CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 218.400 du 9 mars 2012

A.203.841/XV-1877

En cause : **FRÉDÉRICK** Simone,
ayant élu domicile chez
Me D. RENDERS, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Boussu,
2. le bourgmestre de la commune de Boussu,
ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 1er mars 2012 par Simone FRÉDÉRICK, qui demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision prise par le bourgmestre de Boussu le 21 février 2012, notifiée aux agents communaux le 23, de lui retirer, pour se les approprier, les compétences relatives à la «gestion du personnel» et à l'«informatique» que le collège communal de Boussu lui avait attribuées;

Vu la demande formulée à l'audience d'étendre l'objet du recours à la décision du collège communal de Boussu du 28 février dont l'objet est la «mise à jour des attributions des membres du collège communal»;

Vu l'ordonnance du 1er mars 2012 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 8 mars 2012 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. RENDERS, *loco* Me D. RENDERS, avocat, comparaissant pour la requérante et Me Ch. VANKERKOVEN, *loco* Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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:

Le collège communal de Boussu a réparti le 20 décembre 2006 les compétences communales entre ses membres et a attribué à la requérante, qui est premier échevin, les compétences suivantes: «état-civil, population, élections, gestion administrative des étrangers, fêtes et cérémonies, archives, informatique, citoyenneté et participation (consultation populaire), santé et famille». Le 5 octobre 2011, le collège communal a ajouté à ces compétences la «gestion du personnel».

Il semble que l'entente au sein des institutions communales se soit détériorée en janvier 2012, à la suite d'un incident entre la requérante et le secrétaire communal faisant fonction, quant à la présentation d'un dossier au collège. Quelques autres incidents ont suivi.

Le 21 février, le bourgmestre convoque la requérante et lui fait part de ce que une ou des plaintes pour harcèlement et pour violation de la vie privée auraient été déposées contre elle par un ou des membres du personnel. Il l'informe qu'il envisage de lui retirer ses compétences relatives à l'«informatique» et à la «gestion du personnel». Le 22 février, la requérante adresse au bourgmestre une lettre dans laquelle elle conteste de manière circonstanciée les faits qui lui sont reprochés. Le lendemain, elle apprend par l'intermédiaire d'un membre du personnel communal que le bourgmestre lui a retiré ses attributions relatives à l'informatique et au personnel et qu'un courriel a été adressé à l'ensemble des membres du personnel pour les en avertir. Elle-même ne prend connaissance que peu après de ce courriel, daté du 21 et rédigé comme suit:

> « Monsieur le Secrétaire communal,
> Par la présente, j'ai l'honneur de vous informer qu'à dater de ce jour, je reprends les compétences relatives au personnel et à l'informatique.
> Merci de communiquer à tous les services ces changements d'attribution.
> Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire communal, l'expression de mes salutations distinguées.».

Il s'agit de l'acte attaqué par la requête.

La requérante expose qu'à la suite de cette décision, elle s'est abstenue de se rendre dans locaux de l'administration centrale de la commune, qui sont distincts de ceux où sont installés les services de l'état civil. Le 28 février, le collège communal, en l'absence de la requérante, procède à une «mise à jour des attributions des membres du collège communal» aux termes desquels les compétences relatives à la «gestion du personnel» et à l'«informatique» sont conférées au bourgmestre. Il s'agit de l'acte auquel la requérante demande à l'audience d'étendre l'objet de la requête;

Considérant que la délibération du collège du 28 février confirme la décision du bourgmestre du 22 février; qu'elle a la même portée et repose sur les mêmes circonstances; qu'il y lieu d'y étendre l'objet de la demande de suspension;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que les actes attaqués sont des mesures d'ordre intérieur sans incidence sur la situation juridique de la requérante;

Considérant que si la répartition des attributions entre les membres d'un collège des bourgmestre et échevins – répartition qui porte sur la préparation et le suivi des dossiers, la décision restant collégiale – est, en règle, une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas de nature à être attaquée devant le Conseil d'État, il n'en va pas de même lorsqu'une modification des attributions d'un échevin, consistant en le retrait d'attributions dans l'exercice desquelles des incidents sont survenus, est décidée en fonction du comportement que cet échevin a eu ou est soupçonné d'avoir eu; qu'une modification décidée dans de telles conditions fait grief et peut faire l'objet d'un recours en annulation, et, partant, d'une demande de suspension devant le Conseil d'État; que les actes attaqués ont été adoptés à la suite de reproches adressés à la requérante dans la manière dont elle a exercé ses attributions; que la demande est recevable *ratione materiae*;

Considérant, quant à l'extrême urgence, que les actes attaqués ont commencé à produire leurs effets, et pour une durée indéterminée; qu'il y a extrême urgence à statuer sur la demande de suspension;

Considérant que la première décision attaquée a été portée à la connaissance de la requérante le 23 février; que la requête a été introduite le 1er mars, soit sept jours plus tard; que la requérante a agi avec la diligence requise pour que l'extrême urgence soit acceptée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11, 33 et 159 de la Constitution, des articles L1123-13, L1123-19 à

L1123-22 et L1123-23 à L1123-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du «Règlement de bonne gouvernance» adopté par le collège communal le 20 décembre 2006, des délibérations du collège communal des 20 décembre 2006 et 5 octobre 2011, relatives à la répartition des compétences en son sein, du principe général de droit du parallélisme des formes et des procédures, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte,

en ce que l'acte attaqué, qui lui retire des attributions qui lui ont été confiées par le collège communal, a été adopté par le bourgmestre agissant seul;

alors que, première branche, il résulte des dispositions et principes visés au moyen, et en particulier de l'article L1123-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, que c'est le Gouvernement wallon ou son délégué, et non le bourgmestre, qui est compétent pour adopter une sanction disciplinaire à l'encontre d'un échevin, et que l'acte entrepris constitue une sanction disciplinaire déguisée;

alors que, seconde branche, même à supposer que l'acte entrepris ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée, il résulte des dispositions et principes visés au moyen que c'est le collège communal qui est compétent pour décider, collégialement, de la répartition des attributions entre ses membres et pour la modifier;

Considérant que les seules sanctions disciplinaires qui puissent être infligées à un échevin sont la suspension et la révocation pour inconduite notoire ou négligence grave; que les actes attaqués ne sont ni l'une ni l'autre; qu'ils ne constituent pas des sanctions disciplinaires mais des mesures d'ordre; que la modification des attributions des membres du collège des bourgmestre et échevins ne peut être faite que par l'autorité compétente pour procéder à cette répartition, à savoir le collège lui-même, et non le bourgmestre; que le moyen, en sa seconde branche, est sérieux en tant qu'il est dirigé conte le premier acte attaqué; qu'en revanche, il ne l'est pas à l'égard du second;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11 et 159, du principe général du respect dû aux droits de la défense, des principes généraux de droit de bonne administration, de minutie, du contradictoire et *audi alteram partem,* des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de excès de pouvoir;

en ce que l'acte attaqué a été adopté sans que la requérante ait été mise en mesure de se défendre et de faire valoir son point de vue;

Considérant que les décisions attaquées ont pour effet de priver la requérante de la mission de préparer une partie des dossiers dont elle avait jusque-là la charge, de les présenter au collège et d'en assurer le suivi; que cette activité est essentielle pour un mandataire politique, dont la vocation est d'imprimer aux dossiers qu'il traite une orientation conforme à ce qu'il estime bon pour le pouvoir public à la gestion duquel il contribue; que, sauf en cas d'urgence, avant de prendre une mesure grave fondée sur le comportement d'une personne, qu'elle soit agent public, administré ou mandataire politique, l'autorité doit l'en informer, lui donner connaissance de la mesure envisagée et des raisons qui, selon elle, la motive, permettre à l'intéressé de faire valoir son point de vue et notamment les raisons de fait ou de droit qui le fondent, et recueillir ainsi toutes informations utiles avant de prendre une décision en toute connaissance de cause;

Considérant qu'en l'espèce, s'agissant du premier acte attaqué, l'entrevue que la requérante a eue avec le bourgmestre le 22 février ne s'est pas déroulée dans des conditions qui respectent son droit d'être entendue; que le premier acte attaqué a été adopté avant même que le bourgmestre ait eu cette entretien avec la requérante, et, *a fortiori*, avant qu'il ait reçu la lettre par laquelle elle exposait son point de vue quant aux reproches qui lui étaient adressés; qu'en ce qui concerne le second acte attaqué, il n'est pas soutenu que le retrait des attributions de la requérante aurait été porté à l'ordre du jour de la réunion du collège des bourgmestre et échevins au cours de laquelle il a été décidé, ni que la requérante aurait été informée d'une manière ou d'une autre de ce que le collège allait en délibérer ni que sa lettre du 22 février aurait été portée à la connaissance du collège; qu'il s'en déduit que la requérante n'a pas disposé d'un délai raisonnable pour faire valoir son opinion ou tous autres arguments à ce sujet, le cas échéant après avoir pris les conseils qu'elle aurait pu juger utiles; qu'il n'est pas allégué qu'une urgence subite aurait nécessité l'adoption de cette mesure sans laisser à la requérante le temps d'être entendue dans des conditions qui respectent le principe visé au moyen; que le moyen, qui est dirigé contre les deux actes attaqués, est sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11 et 159, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs de droit et de fait qui servent de fondement à la décision entreprise, de la violation des formes substantielles ou prévues à peine de nullité et de l'excès de pouvoir;

en ce que l'acte attaqué est dépourvu de toute motivation;

Considérant que ni le courriel du 23 février ni la délibération du collège communal du 28 ne contiennent de motivation formelle; que le moyen est sérieux en tant qu'il est dirigé contre les deux actes attaqués;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle s'exprime comme suit:

> « L'exécution immédiate de l'acte entrepris risque de causer à la partie requérante un préjudice grave difficilement réparable.
>
> La décision de la partie adverse de priver la partie requérante d'une partie de ses attributions, pour se les approprier, risque, en effet, de porter gravement atteinte à l'honneur et à la réputation de la partie requérante, à la façon dont elle exerce sa profession, ainsi qu'à son avenir professionnel.
>
> La partie requérante, qui est échevine de la commune de Boussu depuis 1995, a toujours exercé ses missions avec honneur et rigueur et n'a jamais eu à souffrir d'une remise en cause de son travail, ni de son comportement, de la part d'un autre mandataire local ou d'un membre de l'administration communale.
>
> Les accusations portées à l'encontre de la partie requérante, que le bourgmestre de la partie adverse relaye, sont d'une gravité extrême et constituent des faits à caractère disciplinaire et pénal.
>
> L'acte entrepris et la brutalité avec laquelle le bourgmestre de la partie adverse a agi sonnent comme un désaveu total de la partie requérante et laissent entendre que le bourgmestre de la partie adverse considère que les accusations portées contre la partie requérante seraient fondées.
>
> En s'appropriant les compétences relatives à la gestion du personnel communal et à l'informatique, dont la partie requérante avait été chargée par le collège, le bourgmestre de la partie adverse laisse, en effet, entendre que les accusations de harcèlement et d'atteinte à la vie privée des certains agents communaux seraient établies.
>
> En notifiant cette décision à l'ensemble du personnel communal – avant même d'en avertir la partie requérante – le bourgmestre de la partie adverse a encore davantage laissé entendre qu'il désavoue la partie requérante face aux reproches qui seraient formés à son encontre.
>
> La partie requérante n'est pas en mesure de réduire, ni d'atténuer, les conséquences négatives de l'acte entrepris, puisque le bourgmestre de la partie adverse ne l'a pas avertie avec précision des faits qui lui sont reprochés, et ne lui a pas communiqué copie des plaintes qui auraient été déposées contre elle. La partie requérante se trouve, dès lors, interpellée sur les motifs de l'acte entrepris par les membres de l'administration communale avec qui elle collabore parfois depuis près de vingt ans, sans pouvoir se défendre des accusations portées contre elle.
>
> L'acte entrepris constitue un préjudice professionnel grave et difficilement réparable car il porte atteinte à l'une des composantes essentielles de la fonction d'échevin en empêchant la partie requérante d'exercer une partie de ses missions inhérentes à sa charge.
>
> L'acte entrepris, qui prive la partie requérante de ses attributions en matière d'informatique et de gestion du personnel compromet également son crédit auprès de collaborateurs avec qui elle doit continuer à travailler pour mener à bien les missions qui ne lui ont pas été retirées, ce qui risque de compromettre la mise en œuvre de ces missions et constitue, en toute hypothèse, un préjudice grave et difficilement réparable.

L'acte entrepris compromet, en outre, gravement l'avenir professionnel de la partie requérante. Si la presse ne s'est pas encore fait l'écho de l'acte entrepris, il existe, toutefois, un risque particulièrement grave que tel soit le cas dans un avenir proche et qu'une publicité soit donnée à travers l'ensemble de la commune, et au-delà de ses frontières, aux calomnies dont la partie requérante semble faire l'objet et auxquelles l'acte entrepris donne une crédibilité qu'elle n'aurait certainement pas si le bourgmestre de la partie adverse avait agi autrement, et qu'elle perdrait si l'acte entrepris était suspendu.

La mise en cause de la réputation et de l'honorabilité de la partie requérante lui cause un préjudice professionnel d'autant plus important que les élections communales se dérouleront dans sept mois et demi et que l'acte entrepris risque d'apparaître aux yeux du public en général et des électeurs en particulier, comme la conséquence de manquements graves de la partie requérante, ce qui compromet gravement son avenir politique.

La partie requérante n'a, pour sa part, donné aucune publicité à l'acte entrepris et a, au contraire, privilégié la discrétion en tentant de convaincre le bourgmestre de la partie adverse de revenir sur sa décision, et en évitant, ces quelques jours, d'apparaître au-delà du strict nécessaire, dans les locaux de la commune.

Face à l'attitude du bourgmestre de la partie adverse qui refuse toute solution, seul un arrêt de suspension pourrait permettre de rétablir la partie requérante dans son honneur, de faire cesser l'atteinte aux prérogatives que lui a confiées le Collège communal, de rétablir sa crédibilité auprès de ses collaborateurs et d'empêcher que l'acte entrepris compromette gravement son avenir professionnel.»;

Considérant que le préjudice allégué est d'autant plus vraisemblable que le bourgmestre a diffusé auprès des membres de la concertation syndicale un communiqué dans lequel il fait état de «certains éléments factuels, matériels et objectifs constituant un faisceau suffisant de présomptions d'un abus de pouvoir de Madame l'Échevine dans l'exercice de ses compétences liées à la préparation et l'instruction de dossiers informatiques et du service du personnel»; qu'il lui impute d'avoir donné ordre au service informatique de placer sur l'ensemble des boîtes à courrier du site de la commune des codes d'accès lui permettant d'en surveiller le contenu, et d'identifier les correspondants d'appels de GSM de service mis à disposition de certains agents communaux; qu'il qualifie ces opérations d'illégales au regard de la loi sur la protection de la vie privée; qu'il indique également que la requérante aurait exercé des pressions morales importantes sur la responsable du service RH de la commune, sur le secrétaire communal f.f. et sur les informaticiens afin d'entrer en possession des codes permettant de consulter les données du logiciel gérant les pointages et les demandes de congés de l'ensemble du personnel communal, et ajoute que «ce comportement aurait pu [...] aboutir à une instruction judiciaire et à une éventuelle condamnation pénale pour violation de la législation sur la protection de la vie privée et sur plainte du personnel ou des organisations syndicales à une condamnation pour harcèlement»; que la requérante produit à l'audience un article paru dans la presse quotidienne qui évoque le possible dépôt de plaintes, indique que la requérante «aurait profité des pouvoirs que lui conférait la

gestion de l'informatique pour surveiller d'un peu trop près les boîtes mail du personnel» et relate l'opinion d'un responsable syndical selon laquelle la requérante «avait déjà essuyé des plaintes pour harcèlement lorsqu'elle était directrice du lycée Stiévenart à Hornu, et connaissant ces antécédents, lui confier le personnel fut une erreur de casting»;

Considérant que les actes attaqués et la publicité qui leur a été donnée à l'initiative du bourgmestre risquent, particulièrement à quelques mois des élections communales où il est vraisemblable que la requérante sera candidate, de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que les conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué sont remplies,

D É C I D E :

Article 1er.

Sont suspendues :

1. la décision prise par le bourgmestre de Boussu le 21 février 2012, notifiée aux agents communaux le 23 février 2012, de retirer à la requérante, pour se les approprier, les compétences relatives à la «gestion du personnel» et à l'«informatique» que le collège communal de Boussu lui avait attribuées;

2. la décision du collège communal de Boussu du 28 février 2012 dont l'objet est la «mise à jour des attributions des membres du collège communal».

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre siégeant en référé, le neuf mars deux mille douze, par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
Fr. QUINTIN	M. LEROY