

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.962 du 23 janvier 2015

A. 202.453 /VIII-7842

En cause : **WARTEL** Eric,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Charleroi, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 14 novembre 2011 par Eric WARTEL qui demande l'annulation de "la délibération du Bureau d'Éthique et de Déontologie de la Ville de Charleroi du 21 juin 2011 en ce qu'elle estime que le comportement du receveur a revêtu une apparence de contestation de l'exercice, par le Collège, d'une de ses attributions légales, de sorte que le Bureau a recommandé que «tout haut fonctionnaire fasse preuve de la réserve attachée à son rang et s'abstienne de participer à de tels actes»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Stéphane SAINT-VITEUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé 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 25 novembre 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 5 janvier 2015;

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e François BELLEFLAMME, loco M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Bertrand HEYMANS, loco M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Benoit 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 :

1. Le requérant est le receveur de la ville de Charleroi.

2. Le 9 juillet 2007, le conseil communal a arrêté un "Règlement d'ordre intérieur et de fonctionnement" du bureau d'éthique et de déontologie mis en place par une délibération du 22 décembre 2006 et composé par une délibération du 23 avril 2007. Ce règlement prévoit, en son préambule, que le bureau a pour mission de proposer aux autorités communales un projet de code d'éthique et de déontologie, d'encadrer le respect des principes repris dans ce code et de se prononcer sur la problématique sous-entendue par des cas particuliers. Il prévoit ensuite, notamment, les modalités du mandat des membres du bureau, la composition et le fonctionnement du bureau et la gestion des plaintes.

3. Le 17 mars 2008, le conseil communal a adopté un "Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Charleroi" qui s'adresse tant aux mandataires de la partie adverse qu'à ses fonctionnaires, traite des devoirs de ces derniers en matière d'éthique et de déontologie, "ainsi que des valeurs qui doivent les animer dans la réalisation de leur mission d'intérêt public".

Dans une première partie, le Code explique qu'il entend ainsi "fournir un ensemble de règles devant, au quotidien, servir de guide du respect et de l'application des six valeurs reprises ci-après et non d'apporter la solution à des cas individuels ou particuliers". Ce texte cite six valeurs fondamentales aux yeux de la partie adverse : service aux citoyens, transparence, intégrité, impartialité, responsabilité et professionnalisme.

Dans une seconde partie, qui constitue le Code proprement dit, la partie adverse, qui souhaite "faire de Charleroi un exemple en matière de gouvernance, de transparence et d'efficacité", énumère d'abord les devoirs de ses mandataires et fonctionnaires :

- " - gérer la Ville en toute transparence,
- toujours privilégier intérêt général sur intérêt particulier,
- éviter tout conflit ou apparence de conflit d'intérêts,
- rendre au citoyen le service qu'il est en droit d'attendre d'un service public auquel il a accordé sa confiance,
- promouvoir la bonne image de marque de la Ville,
- générer la confiance en l'administration,
- cultiver les valeurs reprises dans le Code et veiller à leur application quotidienne,
- diffuser l'esprit d'éthique et de déontologie,
- respecter la vie privée".

Elle s'intéresse ensuite en particulier aux devoirs des mandataires, puis à ceux des fonctionnaires, que ce soit dans l'accomplissement de leurs tâches, leur comportement interne, leur comportement externe et le service au public.

Il est ainsi prévu, notamment, que les mandataires et les fonctionnaires "respectent les lois, statuts et règlements en vigueur, préservent la neutralité de la fonction publique et s'abstiennent de toute forme de favoritisme et de discrimination" et qu'ils "s'assurent de l'utilisation légale, économe et efficace des biens et deniers publics".

Par ailleurs, ni les mandataires, ni les fonctionnaires ne peuvent confondre les biens publics avec les leurs. Il est recommandé à diverses reprises de faire usage de transparence, de loyauté et d'impartialité dans l'accomplissement des missions de service public, y compris en ce qui concerne les recrutements, nominations et promotions des fonctionnaires. Aucun cadeau ne peut, en règle générale, être accepté, donné ou sollicité. En outre, le respect rigoureux des lois et des règlements est rappelé en ce qui concerne les attributions de marché.

4. Le 25 février 2011, le bourgmestre a écrit en les termes suivants au président du bureau d'éthique et de déontologie pour lui demander d' "indaguer" à propos de deux faits touchant à la déontologie et concernant le receveur communal :

- " 1. À l'occasion d'une procédure par mesure d'ordre proposée au Collège ce mardi 22 février à charge de M. SIELONTCHIK, il apparaît que le Receveur communal a convoqué les agents des finances à une réunion au cours de laquelle il aurait fustigé l'action de la Secrétaire communale et du Collège. Il aurait d'une part demandé aux agents de niveau 1 des finances de signer une pétition et, pour le reste, aurait mobilisé une quarantaine d'agents des finances. Il les a accompagnés ce 22 février pour soutenir M. SIELONTCHIK. La démarche a été interprétée comme une pression inopportune à l'égard du Collège.
- 2. Dans un courrier adressé en janvier 2011 à la Secrétaire communale, le Receveur aurait affirmé qu'un échevin et son cabinet auraient fait de graves faux.

À l'occasion de l'examen de cette lourde accusation, il est apparu qu'il n'y aurait aucun faux ni fait[s] reprochables à l'échevin.
Ces éléments me paraissent porter atteinte au bon fonctionnement du service et manquer aux obligations déontologiques du Receveur communal.
C'est la raison pour laquelle je serais heureux que le Bureau de déontologie nous fasse rapport sur ces faits et nous exprime son opinion".

5. Le 21 avril 2011, le président du bureau a proposé au requérant une rencontre avec le bureau restreint. Cette rencontre a eu lieu le 24 mai 2011 avec pour objet de faire le point sur le fonctionnement de la ville, les rapports entre le bourgmestre, le secrétaire et le receveur, et de recueillir les éléments nécessaires de nature à permettre au bureau d'apprécier sa compétence à l'égard de la demande du 25 février 2011.

6. Le 21 juin 2011, par la délibération attaquée, le bureau a émis l'avis qu'il n'avait aucun pouvoir d'investigation ou d'enquête en matière disciplinaire de sorte qu'il était incompétent pour indiquer :

- " 1. quant à l'éventuelle convocation des agents des finances par le Receveur communal, à une réunion au cours de laquelle il aurait fustigé l'action de la Secrétaire communale et du Collège, son éventuelle invitation à signer une pétition et mobilisation de fonctionnaire pour soutenir un agent convoqué à une réunion du Collège communal dans le cadre d'une action disciplinaire;
- 2. quant au courrier qui aurait été adressé en janvier 2011 à la Secrétaire communale, dans lequel le Receveur aurait porté des accusations de faux à l'encontre d'un échevin et de son cabinet".

Cet avis souligne qu' "en ce qui concerne la présence d'un des deux plus hauts fonctionnaires de la Ville en face du local au moment où le Collège s'était réuni pour l'examen d'un dossier disciplinaire, le Bureau estime que, sur le plan de l'éthique et de la déontologie, ce comportement a revêtu une apparence de contestation de l'exercice, par le Collège, d'une de ses attributions légales. Se fondant sur les articles 2, 39 et 48 du Code, le Bureau recommande dès lors que tout haut fonctionnaire fasse preuve de la réserve attachée à son rang et s'abstienne de participer à de tels actes".

7. Le 13 juillet 2011, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, adressé au Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville une réclamation contre la décision du bureau du 21 juin 2011 mais également contre la délibération du conseil communal du 17 mars 2008 arrêtant un Code d'éthique et de déontologie, la délibération du conseil communal de Charleroi du 9 juillet 2007 arrêtant le règlement d'ordre intérieur et de fonctionnement du bureau d'éthique et de déontologie, la délibération du conseil communal du 23 avril 2007 fixant la composition du bureau d'éthique et de déontologie et celle du 22 décembre 2006 décidant de la mise en place d'un bureau d'éthique et de déontologie.

8. Le 14 septembre 2011, le Ministre a décidé que le délai imparti pour statuer sur ces délibérations était prorogé de 15 jours à dater du 14 septembre 2011 et, par une lettre du 21 octobre 2011, il a fait savoir qu'il avait décidé de ne pas s'opposer aux délibérations faisant l'objet de la réclamation;

Considérant que, dans sa requête, le requérant fait valoir, quant à la recevabilité *ratione materiae* de son recours, que l'acte attaqué a été pris en raison de son comportement à l'occasion de la comparution d'un membre du personnel communal devant le collège et qu'une telle décision prise en raison du comportement de l'agent n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur; qu'il souligne, en outre, que la décision attaquée contient une marque formelle de désapprobation à son égard émanant d'une autorité censée refléter l'éthique et la déontologie dont doivent faire preuve les agents communaux de Charleroi; qu'il souligne que cette marque de désapprobation a été rendue publique par le bourgmestre et le sera, en tout état de cause, par le rapport que fait le bureau d'éthique et de déontologie de ses travaux; qu'il déduit de ces circonstances que l'acte lui cause grief et qu'il justifie d'un intérêt moral à en obtenir l'annulation; que, dans son mémoire en réplique, il réaffirme qu'une décision prise en raison du comportement d'un agent dépasse la simple mesure d'ordre intérieur et que la décision attaquée contient une marque formelle de désapprobation à son égard émanant d'une autorité censée refléter l'éthique et la déontologie; qu'il souligne que le bureau a fait ce que le bourgmestre voulait qu'il fasse, à savoir considérer le comportement du requérant comme contraire à l'éthique et la déontologie; qu'il estime qu'il est parfaitement identifiable parmi l'un des deux "plus hauts fonctionnaires de la ville"; que, dans son dernier mémoire, il fait valoir que l'acte attaqué a été adopté notamment à la suite du courrier que le bourgmestre a adressé en date du 25 février 2011 au président du bureau d'éthique et de déontologie dans lequel il évoque des faits de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service et qui touchent également à la déontologie des fonctionnaires; qu'il souligne que le bureau s'est déclaré incompétent pour indiquer quant à un éventuel manquement disciplinaire du receveur communal, ce qui confirmerait que l'acte attaqué ne peut correspondre à une simple mesure d'ordre intérieur; qu'il est d'avis que "l'acte attaqué a connu une grande publicité" et lui fait grief;

Considérant que l'acte attaqué se présente sous la forme d'un avis contenant une recommandation et ne modifie nullement la situation du requérant; que, contrairement à ce que le requérant prétend, le problème n'est en rien de savoir si la délibération attaquée dépasse ou non la simple mesure d'ordre intérieur, dès lors qu'une telle mesure n'est pas susceptible de recours, non parce qu'elle ne modifie pas la situation de l'administré, mais parce qu'elle correspond à une mesure organisationnelle qui tend à assurer le bon fonctionnement d'un service; qu'en

estimant que la présence d'un haut fonctionnaire de la ville en face du local où le collège s'est réuni pour l'examen d'un dossier disciplinaire revêt une apparence de contestation de l'exercice, par le collège, d'une de ses attributions légales et de sorte, se fondant sur les articles 2, 39 et 48 du "Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Charleroi", recommande que tout haut fonctionnaire fasse preuve de la réserve attachée à son rang et s'abstienne de participer à de tels actes, l'acte attaqué constitue en réalité un avis interprétatif dudit code à l'occasion d'un cas particulier; qu'un tel avis, qui participe à la simple exécution dudit code, ne modifie ni l'ordonnancement juridique ni les obligations s'imposant aux agents mais se contente de préciser, par rapport à une situation précise, les implications de l'obligation générale de loyauté et de réserve; qu'au surplus, il convient de rappeler que le "Code d'éthique et de déontologie de la Ville de Charleroi" lui-même ne comporte qu'une série de recommandations et de lignes de conduite qui ne modifient en rien l'ordonnancement juridique mais se borne à rappeler quelques règles de bon sens de sorte que ce code est en réalité dépourvu de toute portée réglementaire; que la seule circonstance que la recommandation contenue dans l'acte attaqué fasse suite à un incident qui mettait en cause le requérant n'est pas de nature à modifier la portée de l'acte attaqué; que la requête est dès lors 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 VIII^e chambre, le vingt-trois janvier deux mille quinze par :

Luc CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.