

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 202.173 du 19 mars 2010

A.194.517/VIII-7123

En cause : **PEUTEMAN** Françoise,
rue de Dampremy 121
6040 Jumet,

contre :

1. la ville de Charleroi, représentée par
son collègue communal,

**2. le conseil communal de la ville
de Charleroi**,

ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi.

--

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

Vu la requête unique introduite le 5 novembre 2009 par Françoise PEUTEMAN, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la délibération du 13 juillet 2009 du Conseil communal de la Ville de Charleroi, de décharger la requérante de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière, à la même date (...) et de la décision subséquente de désigner Monsieur Bernard COLARD, pour exercer cette fonction", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 17 février 2010, convoquant les parties à comparaître le 19 mars 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Nicolas NÉLIS, loco Me Nathalie TISON, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

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

1. Françoise PEUTEMAN est membre du personnel de la ville de Charleroi depuis 1974 et est titulaire du grade de chef de bureau administratif (grade de rang A1) depuis le 1^{er} juillet 2000. Après avoir été administrativement affectée au service "RS Assistance administrative, au grade de chef de bureau administratif - Direction des Services généraux - Division stratégique", elle est devenue, au début de l'année 2007, secrétaire de cabinet adjointe au cabinet de l'échevin Éric MASSIN.

2. À partir du 22 mai 2007, Philippe GILLET, qui était jusqu'alors titulaire de la fonction d'administrateur de la Régie foncière de la ville de Charleroi, est suspendu préventivement de ses fonctions par mesure d'ordre.

Une délibération du conseil communal du 22 octobre 2007 désigne la requérante "dans la fonction d'administrateur de la Régie foncière - Réf. org. AMU 005.000.000, à partir du 16.07.2007". Cette délibération se fonde notamment sur les motifs que "le poste d'administrateur est vacant temporairement suite à cette mesure d'ordre", qu'il "est impératif de pourvoir à la fonction d'administrateur à la Régie foncière" et que Françoise PEUTEMAN "a toute l'expérience nécessaire à cette fonction". Cette désignation ne s'accompagne d'aucune allocation pour exercice de fonctions supérieures.

3. D'après la requérante, elle a découvert à la Régie une "situation administrative et comptable particulièrement catastrophique, les comptes de la Régie

foncière n'étant plus vérifiés par la Ville, depuis 2001, et aucun inventaire des biens n'étant tenu à jour", et "s'est donc attelée, avec les agents mis à sa disposition, à réaliser cet inventaire des biens et à établir leur valeur comptable de manière à pouvoir reconstituer les comptes annuels pour les années 2001 à 2007, puis pour les années suivantes".

Elle expose que, pour réaliser ces tâches, il a dû être fait appel à une société fiduciaire par voie de marché public, ce qui a pris un certain temps, qu'elle "a constamment eu à se plaindre du manque de personnel mis à sa disposition, au vu de l'ampleur de la tâche à effectuer et des délais imposés par l'autorité communale", et que "cette situation a engendré certains heurts entre elle-même et l'échevin, Monsieur MASSIN, relativement fréquents à partir du deuxième semestre de 2008 et encore davantage au début 2009, au point qu'elle ressente, dans le comportement de ce dernier, un véritable processus de harcèlement".

4. Le 18 mai 2009, le Directeur général du Centre Régional d'Aide aux Communes (en abrégé, le "C.R.A.C.") adresse au collège communal de Charleroi le courrier suivant :

" Concerne : Situation financière de la Régie Foncière et problématique liée au Patrimoine.

Lors des réunions de travail relatives à la Régie Foncière, les différentes problématiques liées à celle-ci ont été évoquées (citons le travail à réaliser afin d'établir un état de la trésorerie de 2002 à 2007, l'inventaire complet du patrimoine et les mouvements sur inventaire 2001 à 2008, les mouvements envisagés en 2009, les cahiers de charge pour les réparations et travaux).

A l'issue plus précisément de la réunion datée du 23 mars 2009, il se dégageait notamment la nécessité pour la Ville de Charleroi et sa Régie Foncière d'introduire un dossier de demande de prêt extraordinaire à long terme auprès de la Région wallonne et de procéder à la transmission de l'inventaire du patrimoine à DEXIA pour la valorisation de celui-ci avec, en corollaire, la mise en place d'un Comité d'accompagnement DEXIA/VILLE.

Dans ce contexte, le Centre souhaiterait connaître l'état d'avancement de ces dossiers sachant que l'échéance relative à la ligne de crédit accordée à la Régie est arrêtée au 30 juin 2009.

Je vous prie de croire (...)".

5. Par un courrier du 8 juin 2009, Françoise PEUTEMAN informe la Secrétaire communale f.f. de la ville de Charleroi des points suivants :

- " 1) Un état de trésorerie de 2001 à 2008 a été établi (2001 à 2007 a été transmis notamment au CRAC - Madame NEMERY par mail du 24/03/2009).
- 2) L'inventaire complet du patrimoine de la Régie Foncière au 31/12/2000 et les mouvements sur inventaire de 2001 à 2008 ont été réalisés.

- 3) Les prévisions des mouvements du patrimoine 2009 ont été communiqués au CRAC par courrier du 11/02/2009.
- 4) Suite à une communication téléphonique avec Madame NEMERY, divers documents ont été transmis au CRAC (voir copie courrier en annexe).
- 5) Les cahiers spéciaux des charges relatifs aux réparations et travaux sont réalisés au fur et à mesure (un seul technicien à la Régie Foncière qui assume d'autres tâches).
- 6) La Régie Foncière n'a pas participé à la réunion du 23/03/2009 et n'a pas été informée qu'elle devait transmettre l'inventaire de son patrimoine à DEXIA pour la valorisation de celui-ci avec en corollaire, la mise en place d'un comité d'accompagnement DEXIA/VILLE.
- 7) Le travail relatif aux emprunts par rapport à l'inventaire est terminé et sera transmis à Monsieur l'Echevin MASSIN pour faire suite à sa demande".

6. Le procès-verbal de la réunion du collège communal du 16 juin 2009 porte notamment ce qui suit :

" Communication relative à la Régie Foncière

Dans le cadre des travaux budgétaires, M. MASSIN évoque la situation financière de la Régie foncière dont les comptes des dernières années sont en cours d'achèvement avec l'aide de la fiduciaire Deloitte. Il analyse les causes de la détérioration des résultats comptables et de la situation de trésorerie qui justifie une ouverture de crédit de 4,5 millions d'euros venant à échéance au 30 juin prochain. Le Receveur communal évoque la possibilité d'un remboursement à l'aide de la vente de billets de trésorerie.

Suite aux problèmes dénoncés, le collège décide de donner mandat au Receveur communal pour superviser les opérations financières de la Régie Foncière. Par ailleurs, le collège décide de décharger Madame Fr. PEUTEMAN de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière et propose de charger M. Bernard COLARD d'une mission de gestion du patrimoine privé en vue de la réalisation des biens non nécessaires à ses activités. M. FICHEROULLE demande que son remplacement soit assuré par un agent de niveau 1 pour la gestion du logiciel GIMA".

7. Le 3 juillet 2009, informée par l'échevin précité de la décision du collège de la décharger de ses fonctions d'administratrice en raison de "critiques qui étaient parvenues au Collège et (du) fait (qu'elle avait) tardé à établir l'inventaire du patrimoine de la Régie foncière", Françoise PEUTEMAN adresse au bourgmestre, aux membres du collège et à la secrétaire communale f.f. un courrier dans lequel, outre qu'elle s'étonne de n'avoir pas été entendue ni autorisée à fournir des explications, elle demande en substance que soient communiquées au collège diverses précisions concernant, d'une part, le retard dans l'établissement de l'inventaire comptable des biens de la Régie, et, d'autre part, les missions de la fiduciaire DELOITTE. Elle précise enfin qu'elle ignore les motifs des critiques qui sont parvenues au collège la concernant.

8. Par une délibération du 13 juillet 2009, prise en urgence, qui constitue le premier acte attaqué, le conseil communal décide de décharger Françoise PEUTEMAN de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière.

Cette décision est principalement motivée comme suit :

- " Considérant que le travail fourni par Madame PEUTEMAN Françoise ne répond pas aux attentes du Collège communal en ce qui concerne la mise en oeuvre du plan de réalisation du patrimoine dans le cadre des recommandations du CRAC".

Le même jour, le conseil communal, considérant la nécessité de pourvoir au remplacement de la requérante pour assurer le bon fonctionnement et la bonne gestion de la Régie, décide de "désigner Monsieur COLARD Bernard, chef de service administratif définitif (...) pour exercer les fonctions d'administrateur de la Régie Foncière (Réf. org.: AMU 005.000.000) au grade de chef de bureau administratif, à la date du 14 juillet 2009", et "de lui attribuer à titre temporaire l'allocation pour l'exercice de fonctions supérieures à partir du 14 juillet 2009".

Le choix de l'intéressé est principalement motivé comme suit :

- " Considérant que le choix porté sur Monsieur COLARD Bernard résulte du fait que l'intéressé a supervisé les opérations de reconstitution de l'inventaire immobilier de la Régie Foncière mais également de la dette".

Cette délibération constitue le second acte attaqué.

9. L'existence du premier acte attaqué a été portée à la connaissance de Françoise PEUTEMAN par un courrier du Bourgmestre de Charleroi du 27 juillet 2009, qui ne comporte aucune indication sur l'affectation de la requérante. La décision elle-même ne lui a été notifiée que par un courrier du Bourgmestre daté du 7 septembre 2009, mentionnant les voies de recours et l'informant en outre qu'à la suite de la décision qui la déchargeait de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière, elle réintégrerait ses anciennes fonctions;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité liée à la nature de l'acte attaqué; qu'elle soutient que celui-ci constitue une mesure d'ordre intérieur qui ne cause pas grief à la requérante; qu'elle estime que ni les conséquences ni les motifs de la décision attaquée ne doivent être appréciés en fonction de ce que ressent subjectivement la requérante et que cette mesure ne revêt en réalité aucun caractère de gravité;

Considérant que la partie adverse expose en effet que l'impact de la décision est limité, voire inexistant en droit, puisque la situation juridique de la requérante demeure inchangée et que celle-ci conserve le grade et l'emploi qui étaient les siens avant sa désignation comme administratrice de la Régie foncière; que, selon elle, les fonctions actuellement occupées par la requérante suite à l'acte attaqué sont identiques à celles qu'elle exerçait antérieurement et des tâches spécifiques lui ont été

assignées; qu'elle plaide en outre que la décision attaquée ne constitue en aucun cas une sanction disciplinaire déguisée dès lors qu'elle n'implique aucun désaveu du travail de la requérante, seul un point précis de sa mission, à savoir la mise en oeuvre du plan de réalisation du patrimoine, ayant été jugé moins convaincant; qu'elle considère avoir surtout voulu orienter davantage la gestion de la Régie vers le volet économique;

Considérant que la requérante souligne que l'acte attaqué constitue un désaveu humiliant de sa hiérarchie et qu'il a pour effet de la réaffecter dans son ancien service; que, selon elle, ce service n'existe plus que sur papier et elle s'y trouverait isolée, sans responsabilités et sans missions bien définies; qu'elle constate avoir été remplacée à la tête de la Régie foncière par un agent qui n'est pas revêtu d'un grade de niveau A; qu'elle expose avoir subi un préjudice psychologique et médical important à la suite de sa réaffectation;

Considérant qu'en principe, un simple changement d'affectation est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours; que, pour en juger autrement, le Conseil d'État tient compte, d'une part, de l'importance de la décision et de ses effets sur son destinataire et, d'autre part, des raisons qui l'ont justifiée, notamment en vérifiant si elle a été adoptée en raison du comportement de l'agent;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué décharge la requérante d'une fonction de responsabilité et l'affecte à une fonction incontestablement moins valorisante, de sorte qu'elle produit des effets importants sur ses conditions de travail; que la partie adverse justifie expressément cette décision par l'affirmation que le travail fourni par l'intéressée dans l'exercice de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière ne répond pas aux attentes du collège communal, fût-ce sur un point en particulier; qu'elle se fonde donc sur son comportement personnel; que dès lors, même s'il n'implique aucune atteinte à son grade, à son emploi ou à sa rémunération, l'acte attaqué fait grief à la requérante; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une seconde exception d'irrecevabilité liée à l'incompétence du Conseil d'État pour se prononcer sur l'existence d'un harcèlement moral au sens de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, compétence que l'article 578, 11/, du Code judiciaire, attribue aux juridictions du travail; qu'elle estime que la manière dont la requérante présente les faits et décrit le préjudice grave et difficilement réparable qu'elle subirait relève de l'application de cette législation;

Considérant que, même si la requérante évoque une situation qu'elle considère comme proche du harcèlement moral, le recours n'a nullement pour objet d'inviter le Conseil d'État à se prononcer sur l'existence d'un tel harcèlement; que l'exception ne peut être accueillie; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du respect des droits de la défense et du droit d'être entendu, du principe "audi alteram partem", et du principe du raisonnable; qu'elle critique le fait que l'acte attaqué, qui a de graves conséquences sur sa situation personnelle et professionnelle, et qui est pris en raison de son comportement, a été adopté sans que jamais elle ait été appelée à s'expliquer devant les autorités qui ont eu à en délibérer sur les reproches formulés à son encontre et qui justifient la décision prise; qu'elle considère qu'il résulte manifestement de la motivation du premier acte attaqué que ce dernier a été pris en raison de son comportement et de la manière dont elle assumait ses missions, de sorte qu'elle aurait dû être entendue préalablement; qu'elle souligne que le courrier qu'elle a adressé à la partie adverse le 3 juillet 2009 ne suffit nullement à satisfaire aux exigences des principes qu'elle invoque, dès lors qu'elle a dû le rédiger sans avoir une connaissance précise de ce qui lui était reproché et de l'intention de la partie adverse de lui retirer ses attributions;

Considérant que la partie adverse répond en exposant, en substance, que l'acte attaqué ne devait pas être précédé d'une audition parce qu'il n'est ni grave ni fondé sur le comportement personnel de la requérante; qu'elle prétend que, vu les motifs de la décision, laquelle ne constitue nullement une sanction disciplinaire déguisée, il n'y avait rien de particulier à communiquer à la requérante et encore moins des critiques auxquelles sa réponse eut été utile; qu'elle souligne en outre que le conseil communal était parfaitement informé du point de vue de la requérante puisque celle-ci s'est expliquée comme elle l'entendait dans son courrier du 3 juillet 2009 et que le droit d'audition ne doit pas nécessairement s'exercer oralement;

Considérant que la motivation formelle de l'acte attaqué dément la thèse de la partie adverse, qui n'est d'ailleurs corroborée par aucune pièce du dossier administratif, selon laquelle elle aurait simplement voulu privilégier une nouvelle approche dans la gestion de la Régie foncière; que l'acte attaqué a déchargé la requérante de ses fonctions d'administratrice en raison de la manière dont elle s'acquittait des tâches accomplies en cette qualité, et cela sans le moindre souci d'avoir égard aux explications de l'intéressée; que le grief formulé porte indubitablement sur

le comportement personnel de la requérante; que, même si l'acte attaqué ne peut être considéré comme une sanction disciplinaire déguisée dans la mesure où il n'allègue pas de véritables manquements professionnels, il n'en constitue pas moins une mesure grave qui ne pouvait être adoptée sans que l'intéressée ait eu l'occasion de faire valoir son point de vue en connaissance de cause; qu'une lettre adressée spontanément, et sans aucune information préalable, ne saurait suffire à satisfaire à cette exigence; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les deuxième et troisième moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue du premier acte attaqué;

Considérant que la requérante prend, à l'égard du second acte attaqué, un quatrième moyen de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, ainsi que du principe du raisonnable et du défaut de fondement juridique; qu'elle expose qu'en raison de l'irrégularité du premier acte attaqué, l'emploi dont elle a été irrégulièrement écartée n'était pas vacant, en sorte qu'il ne pouvait être attribué à Bernard COLARD;

Considérant que la partie adverse répond que l'emploi n'était en tout état de cause pas vacant, puisqu'il est toujours occupé par Philippe GILLET, et que la requérante ne disposait d'aucun droit acquis et intangible à ce poste;

Considérant que la désignation de Bernard COLARD comme administrateur de la Régie foncière n'a été rendue possible que par l'écartement de la requérante; que l'illégalité du premier acte attaqué entache donc un motif essentiel du second, qui doit être annulé par voie de conséquence; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées la délibération du 13 juillet 2009 du conseil communal de la ville de Charleroi de décharger Françoise PEUTEMAN de ses fonctions d'administratrice de la Régie foncière, à la date du 13 juillet 2009, et la décision subséquente de désigner Bernard COLARD pour exercer cette fonction.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf mars deux mille dix par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

D. DÉOM.