

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 223.377 du 3 mai 2013

A. 207.914/VIII-8553

En cause : **DAOUST Sarah**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Julien BOUILLARD, avocat,
 rue Lelièvre 9
 5000 Namur,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Économie,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 8 février 2013 par Sarah DAOUST tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 7 décembre 2012 par lequel la sanction de la démission d'office lui est infligée par la partie adverse" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 27 mars 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 16 avril 2013;

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

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est admise au stage, le 16 mai 2007, auprès de la partie adverse, à l'administration générale du contrôle et de la médiation, au grade de contrôleur (niveau B). Elle est nommée à titre définitif dans le grade d'expert technique le 15 septembre 2008. En décembre 2008, elle est affectée à la famille de fonctions B Contrôle.

2. Le 28 février 2012, la requérante est informée qu'une procédure disciplinaire est entamée à son encontre. Elle est convoquée, en application de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, pour être auditionnée le 8 mars 2012 par Béatrice DEPRÉ, inspecteur-directeur.

Elle est également informée "qu'une demande officielle a été transmise à ICT afin d'obtenir une analyse des consultations internet et un backup de (son) PC portable".

Les faits reprochés sont les suivants :

- " - Absences injustifiées,
- Non respect des procédures en matière de congé légal et de maladie,
- Non respect des horaires de travail,
- Non respect de la déontologie professionnelle,
- Absence de quantité, de qualité, de respect des délais au niveau du travail effectué".

3. Le 8 mars 2012, la requérante est entendue par Béatrice DEPRÉ, inspecteur-directeur. Une copie du procès-verbal de l'audition est délivrée à la requérante, qui s'engage à la restituer dans les sept jours, accompagnée de ses objections éventuelles.

4. Le 14 mars 2012, la requérante remet une note explicative suite à l'audition.

5. Le 19 mars 2012, Béatrice DEPRÉ, inspecteur-directeur, transmet au président et aux membres du comité de direction une proposition provisoire de peine disciplinaire de la démission d'office.

6. Par une lettre recommandée du 22 mars 2012, le président du comité de direction informe la requérante que la proposition provisoire du supérieur hiérarchique sera examinée par le comité de direction le 17 avril 2012 et la convoque à être entendue, conformément à l'article 79, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité.

7. Lors de la séance du 17 avril 2012, le comité de direction adopte la proposition définitive de peine disciplinaire de la démission d'office.

8. Par un courrier du 11 mai 2012, la partie adverse notifie à la requérante la proposition définitive du comité de direction et l'informe de la possibilité d'introduire un recours devant la chambre de recours.

9. Le 19 mai 2012, la requérante introduit un recours contre cette proposition définitive, conformément à l'article 79, § 5, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité.

10. Le 14 septembre 2012, la chambre de recours est d'avis que les griefs sont établis, que "la peine disciplinaire définitivement proposée, à savoir la démission d'office, est disproportionnée" et que "la peine disciplinaire de déplacement disciplinaire paraît adéquate et proportionnelle".

11. Le 23 octobre 2012, l'administration adresse une note au Ministre reprenant l'état du dossier, et notamment l'avis de la chambre de recours départementale.

12. Par un arrêté du 7 décembre 2012, le Ministre décide d'infliger à la requérante la peine de la démission d'office.

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est motivé comme suit :

" Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 2 juin 2012;

Vu la proposition définitive de peine disciplinaire de «démission d'office» émise en date du 17 avril 2012 par le Comité de direction à l'encontre de Madame Sarah DAOUST, née le 30 août 1976, expert technique à la Direction générale du

Contrôle et de la Médiation, 7^{ème} Direction - Provinces de Brabant wallon et de Namur;

Vu l'avis émis le 14 septembre 2012 par la Chambre de recours départementale, estimant que les griefs formulés à l'égard de Madame DAOUST sont établis, mais que la peine disciplinaire proposée définitivement est disproportionnée, et que la peine disciplinaire de «déplacement disciplinaire» est adéquate et proportionnelle;

Considérant que les griefs formulés à l'égard de Madame Sarah DAOUST sont de cinq ordres, à savoir :

- absences injustifiées;
- non respect des procédures en matière de congé légal et de maladie;
- non respect des horaires de travail;
- non respect de la déontologie professionnelle;
- absence de quantité, de qualité, et de respect des délais au niveau du travail effectué.

Considérant que le premier grief, à savoir des absences injustifiées, est établi :

- les 10 et 11 octobre 2011, Madame DAOUST ne s'est pas manifestée. Ce n'est qu'ultérieurement qu'elle a justifié son absence pour cause de maladie avec une attestation couvrant le seul 11 octobre.
- le 30 janvier 2012, Madame DAOUST ne s'est pas manifestée. Ultérieurement elle a justifié son absence par le fait qu'il s'agissait d'un jour de grève. Or elle n'a pas déclaré être elle-même en grève, et, utilisant son véhicule personnel, pour lequel elle dispose d'un contingent kilométrique, elle n'était pas tributaire des transports en commun.
- le 7 février 2012, Madame DAOUST ne s'est pas manifestée. Ultérieurement, elle a justifié son absence par le fait qu'elle avait travaillé à domicile. Or ce travail à domicile n'a pas été précédé, comme cela se doit, de la remise d'un programme d'activité approuvé par la hiérarchie, ni suivi d'un rapport d'activité.
- le 21 février 2012, Madame DAOUST ne s'est pas manifestée. Elle n'a fourni aucune justification à ce sujet.

Considérant que le second grief, à savoir le non-respect des procédures en matière de congé légal et de maladie, se confond avec le premier grief;

Considérant que le troisième grief, à savoir le non-respect des horaires de travail, est établi :

- Madame DAOUST ne conteste pas le relevé de ses horaires de travail de janvier et février 2012, repris au dossier, duquel il ressort qu'elle arrivait systématiquement au travail après 9 heures, et qu'elle prestait moins de 7h36 par jour en moyenne.
- elle fait toutefois valoir que le personnel itinérant n'est pas soumis au règlement de l'horaire variable, qui impose des prestations moyennes journalières de 7h36 et la présence obligatoire des agents pendant les plages fixes, soit 9-12 heures et 14-16 heures.
- or le seul fait d'être titulaire du grade d'expert technique à la Direction générale du Contrôle et de la Médiation n'emporte pas le droit de faire partie du personnel itinérant. Ce personnel itinérant est par ailleurs astreint à un certain nombre de jours de permanence avec un horaire fixe de 8h30 à 17 heures.

- il ressort des courriers adressés à Madame DAOUST par Madame DEPRÉ les 1^{er} octobre 2011 et 11 janvier 2012 que Madame DAOUST avait reçu des directives quant à l'organisation de son travail : elle devait effectuer certaines tâches précises au siège de la direction régionale, respecter certains horaires, elle ne pouvait plus accomplir de missions extérieures de contrôle sans être accompagnée.
- il ressort du dossier que la requérante n'a pas respecté ces horaires, même les jours où elle était de permanence.

Considérant que le quatrième grief, à savoir le non-respect de la déontologie professionnelle, est établi :

- en vertu des articles 7 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, l'agent de l'État doit accomplir ses fonctions avec loyauté, conscience professionnelle et intégrité, et développer ses compétences professionnelles.
- or il ressort du dossier que Madame DAOUST :
 - ° a prétendu le 12 septembre 2011 avoir à effectuer un contrôle dans une entreprise l'après-midi, alors que ce contrôle avait été annulé;
 - ° a clôturé en janvier 2012 un contrôle comme étant en ordre, alors que ce n'était pas le cas;
 - ° passe un temps considérable à consulter internet à des fins privées, comme le démontre l'analyse des données de son ordinateur professionnel;
 - ° arrive en retard certains jours où elle est de permanence.
- ces faits témoignent d'un manque évident de conscience professionnelle.
- par ailleurs, Madame DAOUST n'a pas participé à deux journées de formation professionnelle organisées par sa direction générale, les 5 décembre 2011 et 7 février 2012, sans pouvoir donner une justification pertinente à son absence. Ces faits témoignent de son manquement à l'obligation de développer ses compétences professionnelles.

Considérant que le cinquième grief, à savoir l'absence de quantité, de qualité, et de respect des délais au niveau du travail effectué, est établi :

- Madame DAOUST fait valoir que cette question relève du système d'évaluation (cercles de développement). Or la mention «insuffisant» de son évaluation 2011 a été rapportée par le Président du Comité de direction sur avis de la Chambre de recours départementale en matière d'évaluation.
- toutefois, cette annulation, fondée sur des vices de forme de la procédure d'évaluation, n'emporte pas de plein droit l'affirmation que le travail effectué était irréprochable.
- il ressort du dossier que Madame DAOUST a accumulé un grand retard dans l'exécution de son travail, et que la qualité de celui-ci laisse souvent à désirer. Madame DAOUST ne l'a d'ailleurs pas contesté, tant lors de l'audition préalable que devant le Comité de direction.

Considérant que les cinq griefs sont constitutifs de manquements aux devoirs des agents de l'État, et justifient à ce titre d'être sanctionnés disciplinairement;

Considérant que Madame DAOUST a fortement perturbé l'organisation de la direction régionale à laquelle elle est affectée;

Considérant qu'elle a par ailleurs, par ses absences intempestives ou ses retards, donné une mauvaise image de l'administration à l'extérieur, et déprécié les valeurs du SPF Économie;

Considérant en outre que par sa négligence dans le traitement de certains dossiers, elle a compromis l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'administration;

Considérant que la fonction de contrôleur est un métier très exigeant et minutieux, où le travail en équipe est très important, ce qui réclame une grande rigueur dans le respect des horaires avec les collègues, ainsi que le respect des délais stricts de remise de documents professionnels de qualité;

Considérant que les griefs établis à l'égard de Madame DAOUST montrent à l'évidence qu'elle ne parvient plus à assumer la fonction de contrôleur au vu des exigences requises;

Considérant que la Chambre de recours départementale, pour émettre l'avis que la peine disciplinaire de «démission d'office» est disproportionnée, et la peine disciplinaire de «déplacement disciplinaire» est adéquate et proportionnelle, invoque l'argumentation suivante : Madame DAOUST n'a pas de passé disciplinaire; les griefs mis à sa charge sont graves, mais pas au point de rendre toute collaboration dès à présent impossible; elle ne semble pas vraiment consciente des nuisances que cause son comportement; une deuxième chance doit donc lui être donnée, dans un autre service du SPF Économie;

Considérant que cette argumentation ne peut pas être suivie;

Considérant que Madame DAOUST a été recrutée dans une fonction précise, celle de contrôleur économique, suite à une sélection comparative spécifique de contrôleur économique;

Considérant qu'il ressort du dossier disciplinaire qu'elle est indigne d'exercer une telle fonction, et qu'elle s'est montrée du reste incapable d'exercer correctement des tâches purement administratives;

Considérant que la gravité des faits et leur caractère répété permettent de conclure à une rupture définitive de la confiance que l'autorité peut lui accorder;

Considérant que son manque de conscience des nuisances que cause son comportement, s'il est avéré, constitue plus une circonstance aggravante qu'atténuante;

Considérant qu'elle ne s'est pas améliorée, malgré les nombreux signaux qui lui ont été adressés par ses supérieurs, et qu'elle n'a donc pas su profiter des multiples chances d'amélioration qui lui ont été données;

Considérant dès lors que la peine disciplinaire du «déplacement disciplinaire» n'est ni adéquate ni suffisamment lourde au vu de la gravité des faits; qu'au surplus, il apparaît que ce n'est pas le service dans lequel Madame DAOUST travaille qui pose problème mais sa faculté d'assumer, avec toute la compétence et le professionnalisme requis, la fonction de contrôleur pour laquelle elle a été recrutée;

Considérant que la suspension disciplinaire, qui peut durer de un à trois mois maximum, avec une retenue de traitement qui ne peut être supérieure à 20 % du traitement, ne constitue pas non plus une peine adéquate, le dossier de pièces attestant qu'on ne peut plus attendre de Madame DAOUST une amélioration de son fonctionnement;

Considérant que la régression barémique ne peut être infligée à Madame DAOUST, celle-ci bénéficiant de l'échelle barémique la moins élevée du niveau B (BT1);

Considérant que la rétrogradation à un grade du niveau C ne constitue pas non plus une peine adéquate, le dossier démontrant clairement que Madame DAOUST n'est pas capable d'exercer correctement des tâches administratives;

Considérant dès lors que c'est à bon droit que le Comité de direction a émis la proposition définitive de peine disciplinaire de «démission d'office», peine qui s'avère au vu du dossier la plus adéquate et la plus proportionnée".

Cette décision est notifiée à la requérante par une lettre datée du 11 décembre 2012;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la requête, de la violation du délai raisonnable, au regard de l'article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité; qu'elle relève que la décision de la partie adverse est intervenue près de trois mois après avoir reçu l'avis de la chambre de recours, soit plus de cinq fois le délai d'ordre prévu par l'article 94, § 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, qui prévoit que "Le Ministre décide dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'avis de la chambre de recours"; qu'elle estime que bien qu'il s'agisse d'un délai d'ordre, ce délai de près de trois mois ne correspond pas au "traitement urgent" préconisé par la jurisprudence du Conseil d'État, lorsque la sanction proposée est grave, à savoir la "démission d'office"; qu'elle fait valoir que durant cette période, elle s'est trouvée dans une situation d'incertitude difficilement soutenable, quant à sa situation professionnelle et qu'elle n'était informée d'aucune difficulté justifiant la durée anormalement longue nécessaire à la prise de décision;

Considérant que la partie adverse fait valoir à l'audience que l'avis de la chambre de recours n'a été porté à sa connaissance que le 23 octobre 2012 de sorte qu'il ne s'est écoulé qu'un mois et demi entre la réception de cet avis et l'acte attaqué, délai qui ne peut être considéré comme déraisonnable;

Considérant que l'article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, dispose comme suit :

" En cas d'avis favorable de la chambre de recours, la décision est toujours prise ou proposée définitivement par le Ministre.

(...)

Le Ministre décide dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'avis de la chambre de recours; le Ministre ou son délégué communique sa décision sans délai à l'agent et à la chambre de recours";

Considérant que le dépassement du délai de quinze jours n'est assorti d'aucune sanction; que même si le délai imparti au Ministre pour prendre sa décision

définitive est un délai d'ordre, il doit inciter à un traitement urgent du dossier spécialement lorsque la sanction proposée est parmi les plus lourdes; qu'il y a dès lors lieu d'en tenir compte dans l'appréciation du délai raisonnable; qu'en l'espèce, la chambre de recours a donné son avis le 14 septembre 2012; que la requérante fait valoir que l'avis de la chambre de recours a été notifié aux parties à cette date; que le dossier administratif ne permet cependant pas de connaître la date de la notification de l'avis de la chambre de recours au Ministre; que la partie adverse ne peut toutefois être suivie lorsqu'elle affirme que cet avis n'a été porté à sa connaissance que le 23 octobre 2012 par la note que l'administration lui a fait parvenir en même temps que le dossier disciplinaire de la requérante; que l'administration de la partie adverse devait, bien avant cette date, être en possession de cet avis pour pouvoir rédiger cette note; qu'il est à cet égard indicatif que ladite note attire "l'attention de Monsieur le Ministre sur le fait qu'en vertu de l'article 94 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, il dispose de 15 jours pour prendre sa décision" en omettant d'indiquer que cette décision devait intervenir dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'avis de la chambre de recours; qu'en raison de ces imprécisions, il y a lieu de tenir pour établi que, comme l'indique la requérante, l'avis de la chambre de recours a été communiqué immédiatement aux parties; qu'en tout état de cause, le délai indicatif prévu par l'article 94, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, précité, est largement dépassé; que le délai de près de trois mois qui s'est écoulé entre l'avis de la chambre de recours, le 14 septembre 2012, et la décision du Ministre, le 7 décembre 2012, doit, compte tenu de la gravité de la sanction décidée, la démission d'office, et de ce qu'aucune difficulté particulière n'est invoquée par l'arrêté attaqué, de plus, être tenu pour déraisonnable; que le moyen est dès lors sérieux;

Considérant que la requérante fait valoir, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable que lui causerait l'exécution immédiate de l'acte attaqué, que la sanction disciplinaire est en vigueur depuis le 15 décembre 2012, que depuis lors, elle est privée de ses revenus et n'est plus en mesure d'assumer ses charges locatives, ainsi que le remboursement de son véhicule acheté récemment compte tenu de son usage professionnel, qu'elle a un enfant à charge et qu'elle ne bénéficie actuellement pas des allocations de chômage, compte tenu des raisons motivant sa perte d'emploi, une enquête étant, à ce sujet, actuellement en cours; qu'elle ajoute que seule l'aide du CPAS et ses maigres économies lui permettent de se maintenir dans son logement, de se nourrir et de payer les factures les plus urgentes, ce qui ne sera plus possible dans les mois qui viennent;

Considérant que sauf circonstances exceptionnelles, inexistantes en l'espèce, l'exécution de la sanction disciplinaire de la démission d'office est de nature à causer à la requérante un préjudice grave et difficilement réparable, tant en raison de ses implications professionnelles et pécuniaires qu'en raison de sa dimension morale;

que le risque de préjudice grave difficilement réparable invoqué est dès lors bien établi;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du Ministre de l'Économie du 7 décembre 2012 infligeant à Sarah DAOUST la peine disciplinaire de la démission d'office.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le trois mai deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.