

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 166.660 du 15 janvier 2007

A.86.474/VIII-1538

En cause : **DELAUNOY** Jean-Paul,
ayant élu domicile chez
Me Elisabeth DERRIKS, avocat,
avenue Louise 486
1050 Bruxelles,

contre :

l'Office national de l'emploi,
ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} septembre 1999 par Jean-Paul DELAUNOY qui demande l'annulation de la décision du comité de gestion de l'Office national de l'emploi du 17 juin 1999 de lui infliger la peine disciplinaire de la rétrogradation par l'attribution du grade d'assistant administratif - échelle de traitement 20 B;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 21 août 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 13 novembre 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 8 décembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me DERRIKS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VERMEIRE, loco Me VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, premier auditeur;

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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant est contrôleur social au bureau de chômage de Tournai.

2. Par courrier du 18 septembre 1998 de la directrice du bureau de chômage de Tournai, il est convoqué pour une audition à la date du 29 septembre dans le cadre d'une procédure disciplinaire en application de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, les faits suivants étant reprochés :

" vous avez consigné les 16 et 22 juillet 1998 sur cinq C25.2 des déclarations fictives de chômeurs et attesté avoir vu contrat de bail et factures alors que vous n'aviez pas rencontré les personnes concernées".

3. Le procès-verbal d'audition daté du 28 (sic) septembre 1998, contient les mentions suivantes :

" Je reconnais les faits qui me sont reprochés dans la convocation du 18/09/1998.

Je tiens à signaler que les C25.2 ne sont pas signés. Je n'ai pas cherché à imiter la signature des intéressés.

J'en suis arrivé là tellement j'étais stressé par Madame HOLDERBEKE qui me harcelait à tout propos.

A cela s'ajoutaient des circonstances familiales difficiles. J'ai fini par craquer. J'ai d'ailleurs fait une dépression tout le mois d'avril.

J'ai fait une bêtise parce que j'allais encore m'entendre dire que je n'avais rien fait.

C'était pour avoir la paix.

Il s'agissait au départ de C.25.2 que je préparais avant de rencontrer les chômeurs pour le cas où leur situation était correcte.

Je ne connais pas les personnes concernées et elles n'ont subi aucun préjudice.

J'estime qu'il ne s'agit pas de fausses déclarations et que l'ONEM n'a pas pâti de mes actes.

C'est la seule et unique fois que j'ai agi de la sorte et je le regrette;"

4. Le 12 octobre 1998, la directrice du bureau de chômage de Tournai notifie au requérant "la proposition provisoire de peine disciplinaire", ainsi motivée :

" Monsieur DELAUNOY est l'auteur de fausses déclarations. Par ces actes il met en doute la confiance qu'il y a lieu d'avoir à l'égard d'un fonctionnaire public investi des pouvoirs de contrôleur social. Il s'agit là d'un manquement grave aux devoirs de loyauté, d'intégrité et d'obéissance.

En ce qui concerne les préparations de déclarations, il ne s'agit pas de "préparations" puisqu'elles ont été transmises à la cellule administrative en vue de leur enregistrement comme enquêtes terminées à classer puisque "en règle". D'autre part ces préparations sont datées d'avance alors que le contrôleur ne sait pas si la personne contrôlée sera présente ce jour-là et si la déclaration ne sera pas prise à une autre date ?

La manière dont le service contrôle est géré n'est pas un argument. C'est le rôle d'un chef de service de suivre les prestations des agents du service dont il est responsable tant au point de vue quantitatif que qualitatif. Une surveillance étroite s'imposait vu la baisse de productivité et le désordre administratif relatif à son emploi du temps (C46). Cette surveillance légitime ne justifiait pas la confection de faux."

La peine proposée provisoirement est la rétrogradation.

5. Par courrier recommandé du 15 octobre 1998, le requérant est invité à comparaître le 6 novembre 1998 devant le conseil de direction.

Par lettre recommandée du 27 octobre 1998, le courrier du 15 octobre 1998 est annulé et remplacé par une invitation à comparaître le 5 novembre 1998.

Le 6 novembre 1998, le requérant s'adresse au Président du conseil de direction pour lui préciser les éléments de fait au regard desquels la seconde convocation ne lui a pas été transmise en temps utile, alors qu'il avait pris les dispositions nécessaires pour se présenter à l'audition du vendredi 6 novembre 1998.

6. Le 4 décembre 1998, un courrier est transmis au requérant pour lui communiquer un extrait du procès-verbal de la séance du conseil de direction du 5 novembre 1998. Cet extrait mentionne :

" (...) Considérant que, par lettre recommandée du 15.10.1998, l'intéressé a été convoqué, conformément à l'article 79, § 1^{er}, de l'A.R. précité du 2.10.1937, pour comparaître le 5.11.1998 devant le Conseil;

Considérant que les dispositions de l'article 79, § 1^{er}, de l'A.R. du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat prévoient clairement que l'agent convoqué par le Conseil de Direction pour être entendu, doit comparaître en personne, assisté ou non par une personne de son choix; que le non respect de cette norme de droit impérative, sans excuse valable, a pour conséquence que la proposition provisoire de peine disciplinaire vaut, conformément aux dispositions de l'article 79, § 1^{er}, al. 4, de l'A.R. précité, proposition définitive de peine disciplinaire;

Considérant qu'il ressort clairement des pièces du dossier que, conformément aux dispositions dudit article 79, § 1^{er}, l'intéressé a été régulièrement convoqué pour être entendu par le Conseil le jeudi 5 novembre 1998 à 15 heures; que sans aucune justification il ne s'est pas présenté en séance; qu'après s'être enquis tant auprès des services du bureau régional de Tournai qu'auprès des services de la Poste des raisons ou circonstances qui pourraient expliquer son absence et avoir appris qu'il avait pris congé pour cette après-midi et que par ailleurs le pli recommandé lui avait bien été présenté, le Conseil observe qu'il ne dispose d'aucun élément permettant de conclure qu'il aurait une excuse valable à faire valoir; que le Conseil sur base de ces éléments de fait ne peut que constater que dans ce cas les conditions légales sont remplies pour que la proposition provisoire vaille proposition définitive;

Etant donné ce qui précède, le Conseil décide, à l'unanimité, que les conditions sont remplies pour que la proposition provisoire de peine disciplinaire vaille proposition définitive;"

7. Le 10 décembre 1998, le requérant introduit un recours contre la proposition définitive de peine disciplinaire.

8. Le 5 janvier 1999, la directrice du bureau de chômage de Tournai adresse au requérant une nouvelle proposition provisoire de peine. Il s'agit de "la rétrogradation par l'attribution d'un grade d'un rang inférieur classé dans un niveau inférieur à savoir assistant administratif". La motivation de cette nouvelle proposition reproduit celle qui a été formulée dans le courrier du 12 octobre 1998. Quant à la lettre d'accompagnement, elle précise :

" Par ma note du 12.10.1998, et conformément à l'article 78, § 4, de l'A.R. du 02.10.1937 portant le statut des agents de l'Etat, je vous notifiais la proposition provisoire de peine disciplinaire que je transmettais le même jour au Conseil de direction.

La peine provisoire proposée était la rétrogradation.

Dans la mesure où, conformément à l'article 77, § 5, de l'A.R. du 2.10.1937 précité, la rétrogradation peut être infligée, selon le cas, par l'attribution :

- d'une échelle de traitement inférieure dans le même grade;
- d'un grade du même rang doté d'une échelle de traitement inférieure;
- d'un grade d'un rang inférieur classé dans le même niveau ou dans un niveau inférieur;

Il est apparu justifié que, dès le stade de la proposition provisoire, le type de rétrogradation soit précisé.

La procédure disciplinaire est dès lors reprise à partir de la proposition provisoire afin que cette précision puisse être apportée.

Je vous notifie dès lors ci-joint une nouvelle proposition provisoire de peine disciplinaire que je transmets ce jour au conseil de direction".

9. Par lettre recommandée du 8 janvier 1999, le requérant a été invité à comparaître devant le conseil de direction le mercredi 3 février 1999.

10. De l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 3 février 1999, il ressort que le conseil décide, à l'unanimité des voix, d'infliger à l'intéressé la sixième peine disciplinaire, soit en l'espèce la rétrogradation au grade de recrutement au niveau 2 "assistant administratif 20 A". Cette décision contient notamment les motifs suivants :

" (...)

Considérant que le Conseil constate in limine litis que l'intéressé ne nie ni les chefs d'accusation, ni ne les conteste quant au fond; que le contenu du présent litige peut par conséquent être réduit à la question de savoir si l'on dispose ou non de suffisamment de motifs matériels et légaux pour imposer une mesure disciplinaire à J.P. DELAUNOY et, que, si tel est le cas, lesquels; que, selon une jurisprudence constante du Conseil, il a toujours été retenu pour principe que toute mesure disciplinaire doit être proportionnelle à la gravité et à l'ampleur des faits commis ainsi qu'à l'environnement administratif, déontologique ou juridique dans lequel les faits en question se sont produits;

(....)

Considérant que dans les circonstances décrites ci-dessus, les infractions commises au principe de l'exactitude de l'information ne peuvent pas être considérées comme représentatives d'un agent qui est sous l'influence d'un certain nombre de facteurs de stress négatifs physiques ou psychiques et a subi une telle baisse du niveau de vigilance qu'il n'ait plus été en mesure de discerner les normes requises pour le bon fonctionnement dans un service; que la conduite dont a fait preuve l'intéressé doit plutôt être considérée comme un moyen prémédité visant à clôturer plusieurs "contrôles" sans devoir procéder à toutes les démarches requises à cet effet; que cette technique prouve visiblement que l'intéressé a agi avec un sens de la norme suffisamment développé pour prendre, en connaissance de cause, les décisions prises en matière de clôture des contrôles en question.

Considérant que pour l'appréciation de la présente affaire, l'on ne peut ignorer que le statut occupé au sein d'un organisme public par un contrôleur social, lequel est chargé de l'application de la réglementation du chômage et de la répression des infractions à la législation commises; que le régime de compétence légal en vigueur en la matière octroie des pouvoirs particuliers au contrôleur pour lui permettre de remplir sa fonction convenablement et avec succès; que la rétribution à laquelle les agents visés peuvent prétendre est directement liée à la nature même de cette mission ainsi qu'à la responsabilité et aux risques qui vont de pair avec l'exécution de cette mission; que l'on peut attendre tout spécialement de tels agents qu'ils ne commettent en aucun cas des actes déformant la réalité et étant de nature à porter atteinte à la confiance qui doit présider à l'exécution de leur fonction;

Considérant que le Conseil se doit de conclure, après mûre réflexion, que la rédaction des formulaires C25.2 en question, telle qu'elle a eu lieu dans les cas en question par J.P. DELAUNOY, ne peut pas être considérée comme concordant avec la déontologie la plus élémentaire qu'un agent doit observer dans l'exercice de ses fonctions; que ces exigences valent certainement dans le chef d'agents dont la tâche consiste à exercer le contrôle de la véracité de la situation de chômage telle qu'elle a été déclarée par le chômeur ou telle qu'elle apparaît de son dossier;

Considérant que le Conseil est d'accord à l'unanimité pour dire que l'intéressé ne peut invoquer aucun élément pouvant être considéré comme motifs d'excuse ou de justification; qu'en effet le fait de ne pas avoir cherché à imiter la signature des chômeurs ne constitue pas une excuse; apporter des signatures imitées sur des P.V. fictifs par ailleurs, n'aurait qu'aggravé encore davantage la faute; que l'assertion qu'il s'agit des "préparations d'enquêtes" plutôt que de procès-verbaux ne tient pas puisque ces rapports d'enquêtes étaient déjà dûment datés et avaient été transmis à la cellule administrative pour être enregistrés comme enquêtes terminées, qu'il ne peut en aucun cas être accepté que de tels actes soient commis par un agent qui est chargé, tant vis-à-vis de ses collègues que du monde extérieur, d'une fonction qui doit servir d'exemple; que la confiance en l'intéressé est fortement réduite suite à l'attitude qu'il a adoptée; que, pour des raisons de justice et d'équité sociale, il n'est pas indiqué de laisser l'intéressé exercer plus longtemps cette fonction qui doit servir d'exemple; que, compte tenu de tous les éléments d'appréciation en vigueur en la matière, une rétrogradation au grade de recrutement de niveau 2 est acceptée à l'unanimité comme étant en concordance avec les infractions commises.

(...)"

11. Par lettre recommandée du 12 février 1999, le requérant a été avisé de la décision prise par le conseil de direction.

12. Le 26 février 1999, le requérant introduit un nouveau recours auprès de la chambre de recours à l'encontre de la décision de proposition de peine disciplinaire du 3 février 1999.

13. Le 12 mai 1999, la chambre de recours examine le recours et estime que la peine de rétrogradation devrait être infligée selon une modalité moins sévère que celle proposée et ceci en raison des faits reprochés et du passé professionnel irréprochable du requérant.

14. Le 2 juillet 1999, l'administrateur général de l'Office national de l'emploi notifie au requérant la décision du comité de gestion de lui infliger une peine disciplinaire de rétrogradation par l'attribution du grade d'assistant administratif - échelle 20 B.

Il s'agit de la décision attaquée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 78, 79 et 80 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de

l'Etat, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur ou de la contradiction dans les motifs, de la violation des principes généraux de la procédure disciplinaire et des droits de la défense, du principe de proportionnalité et du principe de bonne administration; qu'en substance, le requérant prétend qu'il est inexact qu'il a reconnu les faits tels qu'appréhendés et qualifiés par l'autorité disciplinaire; qu'il rappelle ses déclarations faites lors de l'audition du 29 septembre 1998 ainsi que dans sa note écrite accompagnant le renvoi du procès-verbal de ladite audition; qu'il en déduit qu'il est contraire aux pièces du dossier disciplinaire d'affirmer qu'il a reconnu avoir commis un faux et avoir transmis à ses supérieurs des informations relatives à la situation de chômeurs contrôlés sans que cette information résulte d'une observation empirique; qu'il souligne que dans ses déclarations il a précisé que certains formulaires C 25.2 étaient complétés à l'avance afin que, dans l'hypothèse où la situation décrite s'avérerait correcte, le document puisse être signé par les déclarants; qu'il ajoute qu'aucun formulaire C 25.2 n'a été contresigné par un déclarant si le contenu du formulaire ne correspondait pas aux informations transmises par le chômeur contrôlé; qu'il soutient, en ce qui concerne les faits qui sont à l'origine de la procédure, qu'il est passé au domicile de cinq chômeurs qui étaient absents et qui n'ont pas signé les déclarations; qu'il déclare s'être contenté de remettre un rapport concernant chacune des enquêtes en mentionnant l'absence des déclarants à leur domicile; que le requérant relève qu'aucun élément du dossier disciplinaire porté à sa connaissance ne vient soutenir les affirmations retenues par l'autorité disciplinaire, celle-ci s'étant fondée sur des faits non contradictoirement établis et non justifiés;

Considérant que lors de son audition du 8 octobre 1998, le requérant a déclaré ce qui suit :

" Je reconnais les faits qui me sont reprochés dans la convocation du 18/09/1998"; qu'il ressort du procès-verbal du conseil de direction du 3 février 1999 que celui-ci, à l'appui de la sanction disciplinaire, a retenu comme motif déterminant "que l'intéressé ne nie ni les chefs d'accusation, ni ne les conteste quant au fond"; que le fait déterminant reproché au requérant est précisément celui dont la matérialité n'est pas contestée, la qualification de "fausses déclarations" n'ayant pas été retenue par la partie adverse; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 78, 79 et 80 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, des principes généraux de la procédure disciplinaire et des droits de la défense, et du principe de bonne administration et d'équitable procédure; qu'en une première branche, le requérant observe que ni la proposition définitive de sanction disciplinaire ni

la décision du conseil de gestion ne permettent de déterminer si ces instances étaient organiquement composées de manière adéquate pour remplir les missions qui leur sont dévolues par le statut et qu'à défaut de composition régulière, la procédure est entachée d'irrégularité; qu'en une deuxième branche, le requérant relève qu'il existait une première proposition de sanction disciplinaire du 12 octobre 1998 qui entamait la procédure disciplinaire et devait être poursuivie; qu'il ajoute que la seconde proposition disciplinaire du 5 janvier 1999 n'a pas été faite dans le délai prescrit par l'article 78, § 4 du statut et n'a pas été émise après que le fonctionnaire a été valablement entendu conformément à l'article 78, § 2, du statut; qu'en une troisième branche, il souligne qu'il existait une première proposition définitive de sanction disciplinaire du 5 novembre 1998 qui déterminait la procédure à suivre; qu'il ajoute que la décision attaquée n'a pas été prise dans le délai prescrit par l'article 79, § 3, du statut;

Considérant, sur la première branche du moyen, que les affirmations du requérant ne sont appuyées par aucune critique précise, le dossier administratif ne faisant apparaître aucune irrégularité dans la composition des organes qui sont intervenus dans la procédure; qu'au demeurant, devant la chambre de recours, le requérant n'a pas critiqué la composition du conseil de direction; que, sur la deuxième branche, il ressort de la lettre du 26 février 1999 adressée au président de la chambre de recours que le requérant a admis explicitement qu' "il apparaît, en effet, que la procédure à nouveau entamée par l'Onem en date du 05 janvier dernier n'apporte aucun élément nouveau au dossier et ne visait en fait qu'à rectifier une erreur faite par l'Onem lors de la procédure initiale"; que le requérant n'a émis aucune doléance à ce sujet devant la chambre de recours; qu'il a donc lui-même considéré que la procédure avait été interrompue puis reprise; que, sur la troisième branche du moyen, la chronologie de la procédure ne fait apparaître aucune violation de l'article 79, § 3, de l'arrêté du 2 octobre 1937; que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 81 du statut, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux du droit et du principe de la non rétroactivité des actes administratifs; qu'il relève que la notification qui lui a été adressée en date du 2 juillet 1999 a précisé que la sanction disciplinaire produisait ses effets le 1^{er} juillet 1999 alors qu'elle ne pouvait le faire avant sa notification;

Considérant que l'article 81, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat dispose qu' "aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé, sauf disposition réglemen-

taire expresse"; qu'en l'espèce, la décision prise par le comité de gestion le 17 juin 1999 ne rétroagit pas; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze janvier deux mille sept par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat,
M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat,
M^{me} LEJEUNE, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.