

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 152.039 du 30 novembre 2005

A.88.855/VIII-5120

En cause : **HARMEGNIES** Lucien,
rue du Brun Chêne 189
6032 Mont-sur-Marchienne,

contre :

la Ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 décembre 1998 par Lucien HARMEGNIES qui demande l'annulation de "la décision du conseil communal de Charleroi, séance du 9 septembre 1999, objet n° 136 «personnel communal. L. Harmegnies, secrétaire d'administration définitif - placement d'office en non-activité du 27.05. au 11.06.1999»";

Vu l'arrêt n° 90.712 du 8 novembre 2000 disant qu'il n'y a pas lieu de faire application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, poursuivant la procédure et accordant un délai d'un mois au requérant pour le dépôt de son mémoire en réplique;

Vu le mémoire en réplique;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 janvier 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 27 juillet 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 7 octobre 2005;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, le requérant, et Me FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

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

Considérant que les faits nécessaires à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le 7 juin 1982, le conseil communal de la ville de Charleroi a nommé le requérant, Lucien Armand HARMEGNIES, né le 19 août 1941, à titre définitif, en qualité de secrétaire d'administration aux relations extérieures et internationales.

Depuis cette nomination, le service des relations extérieures et internationales semble avoir été supprimé. Le requérant a, par la suite, été affecté au service de documentation juridique de la ville.

De 1991 à 1997, le requérant a sollicité et obtenu divers congés, soit pour convenances personnelles (mi-temps), soit pour prestations au bénéfice d'un groupe politique ou encore d'un congé pour mission nationale pour le Gouvernement belge.

Plus précisément, les congés accordés l'ont été :

- s'agissant des prestations réduites pour convenances personnelles (mi-temps) :
 - du 1^{er} octobre 1986 au 30 septembre 1988;
 - du 1^{er} octobre 1988 au 30 septembre 1989;
 - du 1^{er} octobre 1989 au 30 septembre 1990;
 - du 1^{er} octobre 1990 au 31 mars 1991;
 - du 1^{er} avril 1991 au 31 mai 1991;

- s'agissant des congés pour prestations au bénéfice d'un groupe politique :
 du 1^{er} juin 1991 au 30 novembre 1991;
 du 1^{er} décembre 1991 au 31 mai 1992;
 du 1^{er} juin 1992 au 31 mai 1993;
 du 1^{er} juin 1993 au 31 mai 1994;
 du 1^{er} juin 1994 au 31 mai 1995;
 du 1^{er} juin 1995 au 30 novembre 1995;
 du 1^{er} mars 1996 au 31 août 1996;
 du 1^{er} septembre 1996 au 28 février 1997;
 du 1^{er} mars 1997 au 31 août 1997;
- s'agissant d'un congé pour mission nationale pour le Gouvernement belge: du 1^{er} septembre au 31 décembre 1997.

2. Le 23 avril 1997, le conseil communal de la partie adverse a modifié le statut administratif du personnel, en y insérant spécialement un Titre 10 au Chapitre 10 relatif aux périodes de congé de candidature électorale.

Les articles 237 à 240 de cette section prévoient ainsi que :

- " Article 237. L'agent, candidat aux élections communales de Charleroi et aux élections européennes, est tenu de solliciter une période de congé de candidature électorale.

L'agent, candidat aux élections fédérales, régionales ou provinciales sur une liste de l'arrondissement de Charleroi est tenu de solliciter une période de congé de candidature électorale.

Article 238. L'agent introduit, dans les quinze jours civils suivant le dépôt de la liste électorale sur laquelle il est candidat, sa demande par recommandé ou par remise d'un écrit contre accusé de réception, au service centralisé chargé de la gestion du personnel.

La date du dépôt à la poste de l'accusé de réception fait foi pour la vérification du délai repris à l'alinéa précédent.

Article 239. La période de congé de candidature électorale commence à courir à la date de publication des listes et se termine la veille du vote.

Durant cette période, l'agent est placé en activité de service non-rémunérée.

Article 240. A défaut de respecter les dispositions des articles 237 et 238, l'agent est placé d'office en non-activité durant la période concernée, sans préjudice de l'application éventuelle de l'article 8 du présent statut".

3. Le 12 février 1999, le requérant a écrit au bourgmestre et au secrétaire communal pour les informer de ce que, bien qu'ayant formellement l'intention de se porter candidat à une place non éligible sur une liste électorale, il n'avait pas pour autant

l'intention de se soustraire à ses obligations de service et qu'il assumerait quotidiennement ces obligations sauf réquisition de la force publique.

Le même courrier faisait valoir que les dispositions statutaires imposant à tout agent communal candidat à une élection publique “de solliciter une période de congé de candidature électorale” constituaient, selon lui, une inversion de la loi sur le congé politique et que l'autorité communale avait ainsi porté atteinte aux droits garantis par les articles 10, 11 et 19 de la Constitution, d'autant que les dispositions statutaires s'apparentaient, dans leurs effets, à une procédure de suspension dans l'intérêt du service.

Le 12 mars 1999, le requérant s'est alors adressé aux membres du conseil communal pour leur transmettre une note reprenant son argumentation et ses propositions de solution par voie d'amendement des dispositions statutaires sur le congé politique.

Dans le même ordre d'idée, le 23 mars 1999, le requérant a adressé aux membres du collège des bourgmestre et échevins une note formulant une proposition d'amendement au statut.

4. Le 2 avril 1999, le collège des bourgmestre et échevins a averti le requérant de ce que les dispositions du statut querellées ne constituaient en rien l'application des dispositions législatives instituant le congé politique mais instaurent “une période de congé” pour candidature électorale dont l'objectif était d'éviter que la neutralité de l'administration communale puisse être mise en cause pendant qu'un fonctionnaire mène une campagne électorale.

Le même courrier rappelait au requérant que les dispositions statutaires s'appliquent à tous les agents qui se trouvent dans la même situation de sorte qu'il n'était pas possible de les contourner et que si tel était le cas, conformément à l'article 240 du statut, le conseil communal qui suivait le dépôt des candidatures électorales serait saisi, après l'avoir entendu, d'une proposition qui le placerait d'office en non-activité.

5. Le 12 mai 1999, un membre du conseil communal, Christine DARTEVELLE, a sollicité que soit mis à l'ordre du jour de la prochaine séance du conseil communal un point supplémentaire relatif au débat sur le congé de candidature électorale. Par un courrier du 17 mai 1999, remis en main propre au requérant le lendemain, la partie adverse l'a avisé de ce qu'il était prié d'assister à la séance du conseil communal du 19 mai 1999.

En l'absence de Christine DARTEVELLE, ce sujet n'a finalement pas été abordé lors du conseil communal et le requérant n' a, selon ses propos, pas assisté à la séance.

6. Le 19 mai 1999, selon le mémoire en réponse, le secrétaire communal a signalé à Lucien HARMEGNIES, d'une part, que l'objet de sa convocation devant le conseil communal était lié à l'interpellation d'un conseiller sur les dispositions relatives au congé de candidature électorale, et d'autre part, que cette interpellation n'aurait pas lieu dès lors que le conseiller concerné venait de s'excuser de ne pouvoir participer à ladite séance du conseil communal.

Le secrétaire communal aurait, toujours selon le mémoire en réponse, également insisté sur la circonstance que la présence au travail du requérant serait interdite à partir du 19 mai à 24 heures, date limite du dépôt des candidatures électorales.

7. Le 19 mai 1999, le requérant a de nouveau écrit à la partie adverse pour lui faire savoir qu'il ne souhaitait pas se prêter à des artifices procéduraux qui régleraient son cas personnel à la faveur d'une interpellation d'un membre du conseil sur un sujet qui devait garder son caractère de portée générale. Ce même courrier ajoutait que s'agissant de sa situation personnelle, le dispositif querellé était d'application d'office et ne se prêtait à aucune discussion contradictoire et qu'il ouvrait une procédure disciplinaire en cas de présence de l'intéressé sur les lieux de son travail de sorte que c'était dans ce cas qu'il y aurait éventuellement lieu de l'appeler à comparaître devant le conseil communal dans le respect du prescrit de la Nouvelle loi communale et que si tel était le cas, il solliciterait la publicité de l'audition conformément à l'article 301, 6°, de la Nouvelle loi communale.

8. Le 20 mai 1999, la partie adverse a écrit en ces termes au requérant :

" Votre absence devant le Conseil communal de ce 19 mai 1999 n'a pas permis de vous rappeler les dispositions statutaires qui incombent à tout agent communal candidat à une élection politique, à savoir l'article 33 qui dispose "L'agent, candidat aux élections européennes, fédérales, régionales, provinciales ou communales, est tenu de solliciter une période de congé de candidature électorale telle que prévue aux articles 237 et suivants".

Par corollaire, l'agent est dispensé des prestations et ne peut plus être présent sur son lieu de travail".

Le requérant a alors quitté son lieu de travail.

9. Le 21 mai 1999, le requérant, absent de son lieu de travail, a introduit une demande de congé pour le jour même.

Cette demande précisait qu'elle était faite à titre conservatoire, dans l'attente de confirmation de publication des listes électorales, expressément prévue à l'article 240 du statut et compte tenu de l'ordre verbal du secrétaire communal de ne plus se présenter sur son lieu de travail et de la confirmation de cette injonction faite par le collège échevinal le 20 mai 1999.

Le requérant a pareillement introduit une demande de congé le 25 mai 1999 pour les 25 mai après-midi, et 26 mai 1999. Cette demande précisait qu'elle était formulée à titre conservatoire étant donné l'équivoque relative à la prise d'effet de sa mise en “ non-activité ”, soit au lendemain du dépôt des listes, le 20 mai 1999, pour le secrétaire communal, soit de la date de la publication au tribunal, le 27 mai 1999, pour le bourgmestre.

10. Le requérant a effectivement été absent les 27 mai, 28 mai, 31 mai, 1^{er} juin, 2 juin, 3 juin, 4 juin, 7 juin, 8 juin, 9 juin, 10 juin et 11 juin 1999.

11. Le 24 mai 1999, le requérant s'est présenté, accompagné d'un huissier de justice, au cours d'une séance du collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse afin de leur remettre une requête dont l'objet était triple, soit :

- la confirmation, par le collège, sous forme d'un ordre formel, de sa volonté de l'éloigner de son lieu de travail à dater du matin du 20 mai 1999;
- la consultation de tous actes et documents relatifs à cet objet, conformément à la législation sur la publicité de l'administration;
- la copie de la facture relative aux frais constatés dans sa lettre du 3 mars ainsi que la preuve du paiement par le citoyen-candidat en défaut.

Après avoir quitté la réunion du collège des bourgmestre et échevins, le secrétaire communal a déclaré à l'huissier de justice présent de bien vouloir noter “qu'un agent communal ne se présente pas spontanément à une séance du collège sans que le point qu'il entend lui soumettre n'ait été inscrit par l'administration et porté à l'ordre du jour de la séance. Dans le cas présent, je suggère à Monsieur Harmegnies de m'écrire en ce sens pour m'exposer les difficultés qu'il évoque ; ce point sera porté à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion, c'est-à-dire mardi prochain”.

12. Le 27 mai 1999, le collège a invité le requérant à se présenter à l'occasion de sa réunion du 1^{er} juin 1999, à 9 heures.

Le requérant ne s'est cependant pas présenté à cette réunion. Dans son mémoire en réplique, il explique qu'il n'a reçu la convocation que le 1^{er} juin 1999 à 10 heures 30 et qu'il a écrit au collège le 3 juin 1999 pour expliquer la situation et pour demander à nouveau une réponse écrite à ses différentes questions.

13. Le 29 juin 1999, le requérant a à nouveau écrit au collège des bourgmestre et échevins pour lui faire savoir qu'il n'a pas été répondu à sa demande d'accès aux documents administratifs de sorte que celle-ci est réputée rejetée en application de l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997, le requérant demandant au collège de reconsidérer sa position.

Le 2 août 1999, le requérant a été averti de ce qu'il pouvait consulter son dossier au service de la Cellule d'accès aux documents administratifs, le même courrier renseignant les lieux et heures auxquels la consultation peut avoir lieu.

Le 9 août 1999, le requérant a pu consulter le dossier et a obtenu trois copies moyennant paiement.

14. Le 9 août 1999, le requérant a adressé au collège une deuxième demande de reconsidération arguant de ce que le dossier qui lui a été proposé ne répondait que très partiellement à l'objet de sa requête du 24 mai 1999 de sorte qu'il priait le collège de reconsidérer d'urgence sa position.

Le 12 octobre 1999, la Commission d'accès aux documents administratifs a fait savoir au requérant qu'elle était d'avis que sa demande d'avoir accès à toutes les pièces relatives au désaccord entre lui et la ville de Charleroi était fondée pour autant que sa demande porte sur des documents existants et qui étaient en possession de la ville.

15. Les 29 avril 1999 et 24 juin 1999, le conseil communal a examiné une interpellation relative à la problématique du congé du candidat à une élection. Plusieurs difficultés ont été signalées lors de ces réunions et un groupe de travail a été constitué pour revoir les dispositions du statut concernées.

16. Le 9 septembre 1999, le conseil communal a décidé de placer d'office le requérant en non-activité du jeudi 27 mai 1999 au vendredi 11 juin 1999 inclus.

Cette décision est ainsi motivée :

" Attendu que Monsieur Lucien Armand HARMEGNIES, secrétaire d'administration définitif, né le 19 août 1941, s'est présenté en qualité de candidat aux élections législatives du 13 mai 1999;

Vu la liste des candidats auxdites élections;

Attendu qu'en vertu des articles 237 à 239 du statut administratif arrêté par le Conseil communal du 23 avril 1997 et approuvé par la Députation permanente du 10 juillet 1997, Monsieur L. Harmegnies avait l'obligation, dans les quinze jours civils du dépôt de la liste électorale sur laquelle il était candidat, d'introduire, auprès du service centralisé chargé de la gestion du personnel, une demande de congé de candidature électorale pour la période débutant à la date de publication des listes et se terminant la veille du jour du vote;

Considérant que l'intéressé ne s'est pas conformé aux dispositions statutaires susmentionnées et qu'en vertu de l'article 240 du statut administratif, il convient donc de le placer d'office en non-activité durant la période concernée;

Attendu que les listes électorales relatives à l'élection du 13 juin 1999 ont été publiées le 27 mai 1999 ; ...".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision a été notifiée au requérant par pli du 7 octobre 1999, ladite notification renseignant qu'un droit de recours lui était offert, d'une part, dans le cadre de la tutelle générale des communes auprès du Gouvernement, et, d'autre part, au Conseil d'Etat dans les soixante jours, à dater de la réception de celle-ci.

17. Le 12 octobre 1999, le requérant a saisi le Ministre de tutelle de la Région wallonne. A la suite de la demande qui en a été faite par l'autorité de tutelle le 13 décembre 1999, la partie adverse lui a transmis l'ensemble du dossier relatif à ladite décision du 9 septembre 1999.

18. Le 7 janvier 2000, la Direction générale des pouvoirs locaux du ministère de la Région wallonne a averti la partie adverse de ce qu'elle ne s'était pas opposée à l'exécution de sa délibération du 9 septembre 1999.

19. Le 22 novembre 1999, le requérant a mis en demeure la partie adverse de rétablir le montant correct de ses rémunérations du mois de novembre ainsi que les chèques-repas, lesquels avaient subi une retenue en conséquence de sa mise en non-activité par le conseil communal pour la période courant du 27 mai au 12 juin dès lors que cette mise en non-activité était illégale, d'assurer le strict respect de la loi du 12 novembre 1997 sur la publicité de l'administration dans les provinces et les communes en répondant favorablement à sa demande de reconsidération du 9 août 1999, sans préjudice de son affectation de facto et ad interim à la documentation juridique, de le rétablir dans le

respect de ses droits bafoués en conséquence de la décision illégale du collège du 9 juillet 1985 dans la fonction spécifique de secrétaire d'administration aux relations extérieures et internationales.

20. Le 7 septembre 2000, à l'unanimité, le conseil communal de la partie adverse a modifié le statut administratif applicable au personnel communal en supprimant l'obligation de congé électoral. Ainsi, l'article 237 du statut précise dans sa nouvelle formulation :

" Article 237. L'agent candidat aux élections des chambres législatives fédérales, des conseils régionaux ou communautaires, des conseils provinciaux, des conseils communaux ou des assemblées européennes, peut solliciter des périodes de congé de candidature électorale”;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle relève que la requête est intitulée "requête en indemnité" et postule que "Monsieur le Président du Conseil d'Etat dise le droit et fixe l'indemnisation"; qu'elle en déduit qu'il s'agit d'une requête en indemnité fondée sur l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat mais ne relève pas de la compétence de celui-ci, le requérant mettant en cause la responsabilité de la ville de Charleroi sur pied des articles 1382 et suivants du Code civil;

Considérant que, par un courrier daté du 5 janvier 1999 adressé au Président du Conseil d'Etat, le requérant a indiqué que c'est par erreur que son recours est intitulé "requête en indemnisation" et que "l'ensemble des moyens exposés concernent bien un recours en annulation de l'acte administratif querellé; la réparation éventuelle du préjudice, à savoir une retenue de traitement pour la période concernée, serait d'ailleurs la conséquence quasi automatique de l'annulation dudit acte";

Considérant que ce courrier complète et corrige la requête introductive d'instance; qu'il ne saurait être considéré comme tardif dès lors que la notification de l'acte attaqué se borne à mentionner ce qui suit :

" Un droit de recours vous est ouvert contre cette décision :
1) dans le cadre de la tutelle générale des communes, auprès du gouvernement (Exécutif Région Wallon);
2) au Conseil d'Etat, dans les 60 jours à dater de la réception de la présente."

que cette mention n'est pas conforme à l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; que le recours est recevable;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le cinquième de la requête, de la violation "des droits fondamentaux et libertés publiques, consacrés par

les articles 11 et 19 de la Constitution et garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et son article 10"; qu'il soutient que "la privation obligatoire d'une portion importante du traitement résultant de la disposition querellée a pour effet de dissuader les agents communaux de toute velléité de se porter candidats sur une liste électorale";

Considérant que la partie adverse répond ce qui suit :

" On n'aperçoit pas en quoi les dispositions statutaires en cause violeraient ces principes fondamentaux.

Les dispositions statutaires en cause n'ajoutent nullement aux conditions d'éligibilité. Il va de soi qu'un agent qui méconnaît le statut administratif ne pourrait voir sa candidature à quelque élection que ce soit déclarée irrecevable ou voir son élection invalidée. Il resterait bien évidemment éligible pour autant qu'il respecte les conditions d'éligibilité fixées.";

qu'elle fait valoir que le statut vise à garantir la neutralité de l'administration et que le congé pour candidature est limité quant aux élections visées et dans le temps et ajoute ce qui suit :

" Compte tenu de l'objectif poursuivi et des effets très limités des dispositions statutaires, on n'aperçoit pas en quoi de telles mesures seraient susceptibles de porter réellement atteinte à la liberté pour l'agent de se porter candidat à une élection.

On ajoutera que l'on peut douter de ce que le fonctionnaire puisse effectivement consacrer pleinement son temps à son activité professionnelle lorsqu'il mène une campagne électorale.";

Considérant que dans son arrêt REKVENYI c. Hongrie du 20 mai 1999, la Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée en ces termes au § 26 :

" La Cour tient pour acquis que la poursuite d'activités de nature politique relève de l'article 10, dans la mesure où la liberté du débat politique constitue un aspect particulier de la liberté d'expression.

En effet, le libre jeu du débat politique se trouve au coeur même de la notion de société démocratique (arrêt LINGENS c. Autriche du 8 juillet 1986, série O n° 103, p. 26, § 42). En outre, les garanties contenues à l'article 10 de la Convention s'appliquent au personnel militaire et aux fonctionnaires (arrêt ENGEL et autres c. PAYS-BAS du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 41-42, § 100; arrêt VOGT c. Allemagne du 26 septembre 1995, série A n° 323, pp. 22-23, § 43). (...).

Il n'est pas contesté non plus que l'interdiction, en restreignant la participation du requérant à des activités politiques, constitue une ingérence dans l'exercice du droit de l'intéressé à la liberté d'expression. Pour sa part, la Cour estime aussi qu'il y a eu ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté d'expression";

qu'en l'espèce, le requérant a subi une contrainte - fût-elle mineure - liée à sa candidature aux élections communales; que cette contrainte s'analyse en une ingérence dans son droit à la liberté d'expression; que cette ingérence est prévue par la loi, étant les articles 237 à 240 du statut administratif du personnel communal; qu'il est inutile d'examiner si cette ingérence poursuivait un des buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 10 de la

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, étant la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre, la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire; qu'en effet, pour être admissible, cette ingérence devait être "nécessaire dans une société démocratique", ce qui suppose un besoin social impérieux (arrêt VOGT précité); qu'un tel besoin est d'autant moins établi que la mesure litigieuse a été modifiée et n'a été en vigueur qu'un peu plus de trois ans; qu'en outre, la mesure contestée n'était pas proportionnée au but poursuivi, la neutralité de l'administration pouvant être garantie par des méthodes moins restrictives de la liberté d'expression; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du conseil communal de Charleroi du 9 septembre 1999, objet n° 136 «personnel communal. L. Harmegnies, secrétaire d'administration définitif - placement d'office en non-activité du 27.05. au 11.06.1999».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trente novembre deux mille cinq par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat,
M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.