

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 180.140 du 26 février 2008

A. 187.114/VIII-6252

En cause : **LEBEAU** Cécile,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

- 1. l'Etat belge**, représenté par
le Ministre de l'Economie, des Indépendants
et de l'Agriculture,
- 2. l'Agence Fédérale pour la Sécurité
de la Chaîne Alimentaire (AFSCA)**,
ayant élu domicile chez
Mes Muriel VAN DER MERSCH et
Philippe SIMONART, avocat,
rue Ferdinand Lenoir 76
1090 Bruxelles.

--

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

Vu la requête unique introduite le 18 février 2008 par Cécile LEBEAU,
tendant d'une part, à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution
de la décision prise par les parties adverses par voie d'arrêté ministériel non daté,
communiqué à la requérante le 12/02/2008 et réceptionné par cette dernière le
13/02/2008, et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'ordonnance du 20 février 2008, notifiée aux parties, convoquant
celles-ci à comparaître le 25 février 2008 à 13.45 heures;

Vu le dépôt du dossier administratif et la note d'observations;

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

Entendu, en leurs observations, Me RIGAUX, avocat, comparaissant pour la requérante et Me VAN DER MERSCH et Me SIMONART, avocats, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, 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 éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. La requérante est membre du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, en abrégé AFSCA; elle y est expert technique-contrôleur du secteur distribution au sein de l'unité provinciale de contrôle de Liège; au moment des faits qui lui sont reprochés, elle faisait équipe avec Jean-Luc BLEHEN pour procéder à des contrôles sanitaires et des contrôles relatifs à la nouvelle législation en matière de tabac. Selon ses dires, elle-même et ses collègues étaient soumis à une importante pression eu égard au nombre de contrôles à effectuer et aux tâches en relation avec ces contrôles.

2. Selon ce qu'expose la requête, la requérante et son collègue devaient, après chaque contrôle établir des "check-lists" reprenant les constatations faites; ces documents devaient ensuite être mis au net et envoyés pour signature aux personnes verbalisées. Il s'est avéré que certaines de ces "check-lists" ont été envoyées aux établissements concernés et que, dans certains cas, il s'agissait d'établissements qui n'avaient pas été contrôlés par la requérante et son collègue; selon la requête, les envois auraient eu lieu à l'insu de la partie requérante.

3. Par lettre du 16 avril 2007, la requérante a été convoquée à comparaître le 27 avril 2007 dans le cadre d'une procédure disciplinaire ouverte à la suite des faits mentionnés au point 2. Cette lettre contient un long exposé des faits et mentionne que ces faits "portent atteinte principalement à l'article 7, § 1^{er} de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat".

4. L'audition a bien eu lieu le 27 avril 2007 et un procès-verbal en a été dressé; il a été signé par la requérante et par son conseil; la requérante a reconnu la matérialité de certains faits mais nié certains autres et elle a soutenu que ces faits ne constituaient en toute hypothèse pas des fautes disciplinaires.

5. Une proposition motivée provisoire de peine disciplinaire, en l'occurrence la démission d'office, a été notifiée à la requérante par lettre du 9 mai 2007.

6. Par une lettre du 11 mai 2007, qui fait référence à la proposition provisoire, la requérante a été convoquée à comparaître devant le comité de direction de l'AFSCA le 4 juin 2007. A cette date, le comité a marqué son accord sur la proposition provisoire et l'a fait savoir à la requérante par lettre du 2 juillet 2007.

7. La requérante a saisi la chambre de recours d'un recours contre la proposition définitive de sanction. Elle a été entendue par ladite chambre le 1^{er} octobre 2007, une première séance fixée au 2 août 2007 ayant dû être ajournée pour des motifs de composition de la chambre. Le 4 octobre 2007, la chambre de recours a émis, concernant la requérante et son collègue, l'avis que la peine disciplinaire du déplacement disciplinaire apparaissait "juste et proportionnée" et ce pour les motifs suivants :

- " - la reconnaissance des faits, notamment dans le cadre des auditions inhérentes aux procédures administratives et disciplinaires outre les motifs contenus dans la note de défense;
- l'inadéquation des procédures constatées dans le chef des deux requérants, a été appréciée par les membres en considérant l'état des processus et directives au moment des faits d'une part, outre les situations personnelles et respectives des deux requérants;
- un objectif proportionné et équitable entre les faits et la sanction."

8. Le 11 janvier 2008, l'administrateur délégué de l'AFSCA a adressé une note à la Ministre de l'Economie, des Indépendants et de l'Agriculture dans laquelle il lui proposait de ne pas suivre l'avis de la chambre de recours mais celui du comité de direction, estimant "que les faits qui ont été mis en évidence sont de nature à mettre la crédibilité de l'Agence en péril et constituent une rupture de confiance avec les agents concernés" et que "Si nous souhaitons une fonction publique performante, nous ne pouvons pas non plus être laxistes à l'égard d'agents statutaires assermentés qui ne sont pas dignes de servir l'Etat et estiment qu'ils bénéficient d'une immunité de fait".

9. Le 18 janvier 2008, la Ministre a répondu :

- " (...) Je vous informe que je marque mon accord sur votre proposition de suivre l'avis de Comité de Direction de l'AFSCA quant à l'application de la sanction disciplinaire

"démission d'office" à l'égard de Madame Cécile LEBEAU et de Monsieur Jean-Luc BLEHEN au vu des faits qui ont été constatés.
Je vous demande de prendre toutes les dispositions nécessaires afin que cette décision soit exécutée dans les plus brefs délais."

Ni la note de l'administrateur général de l'AFSCA du 11 janvier 2008, ni la réponse de la Ministre du 18 janvier 2008 n'ont été portés à la connaissance de la partie requérante avant la notification de l'acte attaqué ou concomitamment à cette notification.

10. L'acte attaqué, non daté et notifié par lettre recommandée du 12 février 2008, inflige à la requérante la peine disciplinaire de la démission d'office. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé en ces termes :

" Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Vu l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public;

Vu l'arrêté royal du 3 février 2003 portant statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Considérant que Madame LEBEAU Cécile, Expert technique-Contrôleur du secteur distribution au sein de l'Unité provinciale de contrôle de Liège a, entre autres, commis les faits suivants :

- rempli des check-listes en indiquant des dates de contrôle pour plusieurs établissements soumis à une inspection tabac et hygiène, qui mentionnent des constatations précises concernant des locaux inaccessibles au public ou se basant sur des documents détenus par les opérateurs;

- enregistré et clôturé la majorité de ces contrôles dans Food-Net;

- imprimé à partir de Food-Net des rapports, et en a signé certains, leur donnant ainsi force probante;

Vu la proposition provisoire de peine disciplinaire de démission d'office émise le 9 mai 2007 par le chef de secteur distribution de l'UPC de Liège;

Vu la proposition définitive de peine disciplinaire de démission d'office formulée par le Comité de direction en date du 4 juillet 2007;

Vu le recours introduit par Madame LEBEAU Cécile en date du 9 juillet 2007;

Vu l'avis motivé de la Chambre de recours qui a estimé, lors de ses séances des 2 août 2007, 1^{er} octobre 2007 et du 4 octobre 2007, à la majorité des voix, qu'il convenait d'appliquer à l'intéressée la peine disciplinaire de déplacement disciplinaire;

Vu la décision de Madame la Ministre du 18 janvier 2008 de retenir comme sanction disciplinaire la démission d'office;

Considérant que les faits reprochés sont de nature telle qu'ils portent atteinte à la mission principale de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire;

Considérant que ces faits ont créé un risque inacceptable pour la santé publique et la sécurité de la chaîne alimentaire;

Considérant l'importance de la confiance qui doit être accordée aux contrôles effectués par l'Agence sur la chaîne alimentaire;

Considérant qu'en agissant comme elle l'a fait, dans le cadre de sa fonction de contrôleur, l'intéressée a fortement ébranlé la confiance exigée par l'exercice de cette fonction;

Considérant que les arguments développés durant la procédure ne suffisent pas à atténuer la gravité des faits reprochés, ni des conséquences qui y sont liées,

A R R E T E :

Article 1^{er}. - La peine disciplinaire de démission d'office est infligée à Madame LEBEAU Cécile, Expert technique-Contrôleur du secteur distribution au sein de l'Unité provinciale de contrôle de Liège.";

Considérant que l'extrême urgence n'est pas contestée; que la nature de l'acte attaqué et la diligence de la partie requérante justifient le recours à cette procédure;

Considérant que l'AFSCA déclare ne pas être l'auteur de l'acte attaqué et demande sa mise hors de cause;

Considérant que l'AFSCA, sans être l'auteur de l'acte attaqué, a mené la plus grande partie de la procédure et détient l'ensemble du dossier administratif; que pour ces motifs, il convient, à tout le moins au stade actuel de la procédure, de la maintenir à la cause;

Considérant que la partie requérante prend notamment un moyen, le quatrième de la requête, de la violation de l'article 94, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose dans une première branche que l'acte attaqué s'aligne sur les propositions provisoire et définitive, invitant à la démission d'office, ne motive pas cette décision par rapport à l'avis de la chambre de recours qui préconisait une sanction plus légère et ne tient pas compte des éléments invoqués dans les notes de défense;

Considérant que les parties adverses observent que l'acte attaqué est motivé en la forme et reproduisent un passage de cette motivation; qu'elles expliquent que la Ministre s'est départie de l'avis de la chambre de recours parce qu'elle estimait indispensable que la confiance soit maintenue à l'égard d'un agent contrôleur et a considéré que les arguments développés pendant la procédure ne suffisaient pas à atténuer la gravité des faits reprochés ni les conséquences qui y sont liées; qu'elles insistent sur le fait qu'un contrôle de la chaîne alimentaire doit être effectué avec soin et probité, s'agissant d'un impératif de santé publique, et relèvent que la partie requérante s'y était d'ailleurs engagée en signant la charte des inspecteurs et des contrôleurs de l'AFSCA; qu'elles font aussi valoir que l'avis de la chambre de recours n'est lui-même pas parfaitement clair et ne parle pas de la relation de confiance; qu'elles exposent que la motivation par référence est admise et estiment que la référence faite dans l'acte attaqué aux "arguments développés durant la procédure" et à l'avis objectif et précis de l'administrateur délégué de l'AFSCA constituent une motivation suffisante; qu'elles font également référence à ce propos à la note de la Ministre du 18 janvier 2008; que, se basant sur l'arrêt Halluent, n/ 44.442, du 22 septembre 1992, elles font valoir que la partie requérante ne pouvait ignorer les motifs contenus dans la note du 11 janvier 2008 et dans la réponse du 18 janvier 2008;

Considérant que, selon l'article 94, alinéa 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, "Le Ministre motive toute décision non conforme à l'avis de la chambre de recours"; que, par cette motivation spéciale, le Ministre doit justifier de manière précise les raisons pour lesquelles il n'a pas entendu tenir compte des éléments retenus par la chambre de recours pour proposer une sanction plus légère que celle finalement retenue; qu'il ne suffit pas qu'il énonce des généralités qui pourraient s'appliquer à un grand nombre de comportements;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué contient une motivation formelle; qu'il ne s'agit pas pour autant de la motivation spéciale requise par l'article 94 précité ou d'une motivation adéquate; que l'acte attaqué soit reprend la motivation des propositions de peine disciplinaire, soit énonce des généralités, telles que "Considérant l'importance de la confiance qui doit être accordée aux contrôles effectués par l'Agence sur la chaîne alimentaire", "Considérant qu'en agissant comme elle l'a fait, l'intéressée a fortement ébranlé la confiance exigée par l'exercice de cette fonction" et "Considérant que les arguments développés durant la procédure ne suffisent pas à atténuer la gravité des faits reprochés, ni des conséquences qui y sont liées"; qu'en s'exprimant de la sorte, l'acte attaqué ne dit pas pourquoi il n'y aurait pas lieu de retenir en faveur de l'agent la reconnaissance des faits par celui-ci; qu'il n'indique pas plus les motifs pour lesquels les "processus et directives au moment des faits" et la situation personnelle de l'agent

ne pourraient entrer en ligne de compte; qu'enfin, il n'indique en aucune façon en quoi la sanction infligée respecterait plus que celle suggérée par la chambre de recours "un objectif proportionné et équitable entre les faits et la sanction"; qu'entre le déplacement disciplinaire, que la chambre de recours a considéré comme une peine "juste et proportionnée" et la démission d'office, qui rompt définitivement le lien avec l'administration, d'autres peines, moins lourdes, sont prévues par le statut des agents de l'Etat; que certes, l'acte attaqué fait référence aux propositions connues de la partie requérante, mais que cette référence est insuffisante dès lors précisément que la chambre de recours a estimé que la sanction proposée était excessive; qu'il est également fait référence à la note de l'administrateur général de l'AFSCA du 11 janvier 2008 et à la réponse, au demeurant non motivée, de la Ministre du 18 janvier 2008, mais que ces courriers n'ont pas été portés à la connaissance de la partie requérante avant l'acte attaqué ou en même temps que celui-ci; qu'il suit de ces constatations prima facie que le quatrième moyen en sa première branche est sérieux;

Considérant qu'au stade actuel de la procédure, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens de la requête;

Considérant qu'au titre du préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante fait état d'un préjudice financier qu'elle détaille et d'un préjudice moral résultant de ce que, à l'âge de trente-sept ans, elle se retrouve au chômage alors qu'elle travaillait depuis plus de dix ans à l'AFSCA;

Considérant que les parties adverses observent, quant au préjudice financier, que celui-ci était prévisible puisque les griefs sont connus depuis le mois d'avril 2007 et que, compte tenu du recours au Conseil d'Etat, il est probable que l'ONEM ne prenne pas de sanction; qu'à propos du préjudice moral, elles estiment que celui-ci "doit être atténué dès lors que les faits sont reconnus, que la démission d'office intervient après un certain délai après la commission des faits" et observent qu'il n'est pas spécialement motivé; qu'elles s'en réfèrent néanmoins à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que la perte totale, ou partielle si l'ONEM accorde des allocations de chômage, de sa rémunération emporte pour la partie requérante des conséquences extrêmement graves, ainsi que l'établissent les pièces jointes à la requête; que le moment où cette perte intervient importe peu; que, d'autre part, l'opprobre qu'entraîne non seulement dans le milieu professionnel, mais aussi dans le milieu familial et social, une peine aussi lourde que la démission d'office constitue un

préjudice grave qu'un arrêt d'annulation intervenant dans plusieurs mois ne suffirait pas à réparer; 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 l'arrêté de la Ministre de l'Agriculture, communiqué à Cécile LEBEAU le 12 février 2008.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six février deux mille huit par :

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

M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.