

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 203.237 du 23 avril 2010

A.195.084/VIII-7180

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

contre :

la S.A. de droit public "La Poste",
ayant élu domicile chez
Me Chris VAN OLMEN, avocat,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

--

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 30 décembre 2009 par Jean-Pierre MAES, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution "de la décision lui notifiée par un courrier du 3 novembre 2009 et ayant pour objet sa révocation de sa qualité d'agent de la poste", et d'autre part, à l'annulation de cette 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'État;

Vu l'ordonnance du 26 mars 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 6 avril 2010;

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

Vu la lettre du 2 avril 2010 remettant l'affaire à l'audience du 19 avril 2010 à 11 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Vincent VUYLSTEKE loco Me Chris 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'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause 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 fait l'objet d'un rapport d'enquête du service "Certified Investigators" initié à la suite de 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.

Le requérant est suspendu par mesure d'ordre le 8 juillet 2005. Cette décision n'a pas été contestée.

Le 19 juillet de la même année, M. VISEUR, perceptrice du bureau d'AISEAU-PRESLES et, à ce titre, supérieure hiérarchique immédiat du requérant, propose de le révoquer. Il est auditionné le 29 juillet et sanctionné, en première instance, de la peine de la révocation. Le 19 août 2005, le requérant 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 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'ils font 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 se range pas 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 l'absence de 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. Elle est également annulée par l'arrêt n/ 193.986 du 9 juin 2009, son auteur n'ayant pas valablement justifié les raisons qui l'avaient conduit à s'écarter de l'avis de la commission de recours.

Les motifs de la décision qui fait l'objet du présent recours, prise le 3 novembre 2009, se présentent comme suit :

" (...) Vu l'arrêt n/ 193.986 du 9 juin 2009 du Conseil d'Etat, décidant qu'«est annulée la décision prise le 19 janvier 2009 de révoquer Jean-Pierre Maes»;

Vu que l'arrêt précité annule la décision de révocation du 19 janvier 2009 pour "violation de l'obligation générale de motivation formelle des actes administratifs telle qu'énoncée par la loi du 29 juillet 1991 (à laquelle correspond) l'article 104, § 2 du statut des agents de La Poste";

Que cet arrêt n'implique pas qu'une nouvelle décision ne puisse être prise à l'égard de M. MAES pour autant que l'autorité "(respecte) son obligation de motivation spéciale et adéquate de la sanction disciplinaire et (ait vérifié) le rapport de proportionnalité entre la faute imputée et la sanction";

2. Contenu de la présente décision

2.1 Quant à (a) la matérialité des fautes imputées, (b) leur imputation à M. MAES et (c) la gravité intrinsèque des fautes

Considérant que M. MAES a admis (a) la matérialité des fautes, et (b) les avoir commises;

Considérant, quant à la gravité intrinsèque des faits (point (c) ci-dessus) à la base de la procédure disciplinaire, que celle-ci n'est ni contestable ni contestée. 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 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 et sur une telle période cause un très grave préjudice à la clientèle en droit d'attendre un service de qualité de la part de 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 et la dissimulation de courrier de grande ampleur et sur une longue période commise en l'espèce constituent des faits extrêmement graves, comme le souligne la Commission de Recours, justifiant a priori pour La Poste la révocation, sous réserve de l'existence d'une cause exonératoire de responsabilité, ou de circonstances atténuantes qui justifieraient une sanction moins lourde et le maintien d'un lien de confiance suffisant pour poursuivre la relation professionnelle;

2.2 Quant à (a) une cause exonératoire de responsabilité, ou (b) des circonstances atténuantes qui justifieraient une sanction moins lourde que la révocation

Considérant, quant une cause exonératoire de responsabilité (point (a) ci-dessus), que le dossier ne comporte pas d'éléments en ce sens;

Considérant dès lors que la seule question qui subsiste sur le plan disciplinaire est celle de la proportionnalité entre la faute imputable à l'agent et la sanction de la révocation au vu de toutes les circonstances de l'espèce, dont certaines seraient atténuantes (point (b) ci-dessus) et justifieraient le maintien d'un lien de confiance suffisant pour poursuivre la relation professionnelle assortie d'une sanction moins lourde que la révocation, a priori justifiée abstraction faite d'éventuelles circonstances atténuantes;

Considérant que, pour être atténuante, on peut raisonnablement estimer qu'une circonstance, en particulier liée à l'état psychique de l'agent, doit répondre à

certaines caractéristiques objectivables, à savoir être établie à suffisance au niveau de (i) sa nature, (ii) sa matérialité et (iii) son ampleur;

Considérant qu'il convient donc d'examiner si le dossier administratif révèle des circonstances atténuantes pertinentes répondant à ces caractéristiques objectivables au niveau de (i) leur nature, (ii) leur matérialité et (iii) leur ampleur;

Considérant, sur la base des motifs rappelés dans la section 1. de la présente décision, que la Commission de Recours a estimé que de telles circonstances atténuantes étaient établies, justifiant la maintien d'un lien de confiance suffisant pour poursuivre la relation professionnelle assortie d'une sanction moins lourde que la révocation, à savoir la rétrogradation;

Considérant que la Commission de Recours retient deux types de circonstances atténuantes, d'une part, l'âge et la carrière sans faute de M. Maes; d'autre part, la difficulté alléguée par M. MAES d'adaptation à georoute : 200 boîtes en plus sur sa tournée, surcroît de travail et conduite d'un vélomoteur, combinée l'avertissement (sic) de sa hiérarchie qui n'a cependant pas pris toutes les mesures qui s'imposaient, ayant mésestimé les "appels au secours", de simples encouragements n'étant pas suffisants;

Considérant que, confrontée à des fautes extrêmement graves affectant le coeur de son activité de service public, rétention et dissimulation de courrier de grande ampleur et sur une longue période, La Poste estime que, en l'espèce, "l'âge et la carrière sans faute préalable de l'agent" ne sont pas des circonstances dont (i) la nature et (ii) l'ampleur seraient suffisantes pour qu'elles conduisent à une peine plus légère que la révocation, peine plus légère qui impliquerait le maintien d'un niveau de confiance suffisant pour poursuivre la relation professionnelle;

Considérant que, confrontées à ces fautes extrêmement graves précitées, La Poste estime, en l'espèce, que les autres faits visés par la Commission de Recours, à savoir "la difficulté alléguée par M. MAES d'adaptation à georoute : 200 boîtes en plus sur sa tournée, surcroît de travail et conduite d'un vélomoteur, combinée l'avertissement (sic) de sa hiérarchie qui n'a cependant pas pris toutes les mesures qui s'imposaient, ayant mésestimé les "appels au secours", de simples encouragements n'étant pas suffisants", pris isolément ou dans leur ensemble, ne sont pas davantage des circonstances dont (i) la nature, (ii) la matérialité et (iii) l'ampleur seraient suffisantes pour qu'elles conduisent à une peine plus légère que la révocation, peine plus légère qui impliquerait le maintien d'un niveau de confiance suffisant pour poursuivre la relation professionnelle;

Considérant, en effet, que relativement à (i) la nature, (ii) la matérialité et (iii) l'ampleur de ces circonstances atténuantes du deuxième type retenues par la Commission de Recours, le dossier administratif révèle que :

- 1/ M. MAES n'a jamais demandé l'application de la procédure prévue dans l'article 247 § 2 des Instructions Générales pour vérifier objectivement si sa tournée était trop lourde et devait être revue;
- 2/ M. MAES s'est limité à des plaintes informelles suivies d'encouragements de sa hiérarchie; considérant sur ce point que la hiérarchie est légitimement en droit d'attendre d'un agent qu'il déclenche la procédure objective de vérification de tournée s'il est confronté à une difficulté importante;
- 3/ M. MAES n'a pas cherché à surmonter la difficulté alléguée;
- 4/ non seulement M. MAES n'a pas cherché à surmonter la difficulté alléguée, mais il n'a jamais accepté le changement introduit par georoute;
- 5/ M. MAES a refusé de s'adapter aux nouvelles méthodes de travail et a continué à distribuer le courrier selon la tournée prévue par son ancien ordre de service, s'entêtant à suivre un itinéraire devenu obsolète depuis l'instauration de georoute;

- 6/ la perceptrice a pourtant encouragé M. MAES à se conformer au nouveau système, M. Maes indiquant expressément qu'elle a été réceptive à ses propos;
- 7/ M. MAES n'a pas donné suite à des propositions de prestations réduites qui lui furent faites par son HR local;
- 8/ M. MAES n'a parlé de ses difficultés d'adaptation ni aux services sociaux, ni à son délégué syndical;
- 9/ M. MAES n'a pas visé dans ses déclarations devant le membre de Investigation un problème de santé psychique, tel un état dépressif, mais a seulement indiqué avoir ressenti beaucoup de stress; considérant qu'il apparaît que M. MAES avait donc 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 les prétendus graves problèmes de santé - par ailleurs nullement étayés par le moindre certificat - sont des éléments invoqués tardivement in tempore suspecto; que dès lors que les faits en cause se sont étalés sur une longue période et que M. MAES s'était abstenu de faire état de problèmes de santé, on doit 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;
- 10/ pour résoudre ses difficultés, M. MAES a sciemment mis en place un mécanisme de rétention et de dissimulation de courrier de particulièrement grande ampleur et sur une longue période;

Considérant, à la lumière des 10 points qui précèdent, que La Poste estime que les circonstances visées par la Commission de recours, prises isolément ou dans leur ensemble, ne constituent pas des circonstances atténuantes de la culpabilité de M. MAES; que, en effet, (i) la nature, (ii) la matérialité et (iii) l'ampleur des circonstances retenues par la Commission de Recours, sont, selon le jugement de La Poste, insuffisantes pour estimer que, lors de l'accomplissement de la rétention et de la dissimulation de courrier, les facultés psychiques et le discernement de M. MAES étaient altérées au point de justifier le maintien d'un lien de confiance et la poursuite de la relation professionnelle assortie d'une peine moins sévère que la révocation;

Considérant, au vu de toutes les circonstances de l'espèce, que La Poste estime légitimement que la confiance a été définitivement rompue sans que les éléments avancés par M. MAES et les circonstances retenues par la Commission de Recours comme atténuantes soient suffisants pour s'orienter vers la poursuite de la relation professionnelle assortie d'une sanction moins sévère;

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'État 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 (...) »;

Que vu la gravité incontestable des faits, le nécessaire lien de confiance est rompu, à défaut pour les circonstances retenues par la Commission de recours de présenter (i) la nature, (ii) la matérialité et (iii) l'ampleur suffisants pour les élever au rang de circonstances atténuantes de nature à infirmer le jugement selon lequel seule la révocation apparaît comme 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 la révocation est une peine proportionnelle eu égard aux fautes commises et aux circonstances de la cause;

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 (...);

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de sa requête, du dépassement du délai raisonnable; qu'il fait valoir que quatre ans et quatre mois se sont écoulés entre l'ouverture des poursuites disciplinaires par le dépôt du rapport des "Certified investigators", le 1^{er} juillet 2005, et la décision en cause, prise le 3 novembre 2009; qu'il relève que si la majeure partie de ce délai tient aux recours introduits par le requérant et aux procédures suivies devant le Conseil d'État, il n'en reste pas moins que :

- environ sept mois se sont écoulés entre la suspension du requérant par mesure d'ordre et sa première révocation;
- deux mois ont séparé l'annulation de la première sanction disciplinaire de l'adoption de la deuxième;
- un nouveau délai de près de cinq mois s'est écoulé entre l'annulation de la deuxième révocation et l'acte qui fait l'objet des recours;

qu'il relève que chaque fois que l'occasion lui en a été donnée, l'autorité aurait "tardé énormément" à se prononcer alors que le requérant n'a pas fait l'objet de poursuites pénales et que plus aucun acte d'instruction particulier n'a été accompli après la phase initiale de l'enquête disciplinaire; que le délai qui a précédé la décision attaquée serait particulièrement injustifié;

Considérant que la partie adverse répond en faisant valoir que le requérant n'établirait pas en quoi le dépassement du délai raisonnable l'aurait lésé; qu'elle relève que le moyen est soulevé pour la première fois et n'a pas été invoqué à l'appui des précédents recours; que, selon elle, le moyen entrerait en contradiction avec le grief suivant, où il est reproché à l'autorité de n'avoir pas procédé à de nouvelles mesures d'instruction; qu'elle souligne que, depuis la découverte des faits, l'instruction disciplinaire aurait été menée sans désespérer; qu'elle relève qu'à la suite de l'avis la commission de recours du 20 décembre 2005, la première sanction est intervenue le 1^{er} février 2006, soit quarante-deux jours plus tard; que la partie adverse souligne, en outre, que la durée des procédures déjà introduites devant le Conseil d'État doit d'autant moins être prise en compte que le premier recours a amené la juridiction administrative à interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel; qu'en ce qui concerne le délai qui a précédé la troisième sanction, la partie adverse expose en particulier ce qui suit :

- " L'arrêt n° 193.986 du 9 juin 2009 a prononcé l'annulation de la décision de révocation pour un vice lié à la motivation formelle de l'acte attaqué. Cet arrêt ne s'opposait donc pas à ce qu'une nouvelle décision soit prise, le cas échéant, dans le

respect de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. La nouvelle décision, constituant l'acte attaqué dans la présente procédure, a été prise le 3 novembre 2009. Outre le fait que l'arrêt n/ 193.986 de Votre Conseil a été notifié à la partie adverse juste avant les vacances d'été - période durant laquelle il ne pourrait être reproché aux services de la partie adverse de ne pas fonctionner avec la même efficacité que le reste de l'année -, ce délai est justifié par le nouvel examen du dossier, particulièrement minutieux, auquel l'autorité disciplinaire a procédé suite à l'arrêt n/ 193.986 de Votre Conseil. Dans ces circonstances, le délai légèrement supérieur à quatre mois séparant la notification de l'arrêt n/ 193.986 et la prise de la décision contestée n'est pas déraisonnable".

Considérant que l'autorité disciplinaire est tenue de faire preuve d'une diligence particulière lorsqu'elle envisage de prononcer la sanction disciplinaire majeure de la révocation; qu'il y a certes lieu de faire abstraction, dans l'appréciation du délai raisonnable, de la durée de la procédure devant le Conseil d'État; que les premières mesures d'instruction et le recours interne peuvent justifier que sept mois se soient écoulés avant la première sanction; que le délai de deux mois qui a séparé le premier arrêt d'annulation de la deuxième sanction n'est assurément pas excessif; qu'il en va toutefois autrement du délai de quatre mois mis par la partie adverse pour prononcer la troisième sanction, et ce à la suite de l'arrêt d'annulation n/ 193.986 du 9 juin 2009; que la réfection de l'acte qui avait été annulé n'a, en effet, impliqué aucun devoir d'instruction complémentaire; que la censure de l'annulation étant fondée sur l'irrégularité dans la motivation formelle de l'acte, il appartenait à la partie adverse de reprendre l'examen du dossier au stade de la motivation de la décision finale; que le délai de quatre mois mis par la partie adverse pour procéder à la réfection de l'acte sur base d'une motivation plus circonstanciée en ce qui concerne les raisons qui l'ont amenée à s'écarter de l'avis de la commission de recours doit être tenu pour excessif et déraisonnable; que le moyen doit, à ce propos, être tenu pour sérieux;

Considérant que le requérant fait valoir que la sanction majeure de la révocation l'expose à un préjudice tant moral que matériel difficilement réparable; que la partie adverse n'émet aucune objection à ce propos;

Considérant que l'exercice d'une activité professionnelle constitue, pour tout individu, un facteur d'épanouissement et d'intégration et contribue, de par le revenu qu'elle procure, au bien être de chacun; qu'une décision de révocation expose dès lors l'agent concerné à un risque de préjudice grave et difficilement réparable;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 3 novembre 2009 révoquant Jean-Pierre MAES à partir de la même date.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois avril deux mille dix par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

L. CAMBIER.