

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 207.413 du 20 septembre 2010

G./A.192.536/VI-18.219

En cause : **GHYS Jean,**

ayant élu domicile chez
Me David PAULET, avocat,
rue de la Pavée, n° 7,
5101 Namur,

contre :

la province de Namur,

ayant élu domicile chez
Me Hugues HIERNAUX, avocat,
avenue de Marlagne, n°165,
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 mai 2009 par Jean GHYS qui demande l'annulation de :

- " 1) la décision du 16 octobre 2008 de Monsieur le Directeur du Domaine VALERY COUSIN, sis à CHEVETOGNE lui infligeant un blâme pour avoir :
- refusé de prendre en charge un groupe d'enfants à la demande de son supérieur hiérarchique;
 - présenté manifestement des signes d'ébriété obligeant ce supérieur hiérarchique à le renvoyer à son domicile
- 2) la décision de la Direction générale de la Province de NAMUR du 6 janvier 2009 confirmant le blâme lui infligé le 16 octobre 2008";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VAN LAER, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 6 août 2010 décidant d'examiner l'affaire par une chambre composée d'un membre conformément à l'article 90, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 août 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 septembre 2010 à 10 heures 30;

Entendu, en son rapport, M^{me} Odile DAURMONT, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me David PAULET, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Anne FEYT, loco Me Hugues HIERNAUX, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VAN LAER, 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 de la requête sont les suivants :

1. Le requérant a été engagé comme garde surveillant stagiaire au domaine provincial Valéry Cousin de Chevetogne le 28 juin 1976 avant d'être nommé à titre définitif le 29 septembre 1976. Il a été affecté aux classes de forêt le 1^{er} septembre 1987 avant d'être promu moniteur le 1^{er} juillet 1993. Il est employé en animation (classe 2) depuis le 1^{er} janvier 1996. Il n'a apparemment, avant les décisions faisant l'objet du présent recours, fait l'objet que d'une réprimande en date du 20 novembre 1979, sanction radiée d'office un an après son prononcé. Il avait fait l'objet, lors de sa dernière évaluation, d'une appréciation positive.

2. Par un courrier du 20 juin 2008, le requérant a été convoqué en vue de son audition du 30 juin 2008. Les reproches formulés à son égard étaient présentés comme suit :

" - refus d'ordre : ce vendredi 20 juin, vous avez refusé de prendre en charge un groupe d'enfants à la demande de votre supérieur hiérarchique;
- vous présentiez manifestement des signes d'ébriété m'obligeant à vous renvoyer à votre domicile".

3. Un témoignage daté du 25 juin 2008 et émanant de la responsable des techniciennes de surface confirme que, le 20 juin 2008, le requérant sentait l'alcool. D'autres témoignages attestent, par contre, de sa sobriété ce jour-là.

4. A la demande du requérant, l'audition a, une première fois, été reportée au 22 juillet 2008. Elle s'est finalement déroulée le 17 septembre 2008. Le 7 octobre 2008, le requérant a fait part de ses observations sur le compte rendu de cette audition.

5. Le 16 octobre 2008, le requérant s'est vu infliger la sanction disciplinaire du blâme qui constitue le premier acte attaqué. Il a introduit un recours contre cette décision le 4 novembre 2008.

6. Par un courrier du 19 décembre 2008, le requérant a été convoqué en vue de son audition le 6 janvier 2009. A la suite de cette audition, la direction générale a pris, le même jour, la décision suivante :

" La Direction Générale de l'Administration provinciale de Namur

Vu la décision du 16 octobre 2008 par laquelle monsieur Bruno Belvaux, directeur du domaine provincial de Chevetogne, inflige un blâme à monsieur Jean Ghys, employé en animation, aux motifs que ce dernier a refusé en date du 20 juin 2008 de prendre en charge un groupe d'enfants suite à une demande de son supérieur hiérarchique et qu'il présentait à cette même date des signes manifestes d'ébriété qui ont obligé son supérieur à le renvoyer à son domicile.

Attendu que par courrier du 4 novembre 2008 monsieur Ghys a introduit un recours contre la décision susvisée au motif que cette décision manque aux obligations élémentaires de motivation en ce qu'elle n'a tenu compte d'aucun des arguments de défense avancés par l'intéressé dans le cadre de l'instruction administrative du dossier.

Attendu que ce recours a été introduit conformément aux dispositions du statut des agents provinciaux et du règlement relatif au prononcé des peines disciplinaires et qu'il est par tant recevable.

Attendu que la décision querellée n'est pas motivée conformément à la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce qu'elle n'a effectivement pas répondu aux arguments avancés par monsieur Ghys dans le cadre de l'instruction administrative du dossier.

Attendu cependant que lors de l'audition de ce jour, monsieur Ghys a eu l'opportunité de faire valoir à nouveau ses arguments, lesquels se résument comme suit :

-à aucun moment la demande de prise en charge d'activité que lui a faite son collègue n'a fait référence à un ordre émanant de monsieur Paul Piret, son supérieur immédiat, auquel cas il y aurait bien entendu donné suite
-ladite demande n'était ni motivée, ni expliquée au regard d'exigences spécifiques de l'intérêt du service.

-il n'était nullement en état d'ébriété au moment des faits, et il a joint deux témoignages écrits de ses collègues à l'appui de cet argument.

Attendu qu'il ressort des débats qui se sont déroulés lors de l'audition de monsieur Ghys et de son conseil, Maître Paulet que le jour des faits entre 9 h et 9h15, Monsieur Piret a, de vive voix, donné ordre à monsieur Ghys de prendre en charge le groupe laissé seul en raison de l'absence du responsable de ce groupe

Attendu que monsieur Ghys a reconnu avoir reçu cet ordre de son supérieur hiérarchique et a également reconnu de manière non équivoque avoir effectivement refusé d'obéir à cet ordre, bien que celui-ci ait été donné par son supérieur

Attendu qu'il n'apporte aucun argument pertinent justifiant ce refus d'obéissance

Attendu que monsieur Ghys est employé en animation(cl 2) à titre définitif à raison d'un temps plein.

Attendu qu'il rentrait donc bien dans ses attributions et compétences de prendre en charge le groupe laissé seul le matin du 20 juin 2008

Attendu qu'au nom de l'esprit de groupe vanté par l'intéressé lui-même lors de son audition il aurait dû spontanément prendre en charge le groupe afin d'éviter une surcharge à ses collègues, et ce sans même attendre l'ordre verbal de son supérieur

Attendu qu'en sa qualité d'employé en animation et compte tenu de son expérience professionnelle, monsieur Ghys devait savoir que ce groupe, comme tout autre groupe d'ailleurs, ne pouvait rester sans animateur et qu'il n'avait donc aucune raison de refuser l'ordre lui intimé par son supérieur.

Attendu que ce refus d'obéir constitue une faute professionnelle et justifie à lui seul une sanction disciplinaire

Attendu qu'il n'existe aucune preuve matérielle suffisante de l'état d'ébriété de l'intéressé au moment des faits et que cet argument doit être écarté

Attendu que les peines disciplinaires prévues par le statut des agents provinciaux sont classées dans une liste croissante qui en compte six

Attendu que le blâme est la deuxième sanction disciplinaire et qu'en infligeant celui-ci, le directeur du domaine provincial de Chevetogne a respecté le principe de proportionnalité, en regard de la faute professionnelle commise

Vu l'ensemble des pièces du dossier

Décide de faire sienne la décision du directeur, monsieur Belvaux et confirme le blâme pour faute professionnelle."

Il s'agit du deuxième acte attaqué qui a été notifié au requérant par un courrier du 19 février 2009. Cette décision a, en outre, été portée à la connaissance du collège provincial qui en a pris acte le 5 février 2009;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours en ce qu'il vise la décision prise initialement par le directeur du domaine provincial le 16

octobre 2008, premier acte attaqué; qu'elle explique, d'une part, que le second acte attaqué s'est substitué au premier et, d'autre part, que le requérant ne formule aucun grief à l'encontre du premier acte attaqué;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant se réfère sur ce point à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que lorsqu'une disposition législative ou réglementaire ouvre un recours obligatoire en réformation contre une décision administrative, seule la décision rendue sur recours est susceptible d'être attaquée; qu'en effet, lorsque ce recours obligatoire a bien été introduit et qu'à la suite de ce dernier, une décision a été prise par l'organe de recours, cette décision se substitue à celle qui a fait l'objet du recours; que, même s'il ne peut aboutir qu'à une confirmation ou à une réduction de la peine infligée, le recours exercé en application de l'article 28, § 3, du statut organique des agents provinciaux et des articles 2 et 5 du règlement relatif au prononcé des peines disciplinaires doit être considéré comme un recours en réformation, la décision prise dans le cadre de ce recours se substituant à celle prise initialement par le directeur du service; qu'en outre, le requérant ne dirige aucun moyen contre la décision du 16 octobre 2008; que, pour chacune de ces deux raisons, le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il soutient que la deuxième décision attaquée contient une motivation purement théorique, générale et vague s'agissant du choix de la sanction; qu'il fait valoir que cette motivation ne justifie pas pourquoi la sanction du blâme est confirmée alors même qu'elle conclut qu'un de deux motifs doit être écarté et qu'elle ne contient aucune considération relative au fait qu'il n'a qu'un seul antécédent disciplinaire en trente ans de carrière et dispose de plusieurs évaluations positives, éléments rappelés lors de l'audition devant la direction générale;

Considérant que la partie adverse expose, dans son mémoire en réponse, que le requérant a été adéquatement informé des raisons qui l'ont amenée à adopter le second acte attaqué et constate que le grief retenu - à savoir ne pas avoir obéi à un ordre de son supérieur hiérarchique - n'est plus contesté par le requérant; qu'elle rappelle que l'agent a l'obligation d'obéir aux ordres qui lui sont donnés par son supérieur hiérarchique et que le refus d'un agent d'exécuter les missions qui lui ont été dévolues peut à juste titre donner lieu à des mesures disciplinaires; qu'elle juge donc que le

second acte attaqué est clairement motivé par référence à ce manquement disciplinaire et qu'elle a pu déduire de l'examen des circonstances de l'espèce que la sanction disciplinaire du blâme était justifiée; que s'agissant du taux de la peine, à savoir le blâme, elle rappelle que l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation quant à la hauteur de la sanction à infliger et que le Conseil d'Etat ne peut censurer que l'erreur manifeste; qu'elle soutient que le choix du blâme infligé au requérant pour ne pas avoir obéi aux ordres de son supérieur hiérarchique ne paraît pas procéder d'une telle erreur manifeste d'appréciation; que, pour le surplus, elle considère que l'obligation de motivation formelle a bien été respectée, car la décision d'infliger un blâme a été prise au terme d'un raisonnement qui a été exposé dans les motifs du second acte attaqué et dont il ressort notamment que le requérant a refusé d'exécuter un ordre et que cette "faute professionnelle justifie (à elle seule) une sanction disciplinaire"; qu'elle estime, plus particulièrement, que le choix de la sanction disciplinaire mineure du blâme est compréhensible tant pour le requérant que pour le Conseil d'Etat et est proportionné au manquement constaté; qu'elle souligne que dès lors qu'elle statue en dernier ressort et prend une décision qui se substitue pleinement à la décision prise en premier ressort, il ne lui revient pas de motiver sa décision au regard des griefs retenus en premier ressort; qu'elle soutient qu'en tout état de cause, la motivation du second acte attaqué permet au requérant de comprendre le raisonnement quant au taux de la peine puisqu'elle a relevé sur ce point que le blâme est la deuxième sanction disciplinaire dans l'échelle des peines; qu'elle relève que le fait de constater ainsi la proportionnalité de la sanction traduit à suffisance une vérification de l'adéquation de celle-ci au grief retenu et se réfère à un arrêt n/ 111.127 du 8 octobre 2002; qu'elle conclut en rappelant d'une part, que l'obligation de motiver n'impose pas aux autorités administratives, même lorsqu'elles se prononcent au disciplinaire, de répondre à tous les arguments invoqués par l'agent pour sa défense, mais qu'il suffit qu'elles indiquent les considérations de droit et de fait qui fondent la décision et, d'autre part, que la motivation formelle d'un acte doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; qu'elle observe, à cet égard, que le second acte attaqué constitue une peine disciplinaire mineure qui sera radiée d'office, en vertu de l'article 29, § 1^{er}, du statut organique des agents provinciaux, après une période dont la durée est fixée à un an;

Considérant que la motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné et au Conseil d'Etat lorsqu'il est saisi d'un recours, d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée; que la motivation d'une sanction

disciplinaire ne doit donc pas seulement porter sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction à leur gravité;

Considérant qu'en l'espèce, le deuxième acte attaqué est motivé au regard des faits reprochés au requérant et de leur qualification, soit sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible; qu'en effet, le requérant peut aisément comprendre pourquoi un refus d'obéir a été retenu comme grief disciplinaire; que, par contre, quant à la proportionnalité de la sanction prononcée, le comité de direction générale n'a nullement fait connaître les raisons de son choix de la peine prononcée; qu'en se bornant à énoncer que "le blâme est la deuxième sanction disciplinaire (...) en infligeant celui-ci, le directeur du domaine provincial de Chevetogne a respecté le principe de proportionnalité, en regard de la faute professionnelle commise", la partie adverse s'est contentée d'une motivation générale et abstraite mais n'a pas énoncé les raisons qui l'ont poussée à infliger la sanction du blâme au requérant; que les explications de la partie adverse qui fait valoir que l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation quant à la hauteur de la sanction à infliger et que le Conseil d'Etat ne peut censurer que l'erreur manifeste ne peuvent être admises; qu'en défendant une telle position, la partie adverse semble confondre deux notions, celle du pouvoir discrétionnaire dans le choix de la sanction et celle de la motivation, en l'espèce absente, de ce même choix; que le deuxième moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision adoptée le 6 janvier 2009 par la direction générale de la province de Namur qui confirme la sanction du blâme infligée à Jean GHYS.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt septembre deux mille dix par :

M ^{me}	Odile DAURMONT,	Président de chambre,
M.	Vincent DURIEUX,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.