôle interne, nouvellement créé.

6. En juin 2020, elle prend seule l'initiative d'établir un « rapport sur l'organisation des examens de promotion en 2020 », dans lequel elle relève des irrégularités dans cette organisation.

Elle remet ce rapport au secrétaire communal le 12 juin 2020 à l'issue d'un entretien avec celui-ci.

7. Lors d'une pause déjeuner, elle indique à l'une de ses collègues, déléguée syndicale par ailleurs, qu'elle a fait un rapport avec des recommandations au sujet de l'organisation des examens de promotion.

Cette information est répétée par la déléguée syndicale à un conseiller communal de l'opposition qui, sur cette base, interpelle le bourgmestre sur la question lors de la réunion du conseil communal du 16 juin 2020.

8. Le 1^{er} juillet 2020, le secrétaire communal, en sa qualité de chef du personnel et de responsable du fonctionnement du contrôle interne, reçoit la requérante pour faire une mise au point après l'incident de la séance du conseil communal du 16 juin 2020.

L'entretien fait l'objet d'un compte rendu écrit sous la forme d'un rapport de dysfonctionnement, contenant des pistes de solution devant faire l'objet d'une première évaluation en décembre 2020. Ce rapport est finalisé et signé par le secrétaire communal et la requérante le 20 août 2020.

9. À partir de juin 2020, la requérante se voit confier la mise en œuvre des obligations dévolues à la commune dans le cadre de la crise sanitaire liée au coronavirus COVID19 en matière de protection des travailleurs et des utilisateurs des services communaux.

Selon la partie adverse, elle n'aurait de ce fait plus exercé de tâches de contrôle interne en 2020.

10. Le 19 janvier 2021, la requérante se voit accorder un congé de convenance personnelle pour une durée de douze mois. Elle exerce alors une fonction de secrétaire administrative au sein du CPAS de Watermael-Boitsfort.

11. À la mi-mars 2021, la requérante contacte informellement le secrétaire communal afin de lui signaler qu'elle va demander sa réintégration au sein de l'administration communale. Le secrétaire communal lui indique qu'elle ne pourra être réaffectée au service du Contrôle interne en raison des incidents ayant mené au rapport de dysfonctionnement en 2020.

12. Le 14 avril 2021, la requérante sollicite une fin anticipée de son congé et sa réintégration « à [s]on poste vacant de coordinatrice contrôle interne à partir du 20 juillet prochain ».

13. Au début du mois de mai 2021, la partie adverse propose à la requérante une affectation au service de la Vie économique et la convoque à un entretien dans ce cadre. La requérante refuse cette proposition.

14. Dans le courant du même mois, faisant suite à sa demande, le bourgmestre de la partie adverse la reçoit et confirme le point de vue du secrétaire communal.

15. Dans le courant du mois de juin, des échanges de courriers ont lieu entre la partie adverse et le conseil de la requérante.

16. Le 20 juillet 2021, la requérante se présente sur son lieu de travail.

17. Le 26 juillet 2021, la partie adverse décide de l'affecter au service de l'Enseignement, en remplacement d'A.G., absente pour raisons de santé.

Il s'agit du premier acte attaqué, notifié à la requérante par un courrier recommandé daté du 27 juillet 2021.

Il est motivé comme suit ;

« Vu la Nouvelle loi communale,
Vu le principe général de mutabilité du personnel,
Vu le rapport de dysfonctionnement établi le 01.07.2020 par le Secrétaire communal, [...] et finalisé le 20.08.2020 à la suite des manquements suivants constatés dans le chef de M^{me} Brinda Salick :

- En juin 2020, M^{me} Salick a pris personnellement l'initiative d'analyser les processus relatifs [à] l'organisation d'examens de promotion à venir et les critères d'obtention des promotions et d'adresser au secrétaire communal un rapport avec ses recommandations ; ce faisant elle a outrepassé les règles adoptées par le Conseil Communal qui régissent l'accomplissement de sa mission, règles qu'elle connaissait bien puisqu'elle en était elle-même la rédactrice.
- En outre et à cette occasion, M^{me} Salick a manqué à son devoir de confidentialité, en révélant à une collègue avoir adressé ce "rapport" au secrétaire communal et, par le fait des choses, en éventant sa teneur, sinon son contenu. Ladite collègue ayant informé un membre du conseil communal, son indiscretion a donné lieu à un incident en séance publique du conseil communal, le 16.06.2020.

Vu la demande d'octroi d'un congé de longue durée pour convenances personnelles introduite le 21.12.2020 par M^{me} Salick, approuvée par le Conseil communal le 19.01.2021 ;

Considérant qu'une réintégration de M^{me} Salick au poste de référent "contrôle interne" est écartée compte tenu des conséquences des dysfonctionnements constatés en juillet 2020 sur sa crédibilité, le respect strict de la confidentialité et de la déontologie étant essentiels pour exercer une telle fonction ;
Considérant qu'il est préférable, tant dans l'intérêt de M^{me} Salick que dans l'intérêt du service, d'envisager une autre affectation, d'un contenu et d'un niveau correspondant à son profil ;
Considérant que M^{me} Salick s'est vu proposer une offre d'affectation comme responsable d'équipe au service de la Vie économique, offre qu'elle a déclinée après un entretien avec le DRH faisant fonction et la responsable du service, qui lui ont exposé le contenu et les attentes liées à la fonction ;
Considérant que M^{me} Salick s'est vu proposer une offre d'affectation au service de l'Enseignement, pour suppléer à l'absence pour raison de santé d'une collaboratrice, [A. G.] ; que la durée de cette affectation ne peut être précisée puisqu'elle est liée à l'évolution de l'état de santé [d'A.G.] ;
Considérant que le changement d'affectation de M^{me} Salick n'est pas une sanction mais une simple mesure d'ordre intérieur mue par l'intérêt du service, qui peut en outre être lue à la lumière d'un contexte dans lequel, tenant compte d'autres devoirs urgents liés à la gestion de la crise sanitaire, Madame Salick n'a plus exercé pleinement ses fonctions antérieures au contrôle interne depuis l'établissement du rapport de dysfonctionnement, soit depuis environ un an ;
Considérant que cette réaffectation doit permettre au service de l'Enseignement de préparer et d'assurer la rentrée scolaire dans les meilleures conditions possibles compte tenu de l'absence [d'A. G.].
[...] »

18. Le 20 septembre 2021, A. G., que la requérante remplaçait au service de l'Enseignement, reprend le service et ses fonctions.

19. Par une décision du 20 septembre 2021, la partie adverse décide « de prolonger l'affectation de [la requérante] au service de l'Enseignement, dans l'attente d'une réaffectation définitive correspondant à son profil au sein de l'administration communale.

Il s'agit du second acte attaqué.

Il est motivé comme suit :

« Vu la Nouvelle loi communale,
Vu le principe général de mutabilité du personnel,
Revu sa délibération du 27.07.2021 prononçant, dans l'intérêt du service, la mutation à titre temporaire de M^{me} Brinda Salick au service de l'Enseignement, en remplacement [d'A. G.], absente pour raison de santé ;
Considérant [qu'A. G.] reprend le travail le 20.09.2021 ;
Considérant qu'aucun poste correspondant au profil de M^{me} Salick n'est actuellement vacant au sein de l'administration communale ;
Vu la demande de [G. P.] du 16.09.2021 (voir annexe) de maintenir l'affectation de M^{me} Salick au service de l'Enseignement au-delà de la reprise du travail [d'A. G.], justifiée par l'importance croissante de la charge de travail du service ;
Considérant que dans l'attente d'une réaffectation définitive, il est dans l'intérêt du service de prolonger l'affectation de M^{me} Salick au service de l'Enseignement, où son soutien s'avère très efficace.
[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

La requérante soutient que les décisions contestées sont des sanctions disciplinaires déguisées, prises par la partie adverse avec l'intention de la punir puisqu'elles sont fondées sur des actes considérés par celle-ci comme constituant des fautes, à savoir « une violation de la Charte du contrôle interne, du devoir de confidentialité des agents communaux et de la déontologie de la fonction » occupée.

Elle constate que bien que la partie adverse ne l'indique pas *sensu stricto* dans l'*instrumentum* du premier acte attaqué, il n'est pas contestable qu'elle considère que son comportement est constitutif d'une faute, puisque la seule justification de ces griefs est la violation des règles adoptées en matière de contrôle interne, d'un devoir de confidentialité et de règles déontologiques. Selon elle, la volonté de punir peut donc déjà être déduite de la circonstance que ce sont les fautes reprochées qui justifient à elles seules la mesure de mutation d'office litigieuse.

Elle estime, en outre, que l'intérêt du service n'est pas de nature à justifier cette mesure de mutation d'office au regard des fautes qui la fondent. Elle observe que le premier acte attaqué est en tout cas peu précis quant à une mise en péril de l'intérêt du service ou, à tout le moins, produit des effets manifestement déraisonnables et disproportionnés par rapport à une éventuelle mise en péril de cet intérêt.

Elle expose que pour justifier la sauvegarde de l'intérêt du service, la partie adverse relève dans le premier acte attaqué qu'elle aurait manqué à son devoir de confidentialité et à la déontologie, ce qui constituerait un danger pour le service du Contrôle interne et qu'elle aurait « perdu » ses compétences parce qu'elle s'est absentée du service pendant un an.

Or, quant à ce dernier argument, elle explique qu'elle est restée membre du service du Contrôle interne jusqu'au 19 janvier 2021 et a continué à exercer ses missions jusqu'à cette date, de sorte qu'elle est donc restée affectée dans ses fonctions initiales plus de six mois après que les faits reprochés se sont produits. En outre, elle souligne qu'après sa période de congé pour convenance personnelle, elle a été réintégrée dans son service le 20 juillet 2021, sa mutation n'est intervenue que dix jours plus tard, ce qui signifie que sa présence ne constituait pas – en soi – une

menace qui aurait justifié son écartement et ce qui démontre à suffisance qu'en réalité, l'intérêt du service est davantage le prétexte utilisé pour la sanctionner.

Par ailleurs, elle expose encore qu'à aucun moment, la partie adverse ne démontre qu'elle a outrepassé le champ de ses compétences en produisant un rapport sur les critères d'obtention des promotions, ni que les observations qu'elle a formulées sur ce sujet auraient été erronées ou dépourvues de pertinence. Elle souligne que ce que la partie adverse lui reproche, pour l'essentiel, est d'avoir pris l'initiative d'examiner une question sensible, qui ne faisait prétendument pas partie de son travail ou qui, à tout le moins, n'était pas dans les priorités de la majorité politique, et d'avoir commis une indiscretion en évoquant avec une collègue l'existence de son analyse.

Or, elle rappelle, notamment, que :

- le droit de la fonction publique est régi par le principe de légalité, ce que la charte de contrôle interne adoptée par la partie adverse confirme de sorte que le contrôle de la légalité des procédures de promotion rentrait donc bien dans les missions du service du Contrôle interne et, *a fortiori*, dans ses missions ;
- avant l'incident en séance du conseil communal, la partie adverse avait reçu son rapport à propos des irrégularités dans les procédures de promotion interne et ne lui avait pas reproché de l'avoir rédigé ; elle explique qu'elle en avait avisé la directrice des Ressources humaines, puis le secrétaire communal qui lui avait d'ailleurs précisément demandé de lui transmettre ledit rapport, sans rien trouver à redire lorsqu'il l'a reçu ;
- elle n'a communiqué à personne d'autre qu'au secrétaire communal le contenu de son rapport, seule l'existence de ce rapport a fait l'objet d'une communication privée de sorte que l'indiscretion qui en a résulté a donc été commise par une autre employée, ce dont la partie adverse était pleinement informée.

Elle constate encore que le rapport de dysfonctionnement du 1^{er} juillet 2020 ne conclut pas à la nécessité de l'écarter du service puisqu'au terme de ce rapport, les parties se mettent en effet d'accord sur la mise en place de différentes mesures, dont aucune ne sera toutefois mise en œuvre par la partie adverse.

Enfin, elle estime qu'à supposer même que l'une ou l'autre faute reprochée soit établie, la partie adverse ne démontre pas en quoi elle(s) aurai(en)t mis en cause l'intérêt du service, ceci d'autant plus qu'il s'agirait d'une faute isolée commise par un agent qui n'avait aucune autre intention que celle de servir l'intérêt communal et de remplir sa mission, et qui, en presque 32 ans de carrière, a toujours fait preuve de probité et de loyauté envers sa hiérarchie.

Selon elle, ce qui précède confirme le caractère disciplinaire des actes attaqués.

Elle expose encore qu'elle a été entendue le 1^{er} juillet 2020 dans le cadre d'une procédure de dysfonctionnement et que les actes attaqués ne peuvent se comprendre, dans une suite logique, que comme l'aboutissement d'une procédure disciplinaire initiée par cette procédure préalable de dysfonctionnement.

À titre subsidiaire, elle estime que les actes attaqués sont des mesures graves susceptibles de recours en tant qu'ils emportent des modifications importantes de sa fonction et qu'ils découlent directement de son comportement. Selon elle, ce caractère grave ressort, notamment, de ce que les actes attaqués ont indéniablement été pris sur la base de son comportement et engendrent des modifications importantes et radicales de ses fonctions et de son travail puisque celles-ci s'exercent désormais dans le cadre de l'Enseignement et non plus au Contrôle interne.

Elle souligne aussi qu'elle a été affectée à une fonction temporaire, dès lors qu'elle remplaçait un autre agent parti en maladie, et à un niveau de responsabilité moindre puisqu'elle a perdu ses responsabilités de coordinatrice. Elle indique qu'à la date du dépôt de la requête, l'agent malade est revenu à son poste mais que la partie adverse a toutefois décidé de la maintenir au service de l'Enseignement, sans aucune affectation.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse estime que les actes attaqués ne constituent pas une sanction disciplinaire déguisée. Elle expose qu'en l'espèce, ils stipulent expressément qu'ils constituent une décision de mutation de la requérante au service de l'Enseignement et que « le changement d'affectation de [la requérante] n'est pas une sanction mais une simple mesure d'ordre intérieur mue par l'intérêt du service ». Elle ajoute que les circonstances qui entourent leur adoption font apparaître que les actes attaqués ne sont pas fondés sur les faits qui ont donné lieu au rapport de dysfonctionnement du 1^{er} juillet 2020 et n'ont pas été adoptés à l'issue de la procédure de dysfonctionnement mais qu'ils sont fondés sur la nécessité de réaffecter la requérante à la suite de sa volonté de mettre fin au congé de longue durée qu'elle avait obtenu pour travailler au sein du CPAS de Watermael-Boitsfort. Elle indique que les décisions d'affectation répondent à l'obligation découlant de l'acte de nomination de la requérante de la réintégrer au sein des services communaux lorsqu'elle en a fait la demande.

Elle explique que « le choix du lieu d'affectation a été déterminé par plusieurs circonstances ainsi énumérées dans le premier acte attaqué et confirmées dans le second acte :

- 1° la réaffectation de la requérante au service du contrôle interne où elle était auparavant affectée n'est pas envisageable compte tenu :
 - “des conséquences des dysfonctionnements constatés en juillet 2020 sur sa crédibilité, le respect strict de la confidentialité et de la déontologie étant essentiels pour exercer une telle fonction” ;
 - “qu'il est préférable, tant dans l'intérêt de [la requérante] que dans l'intérêt du service, d'envisager une autre affectation, d'un contenu et d'un niveau correspondant à son profil” ;
 - que “ tenant compte d'autres devoirs urgents liés à la gestion de la crise sanitaire, [la requérante] n'a plus exercé pleinement ses fonctions antérieures au contrôle interne depuis l'établissement du rapport de dysfonctionnement, soit depuis environ un an” ;
- 2° l'affectation de la requérante au service de la Vie économique n'est pas souhaitable parce que la requérante l'a refusée ;
- 3° [A. G.], affectée au service de l'enseignement, est absente pour raisons de santé et l'affectation de la requérante permettra “de préparer et d'assurer la rentrée scolaire dans les meilleures conditions possibles” en palliant cette absence ».

Elle indique que les faits consignés dans le rapport de dysfonctionnement et leurs conséquences en termes de perte de confiance sont donc invoqués, avec d'autres et sans qu'il y ait de hiérarchie entre eux, pour expliquer le choix du lieu d'affectation de la requérante et non la nécessité de la muter. Elle soutient que l'affectation contestée n'est donc pas la conséquence directe, et encore moins l'aboutissement, des dysfonctionnements constatés le 1^{er} juillet 2020 puisque ceux-ci n'ont été pris en considération que pour écarter la possibilité de réaffecter la requérante, à son retour du CPAS, au service du Contrôle interne, ce qui ne saurait constituer en soi une sanction.

Elle ajoute que ce choix de ne pas affecter la requérante au service du Contrôle interne constitue d'autant moins une sanction que la requérante ne disposait d'aucun droit à une réaffectation au sein de ce service ni du reste au sein d'aucun autre service, un agent ne pouvant faire valoir aucun droit à une désignation.

Elle observe encore que, même en 2020 à l'époque de l'incident relatif à l'établissement et à la divulgation du rapport de contrôle des procédures de promotion, elle n'a démontré aucune volonté de punir la requérante puisqu'elle n'a

jamais entamé à son encontre de procédure disciplinaire. Elle rappelle qu'un entretien individuel de fonctionnement aboutissant à la rédaction d'un rapport de dysfonctionnement n'a aucune portée ni valeur disciplinaire.

De surcroît, elle constate que les actes attaqués sont uniquement motivés par l'intérêt et les nécessités du bon fonctionnement des services qui dictaient à la fois de ne pas réaffecter la requérante au sein du service du Contrôle interne ni à une fonction qu'elle avait expressément refusée et de l'affecter au service enseignement en raison des besoins de renfort liés à la préparation de la rentrée scolaire et à l'absence d'une collègue.

Par ailleurs, elle attire l'attention sur le fait que la requérante ne dément pas avoir refusé une affectation au département de la Vie économique et qu'elle ne dément pas non plus que le service Enseignement avait besoin de son renfort et que son affectation, toujours en vigueur, est utile et nécessaire.

En ce que la requérante considère que les impératifs de nécessité de service seraient démentis par le seul fait qu'après le rapport de dysfonctionnement du 1^{er} juillet 2020, elle aurait encore poursuivi jusqu'au 19 janvier 2021 ses missions de contrôle interne, la partie adverse estime que ce n'est pas exact puisque, dans les faits, la requérante a prêté main-forte à la gestion de la crise sanitaire dès la mi-juin 2020 jusqu'en janvier 2021 et que la seule mission de contrôle interne qu'elle a accomplie est la rédaction du rapport annuel 2020 avant son départ pour le CPAS.

Elle indique, finalement, que les actes attaqués sont sans conséquence sur le statut administratif et pécuniaire de la requérante qui conserve un emploi et une rémunération conforme au grade B dans lequel elle est nommée et que la preuve contraire n'est d'ailleurs pas rapportée.

Elle soutient aussi que les actes attaqués ne constituent pas une mesure préjudiciable prise en raison du comportement de la requérante.

Elle rappelle que les actes attaqués n'ont pas été pris consécutivement aux faits consignés dans le rapport de dysfonctionnement du 1^{er} juillet 2020 mais qu'ils ont été adoptés à la suite de la volonté de la requérante de réintégrer les services administratifs communaux après les avoir quittés pour rejoindre ceux du CPAS. Elle relève encore que les actes attaqués ne portent aucune atteinte aux droits statutaires de celle-ci qui conserve une affectation et une rémunération correspondant au grade B dans lequel elle est nommée et que le principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un agent puisse toujours se voir déplacer d'un service à un autre et ne dispose d'aucun droit

acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction.

Selon elle, le simple fait que la requérante doive désormais exercer ses tâches administratives dans un autre service que celui du Contrôle interne ne peut justifier, à lui seul et contrairement à ce qu'elle affirme, le caractère grave et préjudiciable de la mesure.

Quant à l'intérêt au recours, elle constate que la requérante justifie celui-ci en invoquant que les actes attaqués lui causent « un préjudice sur le plan de sa carrière mais constitue(nt) également et surtout un préjudice moral en ce qu'il(s) constitue(nt) une atteinte à son honneur et à son image » mais que la requérante n'apporte aucune pièce de nature à démontrer les préjudices vantés.

Elle ajoute qu'elle ne perçoit du reste pas quel avantage la requérante retirerait de l'annulation des actes attaqués qui l'affectent au service de l'Enseignement puisque cette annulation ne lui donnerait aucun droit à une affectation au sein du service du Contrôle interne.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

À titre principal, la requérante constate que, d'une part, la partie adverse reconnaît elle-même que les manquements reprochés en juillet 2020 sont à la base de sa réaffectation dans un autre service que celui du Contrôle interne, de sorte que les actes attaqués sont donc bien la conséquence directe de fautes reprochées et que, d'autre part, les autres circonstances invoquées par la partie adverse ne sont pas démontrées ou sont insuffisantes à établir que les fautes reprochées seraient étrangères à l'adoption des actes attaqués.

Elle expose qu'elle a bel et bien travaillé pour le service du Contrôle interne jusqu'au 19 janvier 2021, soit postérieurement à l'établissement du rapport de dysfonctionnement en juillet 2020 et qu'elle n'a jamais en soi refusé l'affectation au service de la Vie économique, la partie adverse n'étant jamais revenue vers elle à la suite de l'entretien du mois de mai 2020.

Elle estime encore que la partie adverse ne démontre pas en quoi l'intérêt du service nécessitait l'adoption des actes attaqués.

À titre subsidiaire, elle estime que les actes attaqués sont des mesures graves en tant qu'ils emportent des modifications importantes de sa fonction et qu'ils découlent directement de son comportement. Elle constate qu'il est d'ailleurs

question, à plusieurs reprises dans le mémoire en réponse et, plus fondamentalement, dans le premier acte attaqué, d'une rupture de confiance.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

La requérante maintient que les actes attaqués doivent être considérés comme des sanctions déguisées.

Selon elle, il est établi qu'ils ont des incidences graves sur son statut administratif. Elle fait valoir que la teneur du premier acte attaqué confirme que c'est pour l'essentiel en raison des fautes déontologiques qu'elle a commises et que la partie adverse a constatées le 1^{er} juillet 2020 que sa mutation au service de l'Enseignement a été décidée. Elle allègue que non seulement son comportement est qualifié de « manquement » à de multiples devoirs déontologiques et est donc constitutif, à l'estime de la partie adverse, de fautes déontologiques mais qu'en outre, il justifie la mesure de mutation contestée puisque sans celui-ci, elle aurait manifestement pu être réaffectée au service du Contrôle interne.

Elle ajoute que les circonstances qui entourent l'adoption des actes attaqués concourent également à considérer que ces derniers revêtent un caractère disciplinaire et renvoie à ce sujet à son mémoire en réplique.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

Elle fait valoir que la requérante a mis fin à son affectation au sein du service du Contrôle interne en introduisant, le 21 décembre 2020, une demande d'octroi d'un congé de longue durée à partir du 1^{er} janvier 2021 pour travailler au sein du CPAS de Watermael-Boitsfort. Elle en déduit que le premier acte attaqué n'est pas une mutation, mais bien une décision d'affectation de la requérante à la suite de la démission de celle-ci de son poste au CPAS.

Elle soutient ensuite que « ce n'est pas parce qu'elle lui a reproché certains comportements que la requérante a été mutée au service de l'Enseignement ». Elle indique que devant réintégrer la requérante qui avait d'abord fait le choix de quitter l'administration, elle a examiné, lors de l'adoption du premier acte attaqué, toutes les possibilités de réaffectation envisageables eu égard à un ensemble de paramètres : charge de travail, composition du service, acte de nomination et antécédents de la requérante, besoins en personnel, type de missions à confier, etc. C'est ainsi, selon elle, que le premier acte attaqué expose, en premier lieu, les raisons pour lesquelles la requérante ne peut pas être affectée, comme elle le demandait, au service du Contrôle interne et qui tiennent aux difficultés rencontrées

en juin 2020, ensuite, les raisons pour lesquelles elle ne peut pas, non plus, être affectée au sein du service de la Vie économique et qui ont trait à son refus de rejoindre le service, et, finalement, les raisons pour lesquelles elle sera affectée au service Enseignement et qui sont liées à la charge de travail au regard du nombre d'effectifs au sein du service. Elle allègue que l'acte attaqué examine trois possibilités de réaffectation, en écarte une pour des raisons de comportement, une autre pour des raisons d'affinités et en retient une pour des raisons de charge de travail. Elle en conclut qu'il est trop réducteur de considérer, comme le fait le rapport de l'auditeur, que l'acte attaqué se résumerait à un « refus de la réaffecter dans les fonctions qu'elle exerçait avant son congé [qui] se fonde sur son comportement » et que les actes attaqués ne répondent, dès lors, pas à la condition d'être une mesure d'ordre fondée ou prise en raison du comportement de l'agent.

Enfin, elle soutient que l'affectation au sein du service de l'Enseignement n'engendre pas de bouleversements plus importants que n'importe quelle mutation. Elle fait valoir à cet égard que la requérante est nommée dans un emploi d'agent administratif de niveau B, fonction non spécifique, et que contrairement aux emplois dits « spécifiques », son profil de fonction n'a pas été expressément créé pour accomplir une mission bien déterminée, c'est-à-dire une mission qui, étant donné sa nature et sa finalité, ne peut être confiée qu'à des personnes qui ont une formation spécialement requise pour l'exercer (comptable, bibliothécaire, informaticien, *etc.*). Elle rappelle le principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, et fait valoir qu'un changement de service modifie nécessairement le contexte de travail, le contenu des missions à réaliser, l'environnement de travail, puisqu'il modifie le lieu d'exercice des tâches et leur domaine d'application (finance, enseignement, personnel, urbanisme, *etc.*). Selon elle, cela ne suffit pas à lui ôter le caractère de simple mesure d'ordre, sous peine que tous les changements d'affectation constituent des actes attaquables devant le Conseil d'État.

Elle estime qu'il n'y a pas de doute que l'affectation de la requérante au service de l'Enseignement ne porte aucune atteinte à ses droits, à sa situation juridique ou aux prérogatives attachées à sa fonction au vu de l'absence de conséquences sur son statut administratif et pécuniaire. Selon elle, le contrôle interne n'est pas une fonction spécifique ni « l'essence » de la fonction dans laquelle la requérante a été nommée. Elle expose que le contrôle interne étant, en 2019, une nouveauté, la requérante a suivi les formations organisées au même titre qu'elle avait été formée au programme de comptabilité dans son ancienne affectation au service des Finances ou qu'elle a été formée aux spécificités du secteur de l'Enseignement dans sa nouvelle affectation. Elle allègue que le contrôle interne n'est pas un métier spécifique, mais un contexte de travail, un domaine d'application

des compétences communes de la requérante. Elle ajoute encore que si le titre de sa fonction antérieure était « coordinateur contrôle interne », il s'agissait concrètement d'une fonction de support et non de direction ou de *management*. Elle fait valoir à cet égard que la Charte du contrôle interne est très claire sur ce point : « le service du Contrôle interne n'assume pas de responsabilité opérationnelle : il apporte une aide pour améliorer la maîtrise des activités mais n'exerce ni autorité ni responsabilité dans ces activités » et que la fonction n'impliquait donc l'exercice d'aucune forme d'autorité hiérarchique, la requérante étant d'ailleurs seule en charge de ce service.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction. Un changement d'affectation qui résulte d'une réorganisation des services ou qui procède de la bonne gestion des ressources humaines est une mesure d'ordre interne qui n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas susceptible leur faire grief. Un changement d'affectation est en revanche un acte susceptible de recours s'il constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions.

Pour qualifier une mesure d'ordre intérieur de sanction disciplinaire déguisée, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à son adoption. 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 son statut administratif et pécuniaire.

Un changement d'affectation ne peut être considéré comme une sanction disciplinaire déguisée lorsque ni la décision litigieuse ni le dossier administratif ne révèlent une intention, dans le chef de la partie adverse, de punir l'agent.

En l'espèce, force est de constater qu'aucune intention de punir la requérante ne ressort du dossier administratif ni des actes attaqués. Compte tenu de son grade d'agent administratif de niveau B, l'affectation qui lui est attribuée par les

actes attaqués, même si elle constitue un changement important par rapport à son affectation précédente, ne peut être considérée comme traduisant une volonté de lui infliger une sanction à l'instar de celles qui peuvent l'être à la suite d'une procédure disciplinaire. Cette affectation n'a, en outre, aucune influence sur son statut administratif et pécuniaire.

Les actes attaqués ne peuvent donc être assimilés à une sanction disciplinaire déguisée.

En revanche, les circonstances de l'espèce et la motivation du premier acte attaqué permettent de considérer qu'il s'agit bien d'un changement d'affectation motivé par le comportement de la requérante, et ce même si le choix de sa nouvelle affectation repose également sur des motifs liés aux besoins du service.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, il s'agit bien d'un changement d'affectation. Même si un agent qui prend un congé de longue durée pour convenance personnelle ne peut pas s'attendre à ce que son poste reste inoccupé pendant son absence, ni espérer le recouvrer dans l'hypothèse où il aurait été supprimé ou confié à un autre agent, en l'espèce le dossier administratif n'indique pas, et la partie adverse ne le soutient d'ailleurs pas, qu'elle aurait décidé de supprimer la fonction qu'exerçait la requérante ou de la confier à un autre agent. Par conséquent, à l'issue de son congé, la requérante aurait pu recouvrer son poste si la partie adverse n'avait pas décidé de la changer d'affectation.

Il ne fait aucun doute que la décision, au retour de la requérante de son congé pour convenance personnelle, de ne plus l'affecter au service du Contrôle interne est motivé par son comportement. Même si le choix de sa nouvelle affectation repose également sur d'autres considérations, le premier acte attaqué indique en effet comme premier motif de la décision :

« Considérant qu'une réintégration de Mme Salick au poste de référent "contrôle interne" est écartée compte tenu des conséquences des dysfonctionnements constatés en juillet 2020 sur sa crédibilité, le respect strict de la confidentialité et de la déontologie étant essentiels pour exercer une telle fonction ».

En outre, si la requérante conserve son grade de niveau B4 et son échelle de traitement, les décisions attaquées engendrent des changements importants dans sa manière de servir. Il ressort en effet du dossier administratif que le poste qu'elle occupait a été, au moment où il lui a été attribué, considéré comme un poste de niveau A. Il n'est pas argué que la fonction qui lui a été attribuée soit également d'un tel niveau.

Même si comme le soutient la partie adverse dans son dernier mémoire, la requérante est un agent de niveau B qui n'a pas été nommée à ce grade pour une fonction spécifique et qu'elle peut donc s'attendre à se voir attribuer n'importe quelle fonction non spécifique d'agent administratif, il reste que, dans le cas particulier de l'espèce, le poste de « coordinatrice du contrôle interne » était une fonction particulière, à laquelle elle avait été affectée, notamment, parce que la partie adverse avait jugé qu'elle avait *a priori* les qualités requise et l'expérience pour pouvoir l'exercer, bien que cette fonction soit de niveau A. Dans ces circonstances, il peut être considéré que la décision de l'affecter à un poste dont il n'est pas soutenu qu'il soit de même niveau, ni qu'il lui soit attribué spécialement en raison de ses capacités et de son profil, mais bien en raison, notamment, de son comportement dans son ancienne fonction est une décision susceptible de lui faire grief et soit pour ce motif un acte pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, en vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. Il est de jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

Comme déjà souligné, le premier acte attaqué refuse de réaffecter la requérante dans le service du Contrôle interne et l'affecte temporairement au service de l'Enseignement. Le second acte attaqué maintient cette dernière affectation. Même si l'annulation de ces actes n'obligera pas la partie adverse à automatiquement réaffecter la requérante au service du Contrôle interne, cette dernière retrouvera une chance de voir son dossier réexaminé à cet égard. L'éventuelle annulation sera donc susceptible de procurer un avantage à la requérante.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen de la requête (pris à titre principal)

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la « violation des articles 281 et suivants de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, des formes soit substantielles, soit

prescrites à peine de nullité, du principe de légalité et incompétence de l'auteur de l'acte, lus en combinaison avec le principe de bonne administration, du contradictoire et du respect des droits de la défense ».

Selon la requérante, l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée. Or, elle constate que la procédure disciplinaire n'a pas été respectée par la partie adverse et que ses droits de la défense ont été bafoués. Elle expose qu'elle n'a pas été entendue préalablement à la décision de mutation d'office.

Elle souligne que si, en juillet 2020, elle a été entendue par le secrétaire communal, « elle n'a en revanche, préalablement à cette entrevue, reçu aucune convocation mentionnant, par exemple,

- les faits mis à charge ;
- *a minima*, l'objectif disciplinaire de cette audition ;
- le fait qu'une sanction disciplinaire est envisagée ;
- son droit de se faire assister par un défenseur de son choix ;
- son droit de consulter préalablement le dossier disciplinaire ;
- son droit de demander l'audition de témoins ;
- *etc.* ».

Elle ajoute que la sanction disciplinaire a par ailleurs été infligée près d'un an après la clôture du procès-verbal en date du 20 août 2020, à supposer que ce procès-verbal s'inscrive dans une procédure disciplinaire, soit bien au-delà des trois mois légalement prévus par l'article 305 de la loi précitée.

Enfin, elle estime que la sanction de mutation d'office finalement infligée ne pouvait pas être retenue dès lors qu'elle n'est pas visée dans l'échelle des sanctions reprise à l'article 283 de la loi précitée et qu'il n'est par ailleurs pas démontré que le collège des bourgmestre et échevins était compétent pour mener la procédure disciplinaire.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante maintient l'argument de sa requête.

V.2. Appréciation

Comme cela a été jugé dans le cadre de l'examen de la recevabilité, les actes attaqués ne sont pas des sanctions disciplinaires déguisées.

Le premier moyen n'est dès lors pas fondé.

VI. Premier moyen de la requête (pris à titre subsidiaire)

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la « violation de l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution et des dispositions de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988, dont les article 117 et 123, 2°, incompétence de l'auteur de l'acte, violation du principe de légalité, du principe *audit* [sic] *alteram partem*, du devoir de minutie, lus en combinaison avec le principe de bonne administration, du raisonnable et erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, la requérante rappelle que, conformément à la Constitution, le pouvoir de nomination appartient au conseil communal et qu'il en résulte que seul ce dernier est compétent pour modifier les fonctions auxquelles il a nommé les agents statutaires et donc, *a fortiori*, en matière de mutation. Or, elle constate que le premier acte attaqué a été adopté par le collège des bourgmestre et échevins et a eu pour effet de la muter dans une autre fonction.

En ce qui concerne le second acte attaqué, elle souligne que, dès lors qu'il n'a pas été notifié, il est impossible de savoir par quelle autorité il a été adopté et si celle-ci était compétente.

À titre subsidiaire, à supposer que la partie adverse explique que son collège a agi sur délégation, elle soutient qu'elle ne démontre pas ni ne dépose aucune décision du conseil communal régulièrement prise qui établirait cette délégation. Elle ajoute que le premier acte attaqué n'indique d'ailleurs pas qu'il est pris sur délégation.

Dans une deuxième branche, elle indique qu'aucune audition n'a eu lieu. Elle expose qu'elle a été reçue en entrevue par le secrétaire communal le 1^{er} juillet 2020, mais dans le cadre uniquement d'une procédure de dysfonctionnement dont la nature n'avait pas été, au préalable, révélée et qui ne portait pas sur son éventuelle mutation.

Dans une troisième branche, elle estime que les actes attaqués se fondent sur des fautes dont l'existence n'est pas démontrée.

Elle ajoute qu'à supposer certains griefs établis, il n'est nullement démontré que ces fautes aient affecté d'une quelconque manière le bon

fonctionnement du service ou dans une mesure qui aurait justifié la mutation d'office, tenant compte des répercussions sur le service, de ses fonctions et de sa carrière dans son ensemble.

Selon elle, le simple fait qu'elle est restée encore six mois (juillet 2020 – 19 janvier 2021) dans ses fonctions après les incidents qui lui sont reprochés, qu'elle a continué à livrer du travail et qu'à son retour de congés, elle est encore restée attachée au service du Contrôle interne durant dix jours (20 juillet – 30 juillet 2021) établit à lui seul qu'en réalité, elle ne représentait aucune menace pour l'intérêt du service.

Elle rappelle qu'« une mesure de mutation d'office ne peut se justifier que si le bon fonctionnement du service est mis en péril et dans une telle mesure que des mesures *a priori* rapides doivent être prises ». Selon elle, « placée dans les mêmes circonstances de fait, il est manifeste qu'aucune autre administration raisonnable n'aurait pris une telle mesure de mutation d'office ».

Elle ajoute que les constatations qui précèdent permettent également de mettre en lumière que la partie adverse n'a pas respecté son devoir de minutie et ce d'autant plus qu'elle n'a pas été entendue préalablement à sa mutation d'office, ni n'a eu l'occasion de faire valoir ses arguments à propos de cette question spécifique et que plusieurs solutions visant à améliorer le fonctionnement entre elle et la partie adverse avaient été dégagées entre les parties et sont retranscrites dans le rapport de dysfonctionnement établi le 1^{er} juillet 2020. Elle constate que la partie adverse ne démontre pas avoir mis en œuvre ces solutions, moins radicales et moins préjudiciables tant en termes de modification de ses fonctions qu'en terme de bien-être au travail.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, la requérante se réfère intégralement à l'argumentation qu'elle a développée dans le cadre de sa requête en annulation.

S'agissant de la deuxième branche, elle estime ne pas avoir réellement été écoutée. Par ailleurs, elle indique que, contrairement à ce qu'avance la partie adverse, elle ne s'est jamais désintéressée de sa fonction au sein du Contrôle interne et renvoie à cet égard à la lettre qu'elle a envoyée *in tempore non suspecto* au bourgmestre de la partie adverse, le 14 mai 2021.

Elle ajoute qu'elle n'a pas non plus démissionné du CPAS en « connaissance de cause, notamment sur les raisons qui compromettaient sa

réintégration à la fonction de contrôle interne » puisqu'elle a démissionné le 24 mars 2021 du CPAS, soit six jours avant sa réunion avec le secrétaire communal.

S'agissant de la troisième branche, elle allègue qu'il est curieux pour la partie adverse de soutenir que la prise d'un congé de longue durée à partir du mois de janvier 2021 aurait mis fin à son affectation au sein du service du Contrôle interne. Elle ne voit pas en quoi le fait d'avoir introduit une demande de congé pour convenance personnelle en décembre 2020 aurait mis fin à son affectation en tant que référente pour le contrôle interne, poste pour lequel elle a du reste été spécifiquement formée par la partie adverse.

Elle réinsiste sur le fait que la partie adverse ne démontre pas en quoi son comportement aurait menacé le bon fonctionnement du service et aurait nécessité sa mutation vers le service de l'Enseignement, ni n'explique la ou les raisons pour lesquelles elle n'a pas mis en œuvre les mesures moins préjudiciables mises en évidence dans le cadre du rapport de dysfonctionnement.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

S'agissant de la première branche, elle se réfère à sa requête.

S'agissant de la deuxième branche, elle fait valoir qu'elle n'a pas été entendue par l'autorité habilitée à prendre la mesure contestée et qu'il n'est pas établi par le dossier administratif que ses explications et arguments donnés au bourgmestre et au secrétaire communal ont été portés à la connaissance du collègue.

S'agissant de la troisième branche, elle conteste que le fait qu'elle a exercé des fonctions au sein du CPAS a pu légitimement amener la partie adverse à penser qu'elle se désintéressait de ses anciennes fonctions. Elle fait valoir que la lettre qu'elle a envoyée le 14 mai 2021 au bourgmestre permet d'établir qu'elle a réitéré son intérêt pour son ancienne fonction avant que le collège prenne les actes attaqués. Elle ajoute qu'après le rapport de dysfonctionnement du 1^{er} juillet 2020, elle est restée encore six mois (juillet 2020 – 19 janvier 2021) dans ses fonctions au contrôle interne, qu'elle a continué à livrer du travail, même si elle a traité, en partie, des questions liées à la gestion de la crise du coronavirus Covid-19. Selon elle, il ne se conçoit dès lors pas qu'une autorité raisonnable et prudente la maintienne dans les fonctions de contrôle interne tout en lui confiant du travail, et, dans le même temps, considère que la confiance est rompue à tel point qu'elle menace gravement le bon fonctionnement du service. Elle en conclut qu'en la mutant au service de l'Enseignement, la partie adverse n'a pas respecté les principes de proportionnalité et du raisonnable visés au présent moyen.

VI.2. Appréciation

Quant à la première branche, le collège des bourgmestre et échevins se borne à affecter la requérante, agent communal, au service de l'Enseignement à la suite, d'une part, de la décision de cette dernière de mettre fin anticipativement à son congé de longue durée pour convenance personnelle et, d'autre part, de sa demande de réintégrer ses fonctions au service du Contrôle interne. Il ne nomme aucunement la requérante à une fonction au service de l'Enseignement. Il s'agit donc non pas d'une nomination, mais d'une affectation, à savoir d'une mesure qui relève de l'organisation du service qui peut à tout moment, être modifiée en fonction des nécessités de celui-ci, mesure qui entre, dès lors, dans les attributions du collège des bourgmestre et échevins.

La première branche n'est pas fondée.

S'agissant de la deuxième branche, le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l'égard d'un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem* et ce principe ne requiert pas non plus que l'intéressé soit entendu par l'auteur même de la décision.

En l'espèce, la requérante a demandé d'être réintégrée dans ses fonctions au service du Contrôle interne le 14 avril 2021.

Le courrier adressé le 23 juin 2021 par le bourgmestre et le secrétaire communal de la partie adverse au conseil de la requérante indique à cet égard :

« [...] »

- Le 14.04.2021, Mme Salick a fait part au Collège de sa demande de mettre fin anticipativement au congé pour convenance personnelle et de réintégrer sa fonction
- Madame Salick avait auparavant demandé un entretien au secrétaire communal : lors de cet entretien en date du 30.03.2021, le secrétaire lui a exposé que les dysfonctionnements constatés en juin 2020 ayant entamé sa crédibilité pour cette fonction, il était préférable tant dans son intérêt que dans l'intérêt du service, d'envisager une autre affectation, d'un contenu et d'un niveau correspondant à son profil

- Madame Salick a également demandé un entretien au bourgmestre, qui l'a reçue en date du 26.05.2021 et lui a confirmé le point de vue du secrétaire communal.

[...]

Madame Salick a été reçue à plusieurs reprises, par le secrétaire communal à la suite des dysfonctionnements constatés et de sa demande de réintégration, ainsi que par le bourgmestre concernant cette dernière. Elle a fait valoir ses arguments mais leur réponse a été claire et sans ambiguïté. Il est cependant exact qu'aucune réponse écrite ne lui a été adressée : pourriez-vous lui communiquer la présente à cette fin ? [...] ».

La réalité de ces entretiens n'est plus contestée par la requérante dans son dernier mémoire qui maintient seulement qu'« elle n'a pas réellement été écoutée ».

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir également qu'il ne résulte pas du dossier administratif que l'organe habilité à statuer a été informé de son point de vue. Outre que cet argument est tardif puisqu'il n'est invoqué qu'au stade du dernier mémoire, il y a lieu de relever que l'acte attaqué fait expressément mention du souhait de la requérante, exprimé dans son courrier du 14 avril 2021, de réintégrer son poste de coordinatrice interne, qu'il expose les raisons pour lesquelles ce poste ne peut lui être attribué et qu'il relate également qu'une autre fonction lui a été proposée et qu'elle l'a refusée. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la requérante a bien eu l'occasion de faire valoir son point de vue et que l'organe qui a pris la décision l'a fait en connaissance de cause, même si les arguments de la requérante ne sont pas reproduits dans l'acte.

La deuxième branche n'est pas fondée.

Quant à la troisième branche, il convient de constater tout d'abord que la requérante a été mutée au service du Contrôle interne en mai 2018, à la suite d'une demande de mutation interne en raison de conflits relationnels au sein du service des Finances dans lequel elle prestait. L'extrait de la délibération du collège des bourgmestre et échevins du 29 mai 2018 mentionnait à cet égard « il n'y a pas de garantie que cette mutation soit couronnée de succès mais nous pensons qu'il s'agit d'une réelle opportunité ».

Il découle de ce qui précède que l'affectation de la requérante au service du Contrôle interne n'était pas conçue d'emblée comme immuable, mais bien comme susceptible d'être remise en question, le succès de cette affectation n'étant pas jugé « garanti ».

En outre, le dossier administratif démontre que le 1^{er} juillet 2020, la requérante a fait l'objet d'un rapport de dysfonctionnement. Ce dernier indique que la requérante a marqué son accord sur les faits constatés à savoir :

- avoir « de sa propre initiative entrepris d'analyser les processus relatifs à l'organisation d'examens de promotion et les critères d'obtention des promotions alors que ce point ne figure pas au plan d'action 2020 approuvé par le collège et n'a pas non plus été approuvé comme urgence à ajouter au plan d'action par le Codir + Collège » ;
- avoir consigné ses recommandations dans un rapport envoyé au secrétaire communal, à sa demande pour information le 12 juin, sans l'avoir au préalable transmis à la responsable du service concerné ;
- avoir porté l'existence de ce rapport à la connaissance d'un conseiller communal, membre de l'opposition, alors même que le collège n'en était pas informé.

À la suite de la demande formulée par la requérante de mettre fin anticipativement à son congé de longue durée pour convenance personnelle et à réintégrer ses fonctions au sein du service du Contrôle interne, rien n'interdisait à la partie adverse d'apprécier l'opportunité de la réaffecter dans ses fonctions antérieures.

En effet, même si la requérante s'est expliquée sur ces faits à l'origine du rapport de dysfonctionnement et que des pistes de solutions avaient été dégagées en conclusions du rapport, la partie adverse pouvait raisonnablement considérer que ces dysfonctionnements ne lui permettaient plus de la réintégrer au service du Contrôle interne.

La requérante expose qu'elle a continué à prêter au service du Contrôle interne jusqu'à sa demande de congé de longue durée pour convenance personnelle. Cependant, ses prestations étaient, au moins pour une partie substantielle, d'une autre nature en raison de l'épidémie liée au coronavirus Covid-19.

En tout état de cause, compte tenu de la loi du changement, la circonstance qu'à la suite de l'incident de juin 2020, la partie adverse n'a pas souhaité immédiatement mettre fin à une affectation de la requérante dans une fonction dans laquelle elle s'était investie, ne signifie pas qu'elle commet une erreur d'appréciation manifeste, en considérant, après que la requérante a fait preuve, sinon d'un désintérêt, en tout état de cause d'un « désinvestissement » en sollicitant un congé pour exercer d'autres fonctions, que sa réintégration dans la même fonction n'était pas opportune pour les motifs qu'elle indique. Tenant compte de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, la partie adverse n'avait pas à démontrer que la requérante présentait un « danger » pour son service d'origine.

Enfin, la requérante ne démontre pas, et ne soutient d'ailleurs pas, que le service de l'Enseignement n'avait pas besoin de renfort.

La troisième branche n'est pas fondée.

VII. Deuxième moyen de la requête

VII.1. Thèse de la partie requérante

VII.1.1. La requête en annulation

Le moyen est pris de la « violation des principes généraux de droit administratif et plus particulièrement du principe de bonne administration, combinés à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, à l'inadmissibilité des motifs ».

À titre principal, dans l'hypothèse où les actes attaqués sont des sanctions disciplinaires déguisées, la requérante soutient qu'ils ne sont pas régulièrement motivés en la forme puisque le premier acte attaqué indique que la mutation décidée n'est pas une sanction disciplinaire mais une simple mesure d'ordre et que le second acte attaqué, quant à lui, ne comporte aucune motivation et n'a du reste pas été notifié.

À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où les actes attaqués sont des mesures d'ordre graves susceptibles de recours au Conseil d'Etat, elle estime qu'ils ne lui permettent pas de comprendre réellement en quoi son comportement a mis en péril le fonctionnement du service auquel elle était attachée puisque les fautes reprochées ne sont pas établies. En outre, elle expose qu'« à en supposer certaines établies, il n'est pas démontré que celles-ci revêtent une gravité telle qu'elle remettrait en cause l'intérêt du service ». Elle ajoute que les décisions attaquées ne permettent pas non plus de comprendre quelle serait la raison pour laquelle, soudainement, des faits qui remontent à plus d'un an deviendraient tout d'un coup une menace telle pour l'intérêt du service qu'ils commanderaient une mesure aussi grave et presque immédiate que celle de la mutation d'office à partir du 30 juillet 2021. Enfin, elle note que dans l'hypothèse où le premier acte attaqué aurait été pris par le collège des bourgmestre et échevins sur délégation du conseil communal, celui-ci ne mentionne nulle part pareille délégation.

S'agissant du second acte attaqué, elle allègue que la motivation est tout simplement inexistante.

VII.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante maintient l'argumentation de sa requête.

VII.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Elle renvoie à sa requête.

Elle ajoute par ailleurs que les actes attaqués ne répondent pas aux arguments qu'elle a soulevés lorsqu'elle a eu une entrevue avec le secrétaire communal le 30 mars 2021, puis avec le bourgmestre le 26 mai 2021 et lorsqu'elle a écrit à la partie adverse par l'intermédiaire de son conseil.

Elle allègue qu'il ne ressort d'aucun des actes attaqués qu'elle ait eu deux entrevues, ni qu'elle ait envoyé un courriel au bourgmestre et une lettre à la partie adverse par la voie de son avocat.

Selon elle, outre qu'il ne lui est dès lors pas possible de savoir en quoi les arguments qu'elle a fait valoir ne sont pas pertinents et ont été écartés par la partie adverse, il ne lui est même pas possible de savoir si ses arguments et son point de vue ont été effectivement communiqués au collège et pris en considération par cet organe lorsqu'il a statué sur les décisions litigieuses.

VII.2. Appréciation

Comme cela ressort de l'examen de la recevabilité du présent recours, les actes attaqués ne sont pas des sanctions disciplinaires déguisées. L'argumentation développée à titre principal par la requérante ne peut donc pas être suivie.

Quant à son argumentation subsidiaire, il convient de rappeler que 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, ni ne réponde à chacun des arguments que le destinataire de l'acte aurait fait valoir.

En l'espèce, la décision de mutation du 26 juillet 2021 (voir le point 17 de l'exposé des faits) est motivée à suffisance tant en droit qu'en fait. Sa lecture permet de comprendre les raisons pour lesquelles la requérante n'a pas été réintégrée dans ses anciennes fonctions au service du Contrôle interne et affectée au service de l'Enseignement.

Le second acte attaqué, à savoir la décision du 20 septembre 2021 de prolongation de l'affectation de la requérante au service de l'Enseignement (voir le point 19 de l'exposé des faits) est également motivé tant en droit qu'en fait.

La requérante, qui ne conteste pas dans le cadre du mémoire en réplique avoir reçu cette décision *via* sa responsable, ne peut pas prétendre qu'elle ne comprend pas les raisons pour lesquelles son affectation au service de l'Enseignement a été maintenue.

Il est pour le surplus, quant aux motifs des actes attaqués, renvoyé à l'appréciation du deuxième moyen.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 3 octobre 2023 par la VIII^e chambre du Conseil d'État composée de :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux