

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.984 du 30 octobre 2014

A. 203.013/XV-1814

En cause : **WARTEL** Éric,
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi,
ayant élu domicile chez
Me M. UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 décembre 2011 par Eric Wartel, qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal de la Ville de Charleroi du 17 mars 2008 arrêtant un «Code de d'éthique et de déontologie de la Ville de Charleroi» et de la décision de date inconnue par laquelle la Région wallonne aurait approuvé cette délibération;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. M. OSWALD, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 25 septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 octobre 2014 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me B. HEYMANS, *loco* Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

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

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

Faits

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

Le requérant est, lors de l'introduction du recours, le receveur communal de la ville de Charleroi; ce titre a été remplacé par celui de directeur financier par décret du 18 avril 2013.

Le conseil communal de Charleroi a adopté le 17 mars 2008, le premier acte attaqué. Celui-ci n'a pas été publié et n'a pas été soumis à approbation. Le 13 juillet 2011, le requérant a adressé au ministre wallon des Pouvoirs locaux une réclamation portant notamment sur l'acte attaqué. Le ministre a fait savoir le 21 octobre qu'il avait décidé de ne pas s'opposer aux délibérations faisant l'objet de la réclamation. Interrogé à ce sujet par le requérant, le ministre a précisé le 28 novembre que l'acte attaqué n'a pas été soumis à l'approbation du collège provincial.

Recevabilité

Considérant que le requérant soutient:

- que le premier acte attaqué contient des règles générales et impersonnelles qui s'appliquent à lui;
- que cet acte n'ayant pas été publié, alors qu'il aurait dû l'être, le recours est, selon lui, recevable *ratione temporis*; qu'il considère également que la réponse du ministre du 28 novembre 2011 laisse incertain le fait de savoir si une approbation tacite a pu être acquise;

Considérant que la partie adverse répond:

- que le premier acte attaqué constitue une ligne de conduite, dépourvue de sanction et sans portée réglementaire, de sorte qu'il ne devait pas être publié, ni soumis à la tutelle du collège provincial; qu'elle en conclut que le Code attaqué ne cause pas grief;
- que seule la décision de l'autorité de tutelle, laquelle a fait savoir, le 21 octobre 2011, qu'il n'y avait pas lieu à annulation de l'acte attaqué, était susceptible d'un recours au Conseil d'État;

– que le Code attaqué, qui ne devait pas être publié, était connu du requérant depuis au moins le 21 avril 2011, date à laquelle il a été convoqué par le Bureau d'éthique et de déontologie, de sorte que le recours est irrecevable *ratione temporis*;

Considérant qu'en réplique, le requérant explique:

– que le Code attaqué, qui énonce les devoirs des agents de la ville, constitue un acte réglementaire qui produit des effets juridiques;

– que si cet acte n'a pas été approuvé, il convient dans un souci de sécurité juridique, d'annuler la délibération du conseil communal, et que si l'approbation est intervenue, il convient d'annuler celle-ci;

Considérant que dans le dernier mémoire, le requérant fait valoir:

– que selon son préambule, le Code d'Éthique et de Déontologie traite des devoirs des agents «en matière d'éthique et de déontologie, ainsi que des valeurs qui doivent les animer dans la réalisation de leur mission d'intérêt public», et que le même préambule précise que le respect strict d'une déontologie «doit faire l'objet d'une codification et d'un réel contrôle»;

– qu'il ne comprend pas comment les termes «il a le devoir de traiter ses collègues, ses supérieurs hiérarchiques et ses subordonnés avec dignité et courtoisie» pourraient trouver leur place dans le Statut des agents de l'État (art. 7, § 2, alinéa 1^{er}) tandis que les termes «les supérieurs hiérarchiques respectent la dignité et les droits des fonctionnaires» (Code de Déontologie, art. 30) seraient dépourvus de tout caractère réglementaire;

– que les termes l'agent de l'État doit «respecter les lois et règlements en vigueur ainsi que les directives qui lui sont données dans le cadre de ces lois et règlements» sont réglementaires puisqu'on les trouve dans le Statut des agents de l'État (art. 7, § 1^{er}, 1^o) tandis que les termes «les fonctionnaires respectent les lois, statuts et règlements en vigueur» ne le seraient pas lorsqu'ils se retrouvent dans le Code d'Éthique et de Déontologie (art. 34);

– que les termes l'agent de l'État doit «exécuter les décisions avec diligence et conscience professionnelle» trouveraient leur place dans un statut lorsqu'il s'agit du Statut des agent de l'État (art. 7, § 1^{er}, 3^o) et les mots «les fonctionnaires exécutent leurs tâches avec un souci d'excellence et d'efficacité en faisant preuve notamment d'assiduité, de disponibilité, de dynamisme et d'esprit d'équipe dans le respect mutuel. Il veille à s'adapter au progrès et évolutions technologiques notamment par une participation aux diverses formations» seraient dépourvus de tout caractère réglementaire lorsqu'ils se retrouvent dans le Code d'Éthique et de Déontologie (art. 36);

– que les mots «l'agent de l'État traite les usagers de ses services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité, de traitement et de respect des lois, règlements et directives» sont réglementaires lorsqu'ils se retrouvent dans le Statut des agents de l'État (art. 8, § 1^{er}, al. 1^{er}) et les mots «ils font preuve de disponibilité dans l'exercice de leur fonction et se montrent à l'écoute du public qu'ils traitent avec respect et courtoisie» ne sont pas réglementaires lorsqu'on les retrouve dans le Code d'Éthique et de Déontologie (art. 54).

– que les mots «l'agent de l'État ne peut solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de ses fonctions mais à raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques» trouveraient bien leur place

dans le Statut des agents de l'État (art. 8, § 3) tandis que la disposition «en règle générale, les fonctionnaires n'acceptent et ne sollicitent aucun cadeau, avantage, faveur ou invitation de partenaires ou partenaires potentiels. Tout cadeau ou avantage reçu doit être immédiatement déclaré à la hiérarchie et, soit retourné au donateur, soit (est) mis à la disposition de la Ville. Sont ainsi interdits l'acceptation et la sollicitation de tout cadeau, marque de sympathie ou autre avantage qui risque d'avoir une influence réelle ou apparente sur l'objectivité et l'impartialité du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles ou de le placer dans une situation d'obligé envers le ou les donateurs» serait dépourvue de tout caractère réglementaire dès lors qu'elle serait inscrite dans le Code d'Éthique et de Déontologie (art. 50);

- que ne modifieraient pas l'ordonnancement juridique les dispositions suivantes:

- «Les fonctionnaires ne peuvent prendre connaissance ou tenter de prendre connaissance d'une information confidentielle qui n'est pas requise dans l'exercice de leur fonction» (art. 42); «les fonctionnaires qui se proposent de publier un texte ou de se prêter à une interview relative à des questions portant sur des sujets liés à l'exercice de leur fonction doivent préalablement obtenir l'autorisation du secrétaire communal ou de son délégué» (art. 46) ...

- qu'on pourrait continuer la comparaison avec d'autres statuts et consulter notamment le règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes (articles 11, 11*bis*, 12, 16, 21, 22*bis*) et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (voy. notamment les articles 2 et 3);

- qu'une délibération, arrêtée par l'organe compétent pour fixer le statut des agents et qui énonce les devoirs de ceux-ci, constitue un acte réglementaire produisant des effets juridiques;

- qu'on ne comprend guère l'argument selon lequel l'acte attaqué serait dépourvu de caractère réglementaire parce qu'il ne «comporte aucune sanction»;

- qu'à l'évidence, le conseil communal serait incompétent pour fixer des sanctions autres que celles que prévoit le Cwadel, et que le Code d'Éthique et de Déontologie, lorsqu'il fixe des devoirs impose aux agents des obligations dont la méconnaissance sera sanctionnée par ce que prévoit le Cwadel et dans le respect de la procédure qu'il organise;

Considérant que l'acte attaqué s'intitule «Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Charleroi» et qu'il a fait l'objet d'un vote par le conseil communal; qu'il s'adresse aux mandataires et aux fonctionnaires de la ville; qu'il commence par un groupe de dispositions figurant sous le sous-titre «objet et application», qui ne sont pas structurées en articles, mais dans lesquelles les textes sont répartis en quatre sous-titres nommés respectivement «préambule», «fondement: livre blanc», «valeurs» (divisées en «le service au citoyen», «la transparence», «l'intégrité», «l'impartialité», «la responsabilité», «le professionnalisme») et «principes directeurs»; qu'il se poursuit par un ensemble de dispositions, réparties en articles, sous l'intitulé «le code», qui comporte trois «parties» intitulées respectivement «recommandations générales» (art. 1 à 6), «les mandataires» (art. 7 à 31) et «les fonctionnaires» (art. 32 à 56);

que le «préambule» est rédigé comme suit:

«Pour bien assumer sa mission d'intérêt public et les responsabilités qui en découlent, une ville gérée démocratiquement et efficacement doit compter sur des mandataires et des fonctionnaires partageant des valeurs fondamentales et respectant les règles d'éthique et de déontologie et ce, sans préjudice des lois et règlements applicables à chacun.

Le présent document s'adresse aux mandataires de la ville de Charleroi et à ses fonctionnaires.

Il traite de leurs devoirs en matière d'éthique et de déontologie, ainsi que des valeurs qui doivent les animer dans la réalisation de leur mission d'intérêt public.

Il sera également utile aux citoyens puisqu'il leur permettra de mieux connaître les devoirs et les valeurs de la fonction publique de la Ville et ainsi de mieux préciser leurs attentes envers ceux-ci.»

que la partie III, relative aux fonctionnaires, énonce des principes de comportement que les agents doivent suivre ou sont invités à suivre – c'est toute la question – dans l'«accomplissement de la tâche» (art. 32 à 39), le «comportement interne» (art. 40 à 45), le «comportement externe» (art. 46 à 52) et le «service au public» (art. 53 à 56);

Considérant que certains de ces principes sont un simple rappel de règles de comportement imposés par des textes ayant force obligatoire (Constitution, lois, ou règlements) et particulièrement par les dispositions statutaires applicables aux agents communaux¹; que d'autres s'analysent en règles de bonnes pratiques² ou de bon sens³; qu'en tant qu'il énonce ces principes de comportement, le «code» attaqué est dépourvu de portée juridique propre et ne constitue pas un acte ou règlement susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation;

Considérant que quelques-unes des dispositions du «code» prescrivent un comportement précis dont il n'est pas allégué qu'il serait imposé par un texte légal ou réglementaire; qu'il en va ainsi des dispositions suivantes:

Art. 42: Les fonctionnaires ne peuvent prendre connaissance ou tenter de prendre connaissance d'une information confidentielle qui n'est pas requise dans l'exercice de leurs fonctions;

Art. 46. Les fonctionnaires qui se proposent de publier un texte ou de se prêter à une interview relative à des questions portant sur des sujets reliés à l'exercice de leurs fonctions doivent préalablement obtenir l'autorisation du Secrétaire communal ou de son délégué. Néanmoins, les représentants des fonctionnaires gardent le droit à la communication sur les aspects sociaux dans le respect des matières confidentielles et dans l'intérêt de la Ville.

Art. 49. Les fonctionnaires en contact avec les partenaires de la Ville, en particulier les fournisseurs et prestataires de services, gardent un caractère purement professionnel à cette relation et maintiennent la nécessaire

1 Ex.: art. 34: «Les fonctionnaires respectent les lois, statuts et règlements en vigueur, préservent la neutralité politique de la fonction publique et s'abstiennent de toute forme de favoritisme et de discrimination».

2 Ex.: art. 37: «Les fonctionnaires s'assurent de l'utilisation légale, adéquate, et efficace des biens publics».

3 Ex.: art. 45: «Les fonctionnaires accomplissent leurs tâches avec rigueur et efficacité».

distance. Ils évitent de se placer dans une situation de conflit ou d'apparence de conflit d'intérêts.

Art. 50. En règle générale, les fonctionnaires n'acceptent et ne sollicitent aucun cadeau, avantage, faveur ou invitation de partenaires ou partenaires potentiels. Tout cadeau ou avantage reçu doit être immédiatement déclaré à la hiérarchie et, soit retourné au donateur, soit mis à disposition de la Ville. Sont ainsi interdits l'acceptation et la sollicitation de tout cadeau, marque de sympathie ou autre avantage qui risque d'avoir une influence réelle ou apparente sur l'objectivité et l'impartialité du fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles ou de le placer dans une situation d'obligé envers le ou les donateurs.

De manière tout à fait exceptionnelle, l'acceptation d'un cadeau, d'une marque de sympathie ou d'un autre bénéfice n'est admissible que si

- a) sa valeur est minime et
- b) l'offre se produit lors d'un événement lié à l'exercice des activités officielles du fonctionnaire visé et ne compromet ou ne donne pas l'impression de compromettre en aucune façon son intégrité.

Considérant qu'en ce qui concerne ces dispositions, le «code» présente des caractéristiques analogues à une circulaire édictée par l'autorité à l'attention des agents qui lui sont subordonnés; qu'à l'égard de ces circulaires, la jurisprudence a établi qu'elles contenaient des règles de droit et étaient de ce fait susceptibles d'annulation lorsqu'elles ajoutent des règles nouvelles aux règles existantes, lorsque l'autorité qui les donne à l'intention de rendre ces directives obligatoires, lorsqu'elle a le pouvoir de lier celui qui doit les appliquer et qu'en outre elle dispose des moyens pour forcer elle-même le respect de ces directives;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a indiqué, dans le passage du «code» intitulé «préambule», que les mandataires et fonctionnaires qui en sont les destinataires devaient respecter «les règles d'éthique et de déontologie et ce, sans préjudice des lois et règlements applicables à chacun»; que dans le passage intitulé «fondement: livre blanc», il est notamment indiqué que «l'action communale doit non seulement être conforme à la Loi (au sens large) et aux principes des techniques de bonne gouvernance, mais doit aussi respecter l'éthique (système de valeurs régissant le comportement au travail notamment à l'égard du public) et suivre un ensemble de règles relatives à l'activité des mandataires et fonctionnaires communaux...»; qu'au nombre des «principes directeurs», il est mentionné que «dans le domaine de l'éthique et de la déontologie, la priorité est toujours accordée à la prévention»; que l'article 5 du «code» place parmi les «recommandations générales» que «face à un problème éthique ou déontologique, les fonctionnaires sont encouragés à consulter d'abord leur hiérarchie pour soulever, discuter et régler les questions relevant de ce Code»;

Considérant que la partie adverse expose dans le mémoire en réponse que le «code... est un instrument de nature non coercitive: il s'agit d'une ligne de conduite pour les mandataires et fonctionnaires», précisant qu'«aucune sanction ou

autre mesure permettant à l'autorité de marquer sa désapprobation ne peut être prise à l'encontre d'un agent même s'il s'avérait que celui-ci méconnaît gravement les prescrits dudit Code», et que c'est pour cette raison qu'elle ne l'a pas publié ni ne l'a soumis à la tutelle du collège provincial;

Considérant que ces indications concordent pour établir que, par l'adoption de ce «code», la partie adverse n'a pas entendu édicter un acte qui soit revêtu du caractère obligatoire propre à un règlement; qu'elle s'est également délibérément abstenue de le publier, pour éviter qu'une valeur réglementaire lui soit imputée; qu'il faut dès lors conclure que l'acte attaqué n'est ni un règlement, ni un acte d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et n'est donc pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; que le recours est irrecevable;

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 XV^e chambre, le trente octobre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY