

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.986 du 9 juin 2009

A.191.848/VIII-6792

En cause : **MAES** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Fabian CULOT, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

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,

Vu la requête unique introduite le 19 mars 2009 par Jean-Pierre MAES, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision de le révoquer, prise le 19 janvier 2009 par Mark MICHIELS, membre du comité de direction de la partie adverse en charge des ressources humaines, et d'autre part, à l'annulation de cette décision.

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 6 mai 2009, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 29 mai 2009 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me MERODIO, loco Me CULOT, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me VUYLSTEKE, 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 faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

Le requérant, né le 15 janvier 1951, est entré au service de la partie adverse le 31 mars 1971. Au moment des faits litigieux, il était agent des postes principal et accomplissait ses tournées à Aiseau-Presles.

Le 1^{er} juillet 2005, il a fait l'objet d'un rapport de «Certified Investigators». L'enquête a suivi la découverte, par un particulier, de sacs de courrier abandonnés dans une haie. Le procès-verbal d'audition indique qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé. Le requérant n'a pas contesté la matérialité des faits tout en avançant, pour sa défense, son incapacité à s'adapter aux cadences du nouveau système «Géoroute», l'obligeant à desservir deux cents boîtes aux lettres supplémentaires, le tout lié à un état dépressif nécessitant la prise de médicaments.

À compter du 8 juillet suivant, le requérant a été suspendu par mesure d'ordre. Cette décision n'a pas été contestée.

Le 19 juillet de la même année, Martine VISEUR, perceptrice du bureau d'Aiseau-Presles et, à ce titre, supérieur hiérarchique immédiat du requérant, propose de le révoquer.

Le 29 juillet, le requérant est entendu par son supérieur qui, le 10 août suivant, lui inflige, en première instance, la peine de la révocation. Le 19 août, Jean-Pierre MAES exprime le souhait de comparaître devant la commission de recours.

Le 20 décembre 2005, ladite commission examine le cas litigieux et rend l'avis suivant :

" (...) Que pour tous les membres, les faits de rétention et de dissimulation du courrier commis par l'intéressé sont extrêmement graves. Que l'intéressé explique que ses problèmes ont débuté avec l'installation de Géoroute et 200 boîtes en plus sur sa tournée. Qu'il a eu du mal à s'adapter (surcroît de travail et conduite d'un vélomoteur) et a averti sa hiérarchie à plusieurs reprises. Que sa perceptrice l'a encouragé, mais qu'il s'est néanmoins laissé dépasser par les événements jusqu'à commettre les rétentions qui lui sont reprochées. Que certains membres estiment que sa hiérarchie a été avertie et n'a cependant pas pris toutes les mesures qui s'imposaient, qu'elle a mésestimé les « appels au secours », que de simples encouragements n'étaient pas suffisants et qu'il faut tenir compte de ces éléments.

Que tous les membres sont d'avis que la sanction à infliger doit être à la mesure de la gravité des faits, mais qu'il faut tenir compte de l'âge et de la carrière exemplaire de Mr MAES. Que dès lors, le Commission de recours à l'unanimité propose la rétrogradation au grade d'agent des postes".

Le représentant de La Poste n'a pas participé aux délibérations.

Le directeur des ressources humaines ne s'est pas rangé à cet avis et, le 1^{er} février 2006, révoque le requérant. Cette décision a été annulée par l'arrêt n/ 188.123 du 21 novembre 2008 aux motifs suivants :

" (...) en l'espèce, l'administrateur délégué a, par une décision du 5 janvier 2006, délégué à l'« employee & Union Relations Director » le pouvoir de se prononcer sur le dossier disciplinaire instruit à la charge du requérant; qu'une telle délégation revêt un caractère individuel puisqu'elle ne concerne que le dossier disciplinaire du requérant; que pour pouvoir valablement fonder la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, une telle délégation doit avoir été rendue obligatoire à l'égard du requérant; qu'il ne se conçoit pas qu'en égard au caractère confidentiel des procédures disciplinaires, la décision de délégation individuelle du 5 janvier 2006 ait pu être affichée ou portée à la connaissance de l'ensemble du personnel de La Poste; que dans ces conditions il appartenait à la partie adverse de notifier au requérant la décision de délégation prise pour le traitement de son dossier disciplinaire; qu'en outre pareille notification doit nécessairement être antérieure à l'adoption de la sanction disciplinaire; qu'en effet, la connaissance par un agent de l'autorité disciplinaire investie du pouvoir de décision est un corollaire des droits de la défense puisqu'elle conditionne notamment l'exercice éventuel du droit de récusation; que la partie adverse demeure en défaut d'établir le caractère obligatoire de l'acte de délégation à l'égard du requérant; que le moyen est dès lors fondé en tant qu'il met en cause la régularité de la délégation sur la base de laquelle l'auteur de l'acte justifie sa compétence;"

À la suite de cet arrêt, une seconde décision de révocation est prise le 19 janvier 2009, par la même autorité.

Cet acte, qui constitue l'objet des nouveaux recours, se présente comme suit :

" LE MEMBRE DU COMITÉ DE DIRECTION EN CHARGE DES RESSOURCES HUMAINES (CHRO),

«Vu les dispositions des articles 78 à 85 et celle de l'article 104 § 2 du Statut administratif des agents de La Poste;

Vu la décision du 21 mars 2008 du membre du comité de direction en charge des ressources humaines (CHRO) concernant la délégation des compétences reprises dans le statut administratif et pécuniaire des agents de La Poste, telle que modifiée par (a) décision du 15 décembre 2008 concernant la délégation des compétences reprises dans le statut administratif et pécuniaire des agents de La Poste et dans la directive sur le régime disciplinaire, et par (b) décision du 14 janvier 2009 concernant la délégation des compétences reprises dans le statut administratif et pécuniaire des agents de La Poste, dans le Règlement d'exécution sur les Commissions des candidatures et dans la directive sur le régime disciplinaire;

Vu la proposition du chef immédiat tendant à suspendre dans l'intérêt du service, M. MAES Jean-Pierre, agent des postes principal au bureau d'Aiseau-Presles 1, écarté du service le 1^{er} juillet 2005, pour rétention de courrier (237 envois adressés ainsi que 4 liasses de «Passe Partout» (400 pièces) et 2 liasses ENA (+/- 100 exemplaires) + 1 liasse de 30 envois dans le garage + journaux syndicaux (Syndicats);

Vu la délégation accordée au chef immédiat pour proposer la suspension dans l'intérêt du service et à l'Employee & Union Relations Director pour se prononcer au sujet de cette suspension et des mesures complémentaires qui en découlent;

Vu la décision de l'Employee & Union Relations Director de suspendre l'intéressé dans l'intérêt du service à partir du 8 juillet 2005, de réduire son traitement et de le priver du droit à la promotion et à l'avancement de traitement pendant la période de suspension dans l'intérêt du service;

Vu les observations formulées par l'agent dans le cadre de la procédure disciplinaire;

Vu la décision du chef immédiat du 10.08.05 infligeant la révocation à M. MAES J.P. pour rétention et dissimulation volontaire de :

- 297 envois adressés portant le timbre à date des 11/5 et 12/5/05, retrouvés dans 3 sacs de surcharge dissimulés dans la haie d'un particulier.
- +/- 500 envois non adressés datant des 26.10.04, 29.03.05, 20.04.05, 27.04.05, 12.04.05 et 26.04.05 retrouvés dans des bacs rouges dissimulés sous des sacs postaux dans le fond du garage de La Poste.

Vu l'avis de la Commission de recours rendu en sa séance du 20 décembre 2005 (...);

(...)

Vu l'article 3 de la décision du 1^{er} février 2006 par laquelle M. MICHIELS, Employee & Union Relations Director, a décidé de révoquer le requérant à partir du 1^{er} février 2006;

Vu l'arrêt n/ 188.123 du 21 novembre 2008 du Conseil d'Etat (...);

Vu que l'arrêt précité annule la décision de révocation du 1^{er} février 2006 sur base d'un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte. Que cet arrêt n'implique pas qu'une nouvelle décision ne puisse être prise à l'égard de M. MAES;

Considérant que ne peut pas être suivi le point de vue de certains membres de la Commission de recours quant au fait que la hiérarchie de M. MAES a mésestimé ses «appels au secours»; que, en effet, le dossier révèle que M. MAES a seulement signalé à sa perceptrice qu'«il se sentait stressé par ce nouveau service». Que celle-ci l'a soutenu par des encouragements (voir à cet égard le rapport Investigation);

Que face à un agent qui indiquait se sentir stressé par un nouveau service, la perceptrice l'a logiquement encouragé à s'adapter au nouveau système;

Qu'on ne voit dès lors pas quelle autre attitude aurait dû adopter le chef immédiat face au stress développé par l'agent pour appliquer la nouvelle procédure de distribution «Géoroute». Que M. MAES indique que sa perceptrice a été réceptive à ses propos, et qu'il n'a pas parlé de ses difficultés d'adaptation ni aux services sociaux de La Poste, ni à son délégué syndical (voir le rapport Investigation). Qu'on ne peut donc pas suivre l'avis de certains membres de la Commission de recours et considérer que «les appels au secours» ont été mésestimés dès lors que la simple mention d'un stress à la perceptrice ne peut pas être assimilée à des appels au secours;

Que la mission principale de La Poste est la distribution du courrier et que M. MAES en avait été chargé. Que le minimum de confiance que doit pouvoir espérer La Poste à l'égard de ses agents est que ceux-ci, même confrontés à un problème de stress, ne retiennent pas le courrier comme M. MAES l'a fait en l'espèce au détriment des usagers du service public et de l'image de La Poste. Qu'il n'est pas concevable qu'un agent puisse ignorer qu'une rétention de courrier de cette importance cause un très grave préjudice à la clientèle en droit d'attendre un service de qualité de la part de La Poste, et en conséquence à La Poste, dont l'image est ternie. Que M. MAES a mis en péril la confiance des usagers à l'égard du service public fourni par La Poste;

Que la rétention de courrier commise en l'espèce constitue un fait extrêmement grave justifiant la révocation;

Considérant qu'il apparaît que M. MAES avait parfaitement conscience de ses actes et des conséquences de ceux-ci. Qu'à aucun moment avant l'intentement de la procédure disciplinaire, M. MAES n'a fait état de graves problèmes de santé. Que s'il a signalé son stress à son chef immédiat, M. MAES n'avait jamais invoqué de graves problèmes de santé en temps opportun. Que l'invocation de graves problèmes de santé constitue un élément invoqué tardivement in tempore suspecto;

Que les faits retenus à l'encontre de M. MAES se sont étalés sur une longue période; que l'agent s'est limité à informer sa perceptrice de son stress et de ses difficultés d'adaptation; qu'il s'est abstenu de faire état de graves problèmes de santé; que l'on doit dès lors légitimement considérer qu'il n'y a pas lieu d'ordonner une expertise médicale et que l'agent avait une conscience normale de ses actes et de leurs conséquences;

Considérant dès lors qu'il n'y a pas lieu de suivre la position de la Commission de recours sur la question de la responsabilité de l'agent;

Considérant en outre que, dans un cas similaire, le Conseil d'Etat a estimé dans un arrêt n/ 111.616 du 16 octobre 2002 que «l'on ne peut exiger d'un employeur, fût-il public, qu'il soupçonne à tout moment tous et chacun de ses agents d'une incapacité dont eux-mêmes ne seraient pas conscients» et que «une adulte de quarante ans, à

défaut de toute circonstance particulière, peut être présumée suffisamment consciente et responsable de son état de santé (...))»;

Considérant par ailleurs que la gravité des faits à la base de la procédure disciplinaire n'est pas contestée et n'est pas contestable. Qu'il va de soi que La Poste ne peut plus accorder la moindre confiance à un agent qui se «débarrasse» sur une longue période des envois qui lui sont confiés, quand bien même cet agent a signalé être stressé. Qu'en agissant de la sorte, l'agent a rendu impossible la poursuite d'une quelconque collaboration avec lui. Que, vu la rétention de courrier de grande ampleur, la sanction proposée par la Commission de recours ne pourrait convenir, car cette sanction postule le maintien d'un certain niveau de confiance en l'agent, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;

Considérant que la Commission de recours précise qu'il faut tenir compte de l'âge et de la carrière exemplaire de M. MAES. Que vu la gravité des faits, il apparaît toutefois que seule la sanction de révocation est envisageable. Que la commission de tels faits sur une longue période par un agent rend irrémédiablement impossible la poursuite d'une quelconque collaboration avec cet agent, de quelque nature que ce soit, quand bien même cet agent a signalé être stressé;

Que dès lors qu'il est découvert qu'un agent s'est débarrassé d'une grande quantité de courrier dans la haie d'un particulier, et qu'il est en outre constaté que ces faits ne sont pas isolés mais que l'agent a également dissimulé une grande quantité de courrier dans le fond du garage où sont entreposés les cyclomoteurs, il est certain que toute confiance a été définitivement rompue, même si cet agent a signalé des difficultés d'adaptation provoquant un certain stress;

Qu'on ne peut en effet plus accorder la moindre confiance à un agent qui, s'étant borné à préciser qu'il se sentait stressé, a procédé à une rétention de courrier d'une telle ampleur. Que les faits reprochés sont d'une gravité telle que seule la sanction de la révocation est imaginable, toute confiance en M. MAES étant définitivement rompue. Que La Poste ne peut en effet pas continuer à employer un agent ayant commis les rétentions reprochées. Que la circonstance que cet agent se soit senti dépassé par les événements n'est pas de nature à remettre en question la rupture irrémédiable du lien de confiance. Que le minimum de confiance que doit pouvoir espérer La Poste à l'égard de ses agents implique en effet que ceux-ci, même s'ils ont signalé un problème de stress, ne se débarrassent pas du courrier qu'ils sont appelés à distribuer;

Que, dès lors, la référence à l'âge et la carrière exemplaire de M. MAES ne pourrait permettre de suivre la proposition de la Commission de recours de n'infliger qu'une sanction de rétrogradation. Que la sanction de rétrogradation proposée par la Commission de recours ne pourrait en effet convenir, dès lors que cette sanction impliquerait la poursuite de la collaboration entre La Poste et un agent avec qui le lien de confiance est irrémédiablement brisé. Que, dans le cadre de la mission de service public dont elle est chargée, La Poste ne peut pas continuer à collaborer avec un agent avec qui tout lien de confiance est irrémédiablement brisé;

Que compte tenu de la gravité incontestable des faits et de la rupture du nécessaire lien de confiance, il apparaît que seule la révocation est adéquate parmi les peines prévues par l'article 78 du statut;

Que, en effet, dans la mesure où les faits en cause rendent manifestement impossible la poursuite d'une quelconque collaboration avec M. MAES, il ne peut être envisagé de lui infliger un blâme, une retenue de 20% du traitement brut, une suspension disciplinaire ou une rétrogradation. Que aucun employeur raisonnable ne pourrait donc choisir une autre peine que celle de la révocation parmi les peines disciplinaires à disposition;

Que s'agissant d'un comportement n'ayant pas été porté à la connaissance de l'autorité disciplinaire avant l'enquête et empêchant irrémédiablement le maintien du nécessaire lien de confiance entre l'agent et La Poste, un avertissement préalable à la sanction disciplinaire ne se justifiait pas;

DECIDE :

Article 1.- La décision de l'Employee & Union Relations Director du 1^{er} février 2006 est rapportée.

Article 2.- M. MAES Jean-Pierre, Ghislain, agent des postes principal, né le 15.01.51, M/909183/02, est révoqué à partir de ce jour.

(...)"

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 118, § 2, du statut administratif des agents de La Poste et des principes de proportionnalité et de «motivation matérielle» des actes administratifs; qu'il fait valoir que la partie adverse se fonde sur le postulat suivant lequel les faits sanctionnés rompraient automatiquement et définitivement le lien de confiance entre l'employeur et son agent; qu'il estime cependant que les manquements retenus à sa charge n'auraient nullement été commis délibérément et seraient la conséquence d'un état de détresse, non pris en compte par sa hiérarchie; qu'il relève que dans son avis rendu à l'unanimité, la commission de recours a tenu compte de l'âge et de la carrière exemplaire du requérant pour proposer que la sanction soit ramenée au niveau de la rétrogradation, éléments qui n'auraient nullement été pris en compte dans la décision finale alors que l'article 118, § 2, du statut porte ce qui suit :

" L'avis de la commission de recours favorable au requérant est suivi d'une décision prise par le Conseil d'Administration ou son délégué pour les agents des rangs 17, 16 et 15 et par l'Administrateur délégué ou son délégué pour les agents des autres rangs; ceux-ci en informent la commission de recours et motivent toute décision non conforme à l'avis (...)"

Considérant que la partie adverse renvoie aux motifs contenus dans la décision attaquée; qu'elle souligne que l'article 118, § 2, du statut administratif de ses agents n'est plus en vigueur et qu'il faut plutôt se référer à l'article 104, § 2, qui prévoit :

" § 2. L'avis de la Commission de recours favorable au requérant est suivi d'une décision prise par le membre du Comité de Direction en charge des ressources humaines ou son délégué. Ceux-ci en informent la Commission de recours et motivent toute décision non conforme à l'avis.

Dans le cas d'un avis favorable unanime de la Commission de recours, la décision finale s'écartant de l'avis en question ne pourra jamais être prise sans délibération préalable avec le membre du Comité de Direction en charge des Ressources Humaines.

Lorsque l'avis de la Commission de recours est défavorable au requérant, la décision contestée est définitive et aucune nouvelle décision ne doit être prise";

qu'elle estime que le moyen est irrecevable en tant qu'il se fonde sur la violation d'une disposition qui n'est plus en vigueur; qu'au surplus elle fait valoir que la motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent de connaître les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur est donnée et les raisons qui fondent le choix de la sanction; que, selon la partie adverse, il est incontestable que l'acte attaqué satisfait à ces exigences; que la partie adverse rappelle aussi que la vérification de l'adéquation de la sanction disciplinaire par le juge de l'excès de pouvoir correspond à un contrôle marginal; qu'à cet égard elle fait valoir que toute entrave apportée par un agent à la mission essentielle de distribution du courrier confiée à la Poste mérite l'application d'une sanction lourde; qu'un éventuel problème de stress ne peut atténuer la gravité des faits reprochés dès lors que le requérant pouvait fort bien en faire part à sa hiérarchie sans pour autant se débarrasser du courrier qu'il devait distribuer;

Considérant que l'exigence d'une motivation spéciale des décisions disciplinaires prises à l'encontre de l'avis de la chambre de recours telle que prévue à l'article 104, § 2, du statut correspond à l'obligation générale de motivation formelle des actes administratifs telle qu'énoncée par la loi du 29 juillet 1991 visée au moyen; que dès lors la circonstance que le requérant ait visé à ce propos une disposition abrogée du statut ne remet pas en cause la recevabilité du moyen; qu'il est en effet de jurisprudence constante que l'obligation de motivation formelle implique que l'autorité explique les raisons qui l'amènent à ne pas suivre l'avis d'organes consultatifs;

Considérant que s'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de substituer son appréciation à celle de l'autorité, il se doit, d'une part, d'exercer un contrôle accru des motifs de la décision contestée dans le cas où la sanction est plus grave que celle qui avait été proposée par la commission de recours, d'autre part, de vérifier si la peine prononcée n'est pas manifestement inadéquate compte tenu des circonstances de la cause; que l'autorité disciplinaire s'est départie de l'avis de la commission de recours sur la question de la rupture définitive du lien de confiance avec l'agent; que l'on constate à ce propos que l'acte attaqué justifie la sanction par rapport à la gravité intrinsèque des faits; que la question de la rupture du lien de confiance a été examinée de manière purement objective sans réellement tenir compte ni de la situation de stress de l'agent ni de son état dépressif qui seraient liés à la surcharge de travail consécutive au programme "Géoroute"; que la commission de recours a intégré ces éléments dans l'avis qu'elle a émis; qu'alors même qu'un état de stress et de dépression a pu, lors de l'accomplissement des faits litigieux, altérer les facultés et le discernement

du requérant, la partie adverse a fait abstraction de ces éléments dans l'examen de la persistance du lien de confiance et a limité son analyse à la gravité intrinsèque de la faute; qu'en agissant de la sorte, elle n'a pas respecté son obligation de motivation spéciale et adéquate de la sanction disciplinaire ni n'a légalement vérifié le rapport de proportionnalité entre la faute imputée et la sanction; que le moyen est fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des droits de la défense; qu'il fait valoir que la délégation sur base de laquelle la décision attaquée a été prise par le directeur des ressources humaines aurait été prise le 14 janvier 2009; que n'ayant pas réintégré les services de la partie adverse à cette date, il fait valoir que cette délégation ne lui est pas opposable et conclut à l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué;

Considérant que l'acte attaqué a été adopté par Mark MICHIELS, membre du comité de direction de La Poste en charge des ressources humaines; que l'auteur de l'acte attaqué puise directement ses compétences en matière disciplinaire de l'article 104, § 2, du statut; que le statut est un acte réglementaire dont la force obligatoire résulte de la publication qui doit en être assurée suivant les voies habituelles; qu'en l'espèce le statut du personnel de La Poste est publié sur le site de cette société; que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué qui lui est attribuée par les statuts du personnel et ne procède nullement d'une délégation à portée générale ou individuelle, est parfaitement régulière; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 19 janvier 2009 de révoquer Jean-Pierre MAES.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf juin deux mille neuf par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.