

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 213.287 du 17 mai 2011

A.168.628/VIII-5315

En cause : **RAMELOT Nadine**,
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 60
6000 Charleroi,

contre :

la ville de Charleroi, représentée par
son collègue communal,
ayant élu domicile chez
Me Philippe HERMAN, avocat,
rue T'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 décembre 2005 par Nadine RAMELOT qui demande l'annulation de "la délibération du conseil communal du 22.09.2005 de la Ville de Charleroi aux termes de laquelle elle est affectée à l'Académie des Beaux-Arts de Charleroi à partir du 01.10.2005 à raison de 18h00 par semaine et à l'Académie de musique de Jumet-Lodelinsart à raison de 18h00 par semaine pour y assurer des fonctions de surveillante-éducatrice et toutes autres tâches confiées par la direction en fonction de l'avis de ces établissements";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 10 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 13 mai 2011;

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

Entendu, en ses observations, Me Nicolas NELIS, loco Me Nathalie TISON, avocat, comparaissant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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 de la cause sont partiellement exposés dans l'arrêt n° 150.867, du 27 octobre 2005, et peuvent être complétés comme suit :

1. Le 30 août 2005, ayant connaissance du rapport de l'auditeur dans l'affaire précitée, le collège communal considère qu'il est de l'intérêt du service de revoir la situation administrative de la requérante en l'affectant à l'Académie des Beaux-arts à concurrence de 18 h. par semaine et à l'Académie de musique de Jumet-Lodelinsart à concurrence de 18 h. par semaine, mais qu'il y a lieu de l'entendre préalablement. Il charge l'échevin DEMACQ de procéder à cette audition, le 9 septembre suivant.

2. La requérante est convoquée par un courrier du 2 septembre 2005, qui n'est expédié que le 5 septembre et réceptionné le 8 septembre. Cette convocation précise :

" (...) Compte tenu des relations tendues qui existent depuis de nombreuses années entre vous et M. Christian DELCOUX, Directeur du Conservatoire de Musique, le Collège considère qu'il est de l'intérêt du service de revoir votre situation et souhaite proposer au prochain Conseil communal de modifier votre affectation pour l'avenir de la manière suivante :

- Académie des Beaux-Arts de Charleroi : 18 heures/semaine,
- Académie de Musique de Jumet-Lodelinsart : 18 heures/semaine.

Avant de soumettre cette proposition, le Collège m'a demandé de vous entendre.

Vous voudrez bien vous présenter à mon bureau, le 9 septembre 2005, à 14 heures 30, Espace Charleurope, Bd. Joseph II, 11, 6000 Charleroi.

J'attire votre attention sur le fait que cette audition ne s'inscrit pas dans le cadre d'une procédure disciplinaire, mais en vue de l'adoption d'une mesure d'ordre, dans l'intérêt du service.

Je vous précise que le dossier sur lequel nous nous fondons est celui qui a été déposé devant le Conseil d'État et dont vous avez connaissance".

3. Le conseil de la requérante fait savoir que ni lui ni l'intéressée ne seront en mesure d'être présents à la date prévue et sollicite le report de l'audition afin de pouvoir disposer d'un délai raisonnable pour présenter ses observations. L'audition est reportée au 13 septembre suivant et la partie adverse refuse de la retarder davantage, soulignant qu'un dossier existait déjà depuis plusieurs mois au Conseil d'État et que le conseil communal devait prendre sa décision lors de sa réunion de septembre 2005, de sorte que le 13 était la dernière date utile.

4. L'échevin entend le 13 septembre la requérante, assistée de son conseil, qui dépose une note écrite.

5. Le 22 septembre 2005, le conseil communal adopte l'acte attaqué, qui est motivé notamment comme suit :

" Considérant que la loi du changement autorise le Conseil Communal à revoir en tout temps l'affectation des agents pour assurer le bon fonctionnement du service public;

Considérant d'ailleurs que l'affectation de M^{me} Ramelot au Conservatoire de musique de Charleroi ne vaut que jusqu'à décision contraire;

Considérant qu'il n'y a donc pas lieu d'attendre l'arrêt du Conseil d'État avant de prendre une nouvelle décision;

Considérant que compte tenu de l'avis de M. l'Auditeur Neuray, la sécurité juridique recommande au contraire de prendre une nouvelle décision afin d'éviter toute perturbation des services au cours de l'année scolaire 2005-2006;

Considérant que le délai imparti à M^{me} Ramelot pour préparer son audition est suffisant et que la remise sollicitée par son conseil lui a été accordée;

Considérant de manière surabondante qu'il appartenait à M^{me} Ramelot de retirer le pli recommandé avant le 8.9.2005;

(...)

Considérant que compte tenu des procédures pendantes devant le Conseil d'État, M^{me} Nadine Ramelot et son conseil avaient une connaissance certaine des faits;

Considérant que le conseil de M^{me} Ramelot a d'ailleurs déposé une note circonstanciée;

Considérant que s'agissant d'une mesure d'ordre et non d'une procédure disciplinaire, l'invocation des droits de défense est irrelevante;

Considérant que M^{me} Nadine Ramelot a correctement bénéficié du droit d'être entendue;

Considérant que les relations restent tendues entre M^{me} Nadine Ramelot et M. Delcoux et qu'on ne peut contester qu'il existe des frictions entre ces deux agents;

Considérant que lors de son audition, M^{me} Ramelot a fait déclarer par son conseil que «suite à la sanction disciplinaire, un modus vivendi avait été demandé, que

M^{me} Ramelot a tout mis en œuvre pour respecter cette demande et non M. Delcoux qui se plaint comme un enfant et pour des futilités»;

Considérant de même que M^{me} Ramelot a admis qu'elle ne s'entendait pas avec M. Delcoux;

Considérant que dans la note déposée par son conseil, M^{me} Ramelot fait référence à une «incapacité chronique du Directeur à diriger les membres de son personnel et, à tout le moins, de son incapacité à dialoguer avec (elle)»;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil Communal de rechercher le «responsable» de cette mésentente ou de rechercher la faute de l'un ou de l'autre;

Considérant qu'une telle recherche serait d'ailleurs vaine, la mésentente trouvant manifestement son origine non dans une quelconque faute mais plus simplement dans l'incompatibilité des caractères des deux agents;

Considérant que cette mésentente nuit au bon fonctionnement du service et crée une ambiance de travail désagréable pour l'ensemble du personnel;

Considérant que pour remédier à cette situation, la seule solution est d'éviter que ces deux agents ne travaillent au même endroit;

Considérant que la modification de l'affectation de M^{me} Nadine Ramelot est la mesure de nature à mettre fin à la situation sans chambouler (sic) l'organisation de l'enseignement artistique;

Considérant qu'elle ne causera en outre à M^{me} RAMELOT aucun préjudice;

Considérant que les établissements où elle est affectée se situent à moins de trois kilomètres de son domicile;

Sur proposition du Collège échevinal,

Au scrutin secret et à l'unanimité;

Décide

à partir du 1.10.2005 et jusqu' à ce qu' il en soit décidé autrement, M^{me} Nadine Ramelot est affectée à l'Académie des Beaux-Arts de Charleroi à raison de 18 heures par semaine et à l'Académie de Musique de Jumet-Lodelinsart à raison de 18 heures par semaine pour y assurer des fonctions de surveillante-éducatrice et toutes autres tâches confiées par la direction en fonction de la vie de ces établissements";

Considérant que l'acte attaqué ne constitue pas une simple d'ordre intérieur; qu'il consacre un changement d'affectation de portée significative et se fonde sur le comportement personnel de la requérante;

Considérant que la partie adverse soulève une fin de non recevoir de ce que la partie requérante poursuivrait en réalité l'annulation de deux objets : l'ajout à l'ordre du jour du conseil communal, au bénéfice de l'urgence, d'un point relatif aux nouvelles affectations de la requérante et la décision de modifier son horaire et son

lieu de travail; que, selon elle, n'étant timbrée qu'à concurrence de cent septante cinq euros, la requête ne serait recevable qu'en son premier objet;

Considérant que la décision d'examiner un point au cours d'une séance du conseil communal ne constitue pas un acte administratif susceptible de recours et ne modifie pas l'ordonnancement juridique; qu'il s'agit d'un acte purement préparatoire, dont la requérante ne poursuit d'ailleurs pas l'annulation; que la fin de non recevoir ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe général de motivation adéquate, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle critique tout d'abord le défaut de motivation formelle de l'urgence qui justifierait que ce point non prévu à l'ordre du jour ait pu être examiné par le conseil communal lors de la séance du 22 septembre 2005; qu'elle constate que le procès-verbal de la décision contestée mentionne que l'urgence a été admise à l'unanimité, sans aucune justification particulière; que, par ailleurs, elle conteste les motifs exprimés dans l'acte attaqué à propos du délai dans lequel elle a été convoquée pour être entendue, et fait valoir que le courrier qui la convoquait ne lui a été remis que le 8 septembre 2005; qu'enfin, elle met en doute la pertinence des raisons alléguées; qu'elle souligne qu'une mésentente ne crée pas nécessairement une ambiance de travail désagréable pour l'ensemble du personnel; que, selon elle, la partie adverse s'abstient de démontrer par des éléments factuels le mauvais fonctionnement du service, l'existence de relations tendues ou encore une ambiance désagréable entre les membres de l'équipe pédagogique et se borne à se fonder sur des plaintes récurrentes du directeur à propos de son propre comportement; qu'elle nie que l'animosité personnelle entre le directeur et elle-même ait des conséquences sur le service; qu'elle soutient d'ailleurs que le climat de travail au moment de l'adoption de l'acte attaqué était bien meilleur qu'en 2002, époque où elle avait fait l'objet d'un blâme, et conteste donc l'existence d'un conflit qui suffirait à justifier le changement d'affectation litigieux;

Considérant que la requérante ajoute, dans ses mémoire en réplique et dernier mémoire, que l'urgence requise par l'article L 1122-24 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'existait pas effectivement et qu'elle est en droit d'invoquer cet aspect de la légalité; qu'elle fait également valoir que son audition a été purement formelle, la décision étant déjà prise antérieurement, et que le délai dont elle-même et son conseil ont disposé pour préparer son audition ne leur a pas permis de se concerter utilement, et cela alors qu'il n'y avait aucune urgence; qu'elle estime que la partie adverse n'a pas démontré en quoi, comme elle l'a affirmé, "la seule solution est d'éviter que ces deux agents ne travaillent au même endroit";

Considérant, quant à l'inscription du point litigieux à l'ordre du jour, que les garanties consacrées par les articles L1122-24 et L1122-26 du Code précité touchent à l'exercice des prérogatives politiques des membres du conseil communal, et que seuls ces membres ont qualité pour contester la manière dont ces garanties ont été mises en œuvre; qu'en l'espèce, le recours à l'urgence n'a été critiqué par aucun conseiller communal; qu'au demeurant, l'obligation de motivation formelle n'impose pas qu'un acte administratif justifie chacune des étapes de la procédure selon laquelle il est adopté;

Considérant, quant au délai de convocation à l'audition, que l'acte attaqué énonce que ce délai est suffisant et qu'une remise a été accordée à la demande du conseil de la requérante; qu'il ressort de l'examen du deuxième moyen que ces motifs ne sont pas inexacts;

Considérant, pour le surplus, que l'acte attaqué ne se borne pas à énoncer des clauses de style, mais indique concrètement les motifs pour lesquels la partie adverse a jugé nécessaire de modifier l'affectation de la requérante, lesquels ne sont pas entachés d'erreur manifeste d'appréciation; que les mauvaises relations entre la requérante et le directeur sont suffisamment attestées par le dossier et qu'elles avaient nécessairement un certain retentissement sur le travail; que l'argumentation de la requérante se borne à minimiser des incidents qu'à juste titre la partie adverse a pu estimer de nature à perturber l'intérêt du service; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un moyen, troisième de la requête, de la violation des articles 150 et suivants, et 282 et suivants de la nouvelle loi communale, des articles L.1213-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et de l'excès de pouvoir; que, selon elle, l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée; qu'elle estime que cette conclusion s'impose au vu des rapports établis par le directeur du conservatoire, et particulièrement de sa lettre du 8 juillet 2004, critiquant son comportement et demandant que des mesures soient prises à son encontre; qu'elle met en évidence la mention manuscrite que l'échevin DEMACQ a apposée sur cette lettre et qui porte : "OK pour permutation Ramelot-Reiffers - présenter l'affaire comme un service suite à une meilleure attitude et on a besoin d'elle à Lodelinsart"; qu'elle ajoute dans son dernier mémoire qu'en l'absence d'éléments concrets et précis démontrant une perturbation réelle du climat de travail, les motifs véritables de la décision, "habillée" en mesure d'ordre, relèvent d'une volonté de la sanctionner à nouveau;

Considérant qu'aucun élément du dossier administratif ne témoigne que l'acte attaqué aurait été adopté dans l'intention de punir la requérante; que les reproches formulés dans la lettre du directeur du conservatoire de musique du 8 juillet 2004 n'ont pas été cautionnés par les autorités; que la mention manuscrite précitée ne révèle pas une intention répressive dissimulée et peut correspondre au simple souci de faire accepter la décision envisagée; que les autorités ont constaté les relations tendues entre le directeur du Conservatoire et la requérante et considéré que ces frictions nuisaient au bon fonctionnement du service; que la partie adverse a en outre estimé que les nouvelles affectations décidées pour la requérante n'étaient pas de nature à lui porter préjudice et vérifié qu'elles se situaient à proximité de son domicile; qu'aucun élément objectif n'étaie la thèse selon laquelle l'acte attaqué aurait le caractère d'une sanction disciplinaire déguisée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un moyen, deuxième de la requête, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de respect des droits de la défense, du contradictoire, de motivation adéquate et d'impartialité, de l'adage "audi alteram partem" et de l'excès de pouvoir; que la requérante réitère ses critiques quant au délai dans lequel elle a dû préparer son audition; qu'elle fait valoir en outre que l'échevin de l'Education n'était pas habilité à l'entendre, aucune délégation ne lui ayant été accordée à cette fin; que, sans contester le principe selon lequel un échevin peut instruire les affaires et les préparer, elle souligne que cela ne peut concerner que les actes qui ne sont pas essentiels, et seulement ceux qui ont trait aux affaires entrant dans les attributions du collège communal; qu'en outre, elle met en cause l'impartialité de l'échevin, dans la mesure où il avait déjà manifesté sa volonté de changer son affectation bien avant de l'entendre; qu'elle souligne à cet égard la mention précitée que l'échevin DEMACQ avait apposée sur le courrier du directeur du conservatoire de musique du 8 juillet 2004; qu'elle invoque dès lors un parti-pris flagrant de l'échevin DEMACQ à son encontre; qu'elle considère que son manque d'impartialité est de nature à remettre en cause celle du conseil communal et dénonce l'absence de réponse, dans l'acte attaqué, à l'argument qu'elle soulevait sur ce point dans sa note de défense;

Considérant, quant au délai de convocation à l'audition, que la requérante a eu l'occasion de faire valoir son point de vue oralement et par écrit avant l'adoption de l'acte attaqué, et a usé de cette faculté; qu'il y a lieu de tenir compte des antécédents de l'affaire et de l'absence d'élément nouveau depuis le litige qui avait donné lieu à l'arrêt n° 150.867 du 27 octobre 2005, au terme d'une procédure dans laquelle le dossier administratif a été déposé le 15 novembre 2004 et complété le 1^{er} mars 2005, soit six mois et demi avant l'audition; que l'acte attaqué n'est pas une sanction disciplinaire et que la requérante n'avait pas à se défendre

contre des griefs, mais seulement à faire valoir son point de vue quant à un changement d'affectation; que le délai, certes bref, qui lui a été consenti, était suffisant;

Considérant, quant à la compétence de l'échevin pour procéder à l'audition, que le principe des droits de la défense n'est pas applicable à l'acte attaqué, étranger au droit disciplinaire; que le principe de l'audition préalable ne requiert pas que l'intéressée soit entendue par l'auteur même de la décision à adopter; que rien n'interdit à l'autorité communale de charger un échevin de l'audition d'un agent dans ce cadre, ce qui relève de la préparation de la décision; que l'échevin de l'Éducation a été formellement chargé par le collège communal, le 30 août 2005, de procéder à l'audition de la requérante;

Considérant, quant à l'impartialité de l'échevin, que lorsque l'autorité est un organe collégial, la mise en cause de son impartialité ne peut être retenue que si, d'une part, des faits précis sont allégués et légalement constatés, de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres du collège et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège; qu'en outre, spécialement en dehors de la matière disciplinaire, le principe d'impartialité doit recevoir une application qui se concilie avec les nécessités du service; qu'en l'espèce, le dossier n'établit aucune animosité personnelle de l'échevin DEMACQ à l'égard de la requérante; que la mention manuscrite qu'il a apposée sur le courrier du directeur du conservatoire témoigne certes de l'intention qui était la sienne à l'époque, et qu'il a soumise à l'autorité compétente dans le cadre des deux procédures litigieuses; que, toutefois, sauf à compromettre tout le fonctionnement de l'administration, l'expression d'une intention ou d'une proposition n'implique pas en elle-même un manque d'impartialité; que le défaut d'impartialité du conseil communal n'est nullement établi; que le moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-sept mai deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me} HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

P. VANDERNACHT.