

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 173.120 du 3 juillet 2007

A. 183.297/VIII-5946

En cause : **BEQUET** Freddy,
route de Mons 45
7130 Binche,

contre :

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

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 15 mai 2007 par Freddy BEQUET tendant à la suspension de l'exécution de "la décision du 19 mars 2007 de Monsieur MICHIELS, Employee & Union Relation Director, par laquelle le requérant est révoqué à partir du 19 mars 2007";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

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

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 juin 2007 fixant l'affaire à l'audience publique du 25 juin 2007;

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

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

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

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant était agent des postes principal statutaire et travaillait, au moment de l'acte attaqué, au bureau de Soignies.

2. Le 11 octobre 2006, il a été interrogé à propos du montant d'une pension que la bénéficiaire se plaignait de ne pas avoir encaissé. Il a admis avoir signé le chèque et encaissé le montant correspondant et a déclaré avoir agi de la sorte pour venir en aide à une autre personne.

3. Le requérant a d'abord été suspendu dans l'intérêt du service. La procédure disciplinaire a ensuite été engagée. Lors de ses auditions, il a fait valoir qu'il était confronté à un problème de dépendance à l'alcool et à une dégradation de son comportement consécutive à un hold-up subi en 2003. Le 13 octobre 2006, il a remboursé le montant de la pension, qui a pu être remis à la bénéficiaire.

4. La peine de la révocation lui ayant été infligée, le requérant a manifesté son désir d'être entendu par la chambre de recours. Celle-ci, tenant compte de la carrière irréprochable de l'intéressé, du remboursement rapide de la somme qu'il s'était appropriée et des conséquences psychologiques du hold-up dont il avait été victime, a estimé que la peine de la rétrogradation devait lui être infligée.

Nonobstant cet avis, l' "Employee & Union relations Director" Mark MICHIELS, agent contractuel de La Poste, a décidé, le 19 mars 2007, de révoquer le requérant. Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation des principes généraux du droit, notamment ceux de bonne administration et d'équitable procédure, de la violation du principe du parallélisme des formes et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il expose que la décision de le révoquer a été prise par une personne engagée dans les liens d'un contrat d'emploi; que, citant l'arrêt Maes, n° 161.214, du 10 juillet 2006, il soutient que le fait de proposer ou d'infliger la sanction de la révocation à un agent statutaire constitue l'exercice d'une parcelle de la puissance publique et qu'une telle décision ne peut donc pas être prise par une personne sous contrat;

Considérant que la partie adverse observe que le requérant se limite à faire référence à un arrêt de suspension qui, selon lui, serait entièrement transposable au cas d'espèce; qu'elle objecte que dans la procédure au fond relative à cette affaire, elle a invité le Conseil d'Etat à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle; qu'elle reprend ensuite les principales étapes de la procédure disciplinaire dans la présente cause et relève que la sanction a été décidée par Mark Michiels en vertu d'une délégation de pouvoir donnée le 15 février 2007 par l'administrateur délégué de La Poste conformément à l'article 118, §2, du statut administratif des agents de La Poste; que la partie adverse s'attache à réfuter la position de l'auditeur rapporteur dans l'affaire Maes; qu'à cet effet, elle analyse d'abord l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat du 10 décembre 1998 et constate, d'une part, que cet avis a été rendu dans un contexte différent de celui de la présente affaire et, d'autre part, qu'à l'instar de la Cour de cassation, il met l'accent sur le lien qui existe, en principe, entre l'exercice d'une parcelle de la puissance publique et le régime statutaire; qu'elle souligne que l'avis, basé sur la loi du 22 juillet 1993 applicable aux administrations classiques de l'Etat, n'est pas transposable aux entreprises publiques autonomes régies par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, dès lors que celles-ci sont soumises à la concurrence et que le législateur a voulu les faire bénéficier notamment d'une dérégulation en matière de gestion du personnel en élargissant les

possibilités, pour ces entreprises, de recruter du personnel contractuel; que la partie adverse observe ensuite que la loi du 22 juillet 1993 a été modifiée par celle du 26 mars 2001, précisément pour permettre le recours plus large à l'engagement contractuel ce qui, selon elle, "réduit la distinction traditionnelle entre les statutaires qui exercent une parcelle de la puissance publique et les contractuels qui exécutent des tâches auxiliaires et spécifiques"; qu'elle s'attache encore à démontrer la différence entre l'exercice d'une parcelle de la puissance publique et l'exercice d'une tâche de service public; que, selon elle, il résulte tant de la doctrine que de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, que le régime statutaire est lié aux principes généraux de droit public, et plus particulièrement à l'application de la loi du changement, et non à l'exercice de la puissance publique; qu'elle en déduit qu'il peut être dérogé au régime statutaire par voie légale et relève que le législateur a usé de cette possibilité en prévoyant quatre cas dans lesquels les entreprises publiques autonomes peuvent recruter et occuper du personnel en vertu d'un contrat de travail; que, revenant au cas d'espèce, elle indique que l'auteur de la décision critiquée exerce une fonction de direction de haut niveau, ce qui est conforme au vœu du législateur qui "a opté pour le recrutement de contractuels de haut niveau au sein des entreprises publiques autonomes, afin qu'ils puissent utiliser leur expérience acquise dans le secteur privé"; qu'elle ajoute que "étant donné que le législateur a prévu des dérogations au principe de l'engagement statutaire, cela signifie que, dans le cadre de l'article 29, § 1^{er}, 2^o, de la loi de 1991, les contractuels sont compétents pour prendre des décisions qui peuvent être qualifiées de décisions unilatérales vis-à-vis du personnel" et qu' "Il s'agit d'une dérogation légale à un principe général de droit qui s'intègre parfaitement dans le cadre juridique existant"; que, revenant à la question préjudicielle qu'elle demande de poser dans l'affaire MAES, elle soutient que l'interprétation selon laquelle l'article 29, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 mars 1991 lui permet pas "de recruter des agents contractuels pour des fonctions de management est discriminatoire (violation des articles 10 et 11 de la Constitution), étant donné que cette disposition est formulée de manière similaire à celle relative à la possibilité de recruter du personnel contractuel, telle que prévue par l'article 2, § 1^{er}, 4^o, de l'Arrêté Royal des Principes Généraux du 22 décembre 2000 et par l'article 4, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 22 juillet 1993, compte tenu également de ce que ces dispositions permettent de recruter des agents contractuels pour les fonctions de GRH et de management"; qu'à titre subsidiaire, elle explique qu'il existe une similarité entre le fondement du régime statutaire de La Poste et celui des entités administratives centrales; qu'à ce propos, elle rapproche les termes de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 22 juillet 1993, telle que modifiée par la loi du 26 mars 2001 pour faire suite à l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat du 10 décembre 1998, avec ceux de l'article 29, § 1^{er}, 2/ de la loi du 21 mars 1991; qu'elle souligne que cette dernière disposition "permet aux entreprises publiques autonomes de contractualiser les fonctions d'expertise et les fonctions de

direction"; qu'elle souligne encore que les administrations fédérales et les administrations des entités fédérées peuvent recruter du personnel contractuel "pour exécuter des tâches qui requièrent des connaissances particulières ou une large expérience de haut niveau, comme les fonctions de gestion des ressources humaines"; qu'elle relève que le Gouvernement flamand a fait usage de cette faculté; qu'elle conclut ce raisonnement en constatant que c'est à tort qu'il est considéré dans l'affaire MAES que l'article 29, §1^{er}, 2^o, de la loi de 1991 ne justifie pas le recrutement par contrat de Mark MICHIELS, "Employee and Union Relations Director"; que la partie adverse expose encore que le Conseil d'Etat "n'a jamais clairement décidé qu'une mesure individuelle telle qu'une sanction disciplinaire ne pourrait pas être infligée par un agent contractuel à un agent statutaire" et que c'est donc à tort que le requérant soutient qu'il n'existerait pas de disposition légale permettant aux contractuels de proposer ou d'infliger des sanctions disciplinaires à un agent statutaire; que, selon elle, la mission de gérer le personnel et de prendre des mesures individuelles à son égard n'a jamais été qualifiée d'imperium et n'est pas propre aux administrations publiques; qu'elle fait valoir que "La Poste exerce clairement une mission de service public, mais elle n'accomplit pas de tâche relevant de la puissance publique, ce qui implique que les sanctions infligées ne peuvent pas être considérées comme des actes de puissance publique, mais seulement comme des actes de gestion des services ou de gestion des ressources humaines"; que, selon elle, si un agent est, comme en l'espèce, engagé par contrat conformément à une habilitation légale, "il serait illégal de l'empêcher d'exercer les fonctions liées à son engagement"; qu'elle estime que "Si le pouvoir d'infliger des sanctions ne pouvait pas être exercé par des agents contractuels, ceci créerait une situation où la partie adverse ne pourrait pas appliquer son propre Statut administratif", et que cette thèse non seulement mettrait en danger la continuité du service public et le bon fonctionnement des services à rendre mais encore empêcherait le personnel recruté par contrat pour ses hautes qualifications d'avoir la responsabilité complète d'une équipe; qu'elle fait enfin référence à l'arrêt PELLEGRIN de la Cour européenne des Droits de l'Homme, d'où il ressort qu'un agent contractuel exerçait une parcelle de la puissance publique;

Considérant que lorsqu'il statue en référé, le Conseil d'Etat se prononce au provisoire et sur la base d'un examen sommaire des moyens, en vue de déterminer si, à première vue, ceux-ci sont ou non de nature à entraîner l'annulation de l'acte entrepris;

Considérant qu'une large partie de l'argumentation de la partie adverse est dépourvue de pertinence au regard de la seule question que pose le moyen, à savoir si un agent contractuel peut ou non infliger à un agent statutaire une sanction disciplinaire qui a pour effet de rompre le lien entre l'agent et son employeur; que la faculté qu'aurait

ou que n'aurait pas La Poste d'engager par contrat des personnes d'un haut niveau n'est pas en cause; qu'il s'agit seulement de déterminer si les personnes ainsi engagées peuvent poser tous les actes qu'un agent statutaire ou un organe désigné par la loi peuvent poser; qu'à cet égard, l'existence d'une délégation émanant de l'organe désigné par la loi ne suffirait pas, le cas échéant, à légitimer l'intervention de l'agent contractuel; qu'est de même dénué de pertinence le parallèle qui est fait entre la loi du 22 juillet 1993, telle que modifiée par celle du 26 mars 1991 et celle du 21 mars 1991, puisque l'engagement d'un membre du personnel sous contrat n'est pas, comme tel, l'objet de la discussion; qu'est encore dépourvue de pertinence la référence faite au commentaire, par B. LOMBAERT, de l'arrêt PELLEGRIN de la Cour européenne des Droits de l'homme, dès lors que le commentaire est consacré à l'applicabilité de l'article 6.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, disposition qui n'est pas mise en cause par le moyen;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas que, parmi ses agents, il en est qui ont été nommés par décision unilatérale de l'autorité et dont la situation est statutaire; que sa longue analyse ne réfute pas la constatation selon laquelle la décision unilatérale portant nomination d'un agent constitue un acte de puissance publique; qu'elle ne contredit pas non plus l'arrêt MAES, n° 161.214, du 10 juillet 2006, selon lequel "l'application de la théorie du parallélisme des formes a permis à la doctrine et à la jurisprudence de considérer qu'en principe, le pouvoir de révoquer se rattache au pouvoir de nommer"; que dès lors et *prima facie*, le pouvoir de révoquer le requérant ne pouvait être exercé que par une personne ou un organe titulaire d'une parcelle de la puissance publique, ce que n'était pas l'auteur de l'acte critiqué; que cette constatation n'équivaut pas à la négation du pouvoir de diriger une équipe et n'entrave en aucune façon la continuité du service de La Poste, celle-ci pouvant s'organiser de manière à réserver le pouvoir de révoquer, donc de rompre définitivement le lien entre l'agent et son employeur, à des agents ou organes qui ont, sans discussion possible, cette compétence et de respecter ainsi le parallélisme des formes; qu'au stade actuel de la procédure, le moyen apparaît comme sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que le requérant expose qu'il est âgé de cinquante-cinq ans, qu'il est membre du personnel statutaire de la partie adverse depuis le 1^{er} janvier 1973 et qu'il a toujours exercé son métier sans susciter de reproches; qu'il fait état de la jurisprudence selon laquelle une mesure de révocation comporte en elle-même, sauf circonstances exceptionnelles, le risque d'un préjudice grave difficilement réparable; qu'il fait état d'une atteinte à sa réputation et fait valoir qu'il aura de grosses difficultés à rectifier l'image négative qui

est donnée de lui au fur et à mesure que le temps passera; qu'il fait également valoir le risque d'un déclassement social et un important préjudice financier;

Considérant que la partie adverse conteste l'imputabilité et le caractère difficilement réparable du préjudice financier et soutient que l'alcoolisme et le comportement du requérant ont également dû porter atteinte à sa réputation; que, pour elle, la décision entreprise n'a pas aggravé cette image négative;

Considérant qu'un préjudice financier est en principe réparable; qu'il devient difficilement réparable lorsque, comme en l'espèce, quelqu'un en est réduit, après déduction des charges fixes, à ne pas disposer des ressources nécessaires pour son propre entretien et celui de sa famille; que le risque de ne pas pouvoir mener une vie sociale décente est établi; qu'en outre, l'opprobre résultant d'une révocation constitue en soi et sauf circonstances exceptionnelles un risque de préjudice grave difficilement réparable; que la partie adverse n'a pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles qui amèneraient en l'espèce à s'écarter de cette jurisprudence; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 19 mars 2007 portant révocation de Freddy BEQUET à partir du 19 mars 2007.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois juillet deux mille sept par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

L. LEJEUNE.

S. GEHLEN.