CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 154.419 du 1er février 2006

A.163.392/VIII-5051

En cause : **HUSTACHE** Daniel,
rue des quatre chemins 10
7890 Wodecq,

contre :

La Poste,
ayant élu domicile chez
Me Chris VAN OLMEN, avocat,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 17 juin 2005 par Daniel HUSTACHE qui demande la suspension de l'exécution de la décision prise le 5 avril 2005 par Monsieur MICHIELS, Employee & Union Relations Director, de le déplacer par mesure d'ordre au service "Cleaning" en le plaçant "H.O." (Hors organisation) ainsi que "d'annuler à toutes fins utiles, (...) la mesure d'utilisation provisoire dont il a fait l'objet entre le 29 novembre 2004 (date de sa réintégration en service après exécution de la mesure de suspension dans l'intérêt du service dont il avait fait l'objet, à dater du 11 février 2004) et le 18 avril 2005 (date d'effectivité de la prise d'effet du premier acte attaqué)";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation des décisions précitées;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. HENSENNE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 octobre 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 octobre 2005;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VAN OLMEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le requérant est sous-percepteur principal à La Poste financière, service des recouvrements de créances.

2. Le 4 février 2004, dans le cadre d'une enquête pour fraude commise par un collègue du requérant, celui-ci a été emmené par la Police fédérale pour un interrogatoire et quelques documents ont été saisis dans son bureau.

Le lendemain, il est entendu par le service "Investigations" de la partie adverse à propos des mêmes faits.

Le même jour, son chef de service propose la suspension dans l'intérêt du service pour les motifs suivants : "suite à une enquête pour fraude du juge d'instruction, Mr HUSTACHE a été emmené par la Police fédérale le 04/02/2004 pour un interrogatoire. Il est écarté du service dans l'intérêt de l'enquête".

3. Le 9 février 2004, l' "Employee Relations Manager" marque son accord pour suspendre le requérant dans l'intérêt du service et décide de réduire son traitement et de le priver de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

4. Le requérant ayant introduit un recours, la commission de recours a émis le 9 mars 2004, l'avis selon lequel la mesure de suspension devait être levée.

5. Le 21 avril 2004, "l'Employee & Union Relations Director", prend la décision de suspendre le requérant dans l'intérêt du service, à dater du 11 février 2004.

6. L'exécution de cette décision a été suspendue par l'arrêt n°135.829 du 7 octobre 2004. L'arrêt n°142.301 du 17 mars 2005 a annulé cette décision.

7. Par décision du 25 novembre 2004, le requérant a été sanctionné d'un blâme pour ne pas avoir communiqué suffisamment avec sa hiérarchie.

8. Le 29 novembre 2004, le supérieur hiérarchique du requérant a proposé de déplacer ce dernier par mesure d'ordre.

9. Le 7 décembre 2004, le requérant répond à la proposition en marquant son désaccord et en annonçant sa volonté d'introduire un recours.

10. Le 15 décembre 2004, le requérant exprime son souhait d'être entendu par la commission de recours.

11. Le 8 mars 2005, la commission de recours rend son avis motivé dans les termes suivants :

" Que le déplacement par mesure d'ordre accompagne une sanction disciplinaire (ici, le blâme) et que les faits à la base de la sanction doivent être pris en compte lors de l'examen de l'opportunité du déplacement.

Que dans sa décision du 25 novembre 2005, Mr. MICHIELS, Employee & Relations Director, délégué par Mr THIJS, a considéré qu'il y avait lieu de suivre la position de la Commission de recours en ce qu'elle considère que les faits reprochés (dans le cadre du dossier de révocation) ne sont pas avérés et ne doivent pas être sanctionnés.

Qu'il a jugé que le bénéfice du doute devait être accordé à Mr HUSTACHE pour les faits qui lui étaient reprochés sauf en ce qui concerne son attitude après l'arrestation de Mr. SAELEN. En effet, il a estimé qu'à ce moment-là, Mr HUSTACHE a dû faire le lien entre cette arrestation et les propos tenus par son collègue, qu'il a commis une erreur en ne les portant pas à la connaissance de sa hiérarchie et qu'il devait être sanctionné pour ce comportement inadéquat. Que Mr MICHIELS lui a donc été (sic) infligé une peine disciplinaire pour ne pas avoir communiqué pleinement avec sa hiérarchie; afin de l'amener à revoir cet aspect de sa collaboration. Qu'il a considéré que compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles se sont déroulés les faits et compte tenu de l'ancienneté de l'agent ainsi que l'absence d'antécédents disciplinaires, une sanction constituant un simple et premier avertissement doit être infligé à Mr HUSTACHE. Le blâme constitue un avertissement adéquat. Que pour tous les membres, la motivation de Mr ADANT est contradictoire avec le contenu de la décision de Mr MICHIELS, qu'il fait une interprétation particulière du "bénéfice

du doute". Qu'en effet, le déplacement par une mesure d'ordre peut être prononcé pour des faits qui justifient ou non l'application d'une peine disciplinaire, étant entendu que ces faits doivent être établis. Que dans le cas présent cette mesure accompagne et est liée directement au blâme prononcé et aux éléments qui ont déterminé la hauteur de cette sanction. Or, les motifs à la base de la proposition de déplacement, ne sont pas ceux qui ont entraîné le blâme, mais bien ceux pour lesquels toutes les suites disciplinaires ont été abandonnées et pour lesquels précisément on a laissé le bénéfice du doute en l'absence de preuve. Que le blâme infligé par Mr MICHIELS est adéquat pour sanctionner les manquements établis et est un avertissement suffisant pour amener Mr HUSTACHE à revoir l'aspect de son comportement envers sa hiérarchie qui a posé problème et pour clore le dossier. Que les membres ne voient pas en quoi la réintégration de Mr HUSTACHE au sein de la Poste financière devrait créer un climat malsain au sein du bureau et une certaine méfiance de la part de ses collègues et sont d'avis qu'il s'agit de supputations qui ne sont basées sur aucun élément concret, que le dossier ne révèle aucune dissension particulière avec ses collègues, antérieure ou postérieure aux faits initialement reprochés. Que déplacer l'intéressé de cette manière ne servirait justement qu'à faire perdurer inutilement des doutes à l'égard d'un agent, ne serait pas une mesure prise dans son intérêt, comme mentionné au modèle 12, mais au contraire irait à l'encontre de la présomption d'innocence dont il doit bénéficier. Que la Commission de recours à l'unanimité est d'avis que le déplacement proposé n'est pas justifié et que la mesure ne doit pas être appliquée".

12. Le 5 avril 2005, "l'Employee & Union Relations Manager"de la partie adverse a estimé ne pas pouvoir suivre l'avis de la commission de recours pour les motifs suivants :

" Vu l'article 107 du Statut administratif des agents de La Poste.

Vu la décision de l'Administrateur délégué de La Poste du 5 avril 2005 relative aux délégations de compétence;

Vu la proposition de déplacement par mesure d'ordre formulée le 29 novembre 2004 par Monsieur ADANT, 1er Conseiller, et motivée comme ceci :

"La décision du 25/11/2004 qui intervient à la suite de l'avis 1218 de la Commission de recours précise que les faits qui vous étaient reprochés ne sont pas avérés et qu'il subsiste un doute quant à la réalité de ceux-ci.

Il me semble évident que les soupçons qui ont pesé sur vous feront naître une certaine méfiance dans le chef de votre hiérarchie et de vos collègues.

Il serait plus sain pour l'entreprise et pour vous-même que vous ne réintégriez pas la fonction et le service qui étaient les vôtres auparavant. Il est dès lors opportun de vous utiliser dans un environnement où cet épisode n'est pas connu de vos collègues ou, à tout le moins, n'a pas été vécu par vos collègues.

Votre maintien au sein de la poste financière créerait inévitablement un climat malsain au sein du bureau.

Il m'appartient de prendre toutes les dispositions afin d'éviter une telle situation.

Cela étant, j'estime qu'il y a bien lieu de faire application de l'article 107 du Statut administratif des agents de La Poste qui précise que "le déplacement par mesure d'ordre dans une autre entité postale est appliqué lorsqu'il s'avère nécessaire de changer de milieu de travail l'agent en cause". Il va de soi que cette mesure ne

constitue absolument pas une sanction mais est une mesure prise dans l'intérêt du service et le vôtre."

Vu la proposition définitive de déplacement par mesure d'ordre formulée le 9 décembre 2004.

Vu l'avis n°1270 rendu par la Commission de recours le 8 mars 2005 et motivé comme suit :

"..." (cfr. supra)

Considérant que force est de constater que la Commission procède à une lecture erronée du dossier qui lui est soumis.

En effet, il est tout à fait inexact de soutenir que la proposition de déplacement par mesure d'ordre accompagne une sanction disciplinaire, en l'occurrence le blâme.

Que ce blâme auquel elle fait référence a été infligé à l'issue d'une procédure disciplinaire entamée au mois de mai 2004 alors que le déplacement par mesure d'ordre qu'elle devait ici examiner a été proposé par le biais d'un formulaire modèle 12 daté du 29 novembre 2004.

Qu'il est donc tout à fait incontestable qu'il s'agit de deux procédures distinctes.

Que, de plus, il n'appartient pas à la Commission de recours de se prononcer sur le blâme infligé à l'agent dans la mesure où celui-ci intervient à l'issue d'une procédure disciplinaire dans le cadre de laquelle elle a déjà rendu un avis (avis 1218 du 07/09/04). Dès lors, c'est maintenant au Conseil d'Etat d'éventuellement se prononcer sur la sanction infligée.

Qu'en estimant que "le blâme infligé est adéquat pour sanctionner les manquements établis", la commission de recours outrepasse ses attributions.

Considérant que les seules considérations émises par la Commission de recours au sujet du déplacement par mesure d'ordre sont celles selon lesquelles elle estime que, d'une part, elle ne voit pas en quoi la réintégration de M. HUSTACHE au sein de la Poste financière devrait créer un climat malsain et que, d'autre part, le déplacement irait à l'encontre de la présomption d'innocence dont il doit bénéficier.

Quant au premier point, la procédure disciplinaire, distincte de la mesure d'ordre ici discutée, concernait des faits particulièrement graves et qui ont connu une large publicité. Que des doutes pourraient subsister chez certains des membres de la poste financière qui n'ignorent pas qu'une procédure disciplinaire a été entamée à l'encontre de M. HUSTACHE. Que d'ailleurs, La Commission de recours a elle-même fait état de doutes dans son avis n°1218 en ce qu'elle soulignait que "aucun élément probant ne permet de déterminer si oui ou non Mr HUSTACHE a pris pleinement conscience des actes commis par M.SAELEN".

Qu'il est dès lors pertinent d'estimer, comme le fait M.ADANT, qu'il serait plus sain que M. HUSTACHE ne réintègre pas la fonction et le service qui étaient les siens auparavant.

Quant au second point, il y a lieu de rappeler qu'un déplacement par mesure d'ordre ne constitue en aucune manière une sanction disciplinaire, qu'il n'a pas pour finalité d'apprécier la réalité ou la gravité de faits qui ont fait l'objet d'une procédure disciplinaire distincte et qu'il ne peut dès lors avoir un quelconque impact sur la notion de "présomption d'innocence".

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que le déplacement est une mesure adéquate en l'occurrence et qu'il doit être appliqué.

Considérant enfin qu'il y a lieu d'encore souligner que ladite mesure ne doit pas être confondue avec une sanction disciplinaire et qu'elle est une mesure prise dans l'intérêt du service et de chacun.

L'intéressé est déplacé par mesure d'ordre...".

Il s'agit du premier acte attaqué.

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité; qu'elle constate que, dans le même acte, le requérant demande la suspension de l'exécution de la décision du 5 avril 2005 et l'annulation de la mesure d'utilisation provisoire dont il a fait l'objet entre le 29 novembre 2004 et le 18 avril 2005; que selon elle, en vertu de l'article 17, § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande de suspension et la requête en annulation doivent être introduites par des actes distincts; qu'elle estime dès lors que les deux demandes doivent être déclarées irrecevables, et qu'à tout le moins, la demande tendant à suspendre le déplacement par mesure d'ordre doit être déclarée irrecevable;

Considérant que l'article 17, § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit ce qui suit :

" La demande de suspension est introduite par un acte distinct de la requête en annulation et au plus tard avec celle-ci.

...";

Considérant que contrairement à ce que fait valoir la partie adverse, la demande de suspension de l'exécution de la décision du 8 avril 2005, qui est le premier acte attaqué, a fait l'objet, par ailleurs, d'une requête en annulation par acte séparé; que le deuxième acte attaqué, s'il ne peut effectivement pas faire l'objet d'une requête en annulation dans une demande en suspension, est accessoire par rapport à l'objet principal du recours et ne rend pas irrecevable la demande principale; que la demande en suspension est recevable à l'égard du premier acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soutient que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur aux seules fins d'assurer une bonne organisation et un bon fonctionnement du service et sans conséquence défavorable sur la situation administrative du requérant;

Considérant qu'en l'espèce, les pièces du dossier administratif font apparaître dans les motifs déterminants la nature disciplinaire de la décision; que la note du 29 novembre 2004 contient des appréciations incontestablement défavorables sur le comportement et même sur la personnalité du requérant; que les éléments évoqués dans cette note ne reposent d'ailleurs que sur des considérations personnelles et subjectives, aucun fait objectif n'étant présenté à l'appui des appréciations puisqu'elle se réfère à la décision du 25 novembre 2004 qui "précise que les faits qui vous étaient reprochés ne sont pas avérés";

Considérant qu'il s'ensuit que, tant en ce qui concerne les conséquences sur la situation de l'agent qu'en ce qui concerne la volonté de prendre une mesure en raison d'appréciations sur le comportement et sur la personnalité du requérant, la décision attaquée n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur et est susceptible d'un recours en annulation; que l'exception d'irrecevabilité doit être écartée;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et particulièrement de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que du principe du raisonnable et du principe de proportionnalité, de la motivation fausse, inexacte et abusive et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que la partie adverse, dans sa motivation, relie la mesure aux faits qui sont à l'origine de l'affaire alors qu'elle en écarte toute implication; que selon lui, cette argumentation est déraisonnable et mal fondée; qu'il estime que, dans la mesure où, si effectivement, une large publicité avait été faite sur les événements de l'époque, la partie adverse a dû admettre, en n'infligeant qu'un blâme au requérant, qu'il n'y avait aucun élément qui soit de nature à le sanctionner lourdement et aucun argument avéré; qu'il indique que la partie adverse rejette l'avis n°1218 de la commission de recours, alors qu'elle relie finalement la décision aux faits qui sont à l'origine des décisions successives prises à l'égard du requérant et que la commission, après avoir apprécié la portée exacte de la situation, a estimé qu'il n'y avait en l'espèce aucun élément qui justifierait la mesure; qu'il souligne quant aux doutes non avérés et au climat malsain qui selon la partie adverse entraîneraient la nécessité d'un déplacement par mesure d'ordre, que la commission de recours a relevé qu'aucune dissension particulière entre ses collègues et lui, tant avant qu'après l'intentement de la procédure disciplinaire, n'était à déplorer; qu'enfin, il est selon lui déraisonnable de considérer que la décision attaquée, lourde de conséquences et particulièrement humiliante, soit la réponse appropriée à des doutes, alors que la procédure disciplinaire s'est clôturée par le constat d'un léger manquement dans son chef;

Considérant que la partie adverse prétend que l'acte attaqué n'est pas soumis aux dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, car il constitue une mesure d'ordre qui est sans effet sur le régime juridique applicable au requérant et qu'il ne porte pas atteinte aux droits que celui-ci tient de son statut; qu'à titre subsidiaire, la partie adverse fait observer que, par sa nature même, le déplacement par mesure d'ordre n'implique aucun jugement concernant l'innocence ou la culpabilité du requérant; qu'elle relève que ce ne sont pas les faits qui se sont déroulés en 2004 qui sont la cause de la mesure d'ordre, mais le climat de méfiance qui est actuellement ressenti dans l'ancien service du requérant; que si elle admet cependant que cette méfiance est suscitée par des faits qui se sont déroulés en 2004, elle estime que cela n'implique pas que la mesure d'ordre est elle-même suscitée par ces faits; qu'elle indique, par ailleurs, que ce n'est pas parce que selon la commission de recours, il n'y aurait aucune dissension particulière entre le requérant et ses collègues en ce moment qu'une telle dissension ne serait pas déjà présente ou ne pourrait naître au moment où le requérant reprendrait son ancienne fonction; qu'elle fait observer que, compte tenu du caractère délicat du dossier dans lequel le requérant était impliqué, il est fort probable que des doutes subsistent chez certains collègues ou supérieurs hiérarchiques du requérant quant à l'innocence de ce dernier; que quant au climat de tension qui pourrait survenir, elle fait valoir que le service où le requérant était précédemment en fonction entretient des contacts avec la clientèle, de sorte qu'elle a agi de façon préventive;

Considérant qu'à l'issue de l'examen qui précède de la recevabilité du recours, il est apparu que l'acte attaqué ne peut être considéré comme une simple mesure d'ordre intérieur; que la lecture du dossier administratif révèle que le caractère disciplinaire de la décision est prépondérant par rapport au souci d'une organisation du service efficace; que c'est à juste titre que le requérant fait apparaître dans sa demande les contradictions de la partie adverse qui maintient sa volonté de qualifier la décision attaquée de mesure d'ordre intérieur tout en rappelant les éléments qui ont été invoqués relativement au comportement et à la personnalité du requérant; que ces éléments ne sont d'ailleurs pas étayés par des faits précis et restent des appréciations subjectives, d'ailleurs contestées par le requérant; que, même si, comme le précise la partie adverse, toute sanction disciplinaire relative aux faits qui étaient précédemment reprochés en tant que telle a été explicitement écartée, il n'en reste pas moins que la décision attaquée a manifestement été prise en raison du comportement du requérant; qu'il résulte de l'ensemble du dossier, et plus particulièrement de l'avis de la commission de recours, que les faits imputés ne sont pas prouvés et qu'il semble contradictoire de considérer que des faits non avérés risquent d'entraîner des soupçons de la part des collègues et des supérieurs hiérarchiques de l'ancien service du requérant; qu'il s'ensuit que les garanties

procédurales qui doivent être prises lors d'une procédure dans laquelle le comportement d'un agent est mis en cause, n'ont pas été respectées en l'espèce; que le troisième moyen est sérieux;

Considérant que pour établir le risque de préjudice requis, le requérant rappelle que la décision attaquée fait suite à une suspension dans l'intérêt du service dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n°135.829 du 7 octobre 2004; qu'il fait valoir qu'à la suite de cette affaire, il espérait légitimement être réintégré dans son emploi alors qu'il est maintenu dans des services précaires; qu'il perçoit cette décision comme une nouvelle sanction disciplinaire, ou en tout cas comme une mesure qui n'a d'autre objet que de l'écarter définitivement de la position de laquelle il n'aurait jamais dû être démis et dans laquelle il n'y a aucune raison valable de ne pas le replacer; qu'il affirme également ressentir la décision comme une rétrogradation dès lors que le travail qu'il accomplit dans son nouveau service implique nettement moins de responsabilités que son précédent emploi; qu'il soutient que l'acte attaqué risque d'être interprété comme un indice sérieux de son implication dans une fraude à laquelle il est étranger et de jeter encore davantage l'opprobre sur sa personne; qu'en outre, selon lui, cette décision l'empêche aussi de montrer à sa hiérarchie qu'il a bien compris l'importance d'une communication pleine avec elle et qu'il a tiré les leçons du blâme qui lui a été infligé;

Considérant que la partie adverse fait observer que le requérant prétend subir un préjudice grave et difficilement réparable sur le plan strictement moral; qu'elle fait valoir, à cet égard, que sa réputation ne serait pas ternie par la mesure d'ordre qu'il critique; qu'elle estime, en outre, que, même si le requérant devait ressentir la mesure comme pénible, le préjudice d'ordre moral qui pourrait en résulter pourrait le cas échéant être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; qu'elle soutient également que le préjudice allégué est consommé, car l'atteinte à la réputation et les présomptions à son égard ont, selon la partie adverse, été causées par, d'une part la relation personnelle que le requérant entretenait avec Monsieur SAELENS, et d'autre part, l'audition et la perquisition de son bureau par la police judiciaire; qu'elle observe que le requérant reste en défaut de démontrer en quoi sa nouvelle fonction devrait être considérée comme inférieure par rapport à l'ancienne;

Considérant que si une décision de déplacement par mesure d'ordre n'est pas, en principe, de nature à faire courir à l'agent qui en est l'objet un risque de préjudice grave difficilement réparable, il n'en est pas ainsi lorsqu'une telle mesure n'apparaît pas justifiée par l'intérêt du service et place l'agent, pendant une longue période, dans une situation professionnelle et personnelle susceptible de rendre aléatoire son éventuelle réintégration dans le service et de lui imposer des conditions de travail

fondamentalement différentes de celles précédemment applicables; que pareille mesure risque d'être interprétée comme un indice sérieux de la réalité des manquements graves dans le chef du requérant, dont l'honneur et la réputation seraient compromis; qu'il en est d'autant plus ainsi que cette mesure fait suite à une procédure disciplinaire et trouve son origine dans des faits qui ont donné lieu le 21 avril 2004 à une mesure de suspension dans l'intérêt du service, dont l'exécution a été suspendue par l'arrêt n°135.829 du 7 octobre 2004; que ce préjudice ne pourrait, en outre, être réparé adéquatement par un arrêt d'annulation, qui ne pourrait empêcher les conditions de travail du requérant pendant une longue période; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision prise le 5 avril 2005 par Monsieur MICHIELS, Employee & Union Relations Director, de déplacer Daniel HUSTACHE par mesure d'ordre au service "Cleaning" en le plaçant "H.O." (Hors organisation).

La demande est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier février deux mille six par :

Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

L. LEJEUNE. O. DAURMONT.