

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.967 du 23 janvier 2015

A. 213.185/VIII-9349

En cause : **VANNESTE** Bénédicte,
ayant élu domicile chez
M^e Jehan DE LANNOY, avocat,
place Jean Jacobs 5
1000 Bruxelles,

contre :

l'intercommunale d'étude et de gestion (IEG),
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron.

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

Vu la requête introduite le 23 juillet 2014 par Bénédicte VANNESTE tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision de la Direction Générale de l'I.E.G. du 5 juin 2014 sur recours de la décision du 31 mai 2014 du Conseil d'Administration confirmant la décision de démission d'office" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, 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 25 novembre 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 5 janvier 2015;

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

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Etienne PIRET, loco M^e Jehan DE LANNOY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Benoit CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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 entre au service de la ville de Mouscron en 1978, en qualité de chef de service administratif C3 et elle est nommée à titre définitif l'année suivante. En 2008, à la suite d'un transfert de personnel, elle est affectée à l'Intercommunale d'Étude et de Gestion (en abrégé "IEG").

2. Au mois de mars 2010, alors qu'elle vient de reprendre depuis peu son emploi au Marché International Mouscronnois (le "M.I.M."), après une longue absence pour cause de maladie et un congé sans solde, son comportement fait l'objet de reproches sur le plan disciplinaire et elle se voit infliger, par une décision du 2 avril 2010, la sanction légère de l'avertissement.

À la suite de l'ouverture de cette procédure disciplinaire, la requérante dépose plainte "pour harcèlement moral dans le cadre de son travail". L'affaire est toutefois classée sans suite quelques mois plus tard.

3. La requérante obtient un congé sans solde d'un an à partir du 1^{er} avril 2011. Dès le mois de décembre 2011, elle émet cependant le souhait de pouvoir reprendre ses fonctions à partir du 1^{er} mars 2012, ce qui lui est accordé.

4. Toutefois, lors de sa séance du 23 février 2012, le conseil d'administration de la partie adverse estime que sa plainte pour harcèlement à l'encontre de la responsable du "M.I.M." empêche qu'elle reprenne le poste qui était le sien et il décide de l'affecter au centre équestre de la Rouge-Croix et au complexe Flipper.

5. Le 1^{er} mars 2012, la requérante reprend comme convenu le travail. Elle est cependant absente dès le surlendemain et dépose un certificat médical couvrant la période du 3 au 5 mars 2012.

6. Le 6 mars 2012, ayant appris que la requérante a été vue "le 5 mars en matinée" sur le site du M.I.M. dans les locaux d'une entreprise pour laquelle elle a travaillé précédemment, notamment durant son congé sans solde, la partie adverse dresse un constat qui est adressé à l'intéressée par courrier.

7. Quelques semaines plus tard, la requérante est convoquée, par courrier, à se présenter devant le conseil d'administration le 17 avril 2012 afin d'être entendue concernant les faits suivants :

" (de) Prester pour un autre employeur sous couverture d'un certificat médical
(de) Ne pas vous présenter au travail, systématiquement, les jours où vous devez prester au centre de jeux Flipper".

8. Le 17 avril 2012, après avoir entendu la requérante, le conseil d'administration décide de lui infliger la sanction de la réprimande.

9. Le 22 mai 2012, la requérante introduit, par la voie de son avocat, un recours interne à l'encontre de cette décision qui est rejeté par une décision du 12 juillet 2012.

10. Par un courrier du 29 octobre 2013, la requérante est invitée à respecter les règlements en vigueur au sein de l'I.E.G. et du centre équestre et à ne plus venir accompagnée de son chien sur le lieu de travail mais aussi à corriger sa manière de faire, des erreurs ayant été constatées dans plusieurs conventions rédigées par ses soins.

11. Le 14 janvier 2014, le conseil de la requérante adresse à la partie adverse une lettre dans laquelle il conteste la légalité de la décision du 23 février 2012 d'affecter celle-ci au centre équestre et au complexe Flipper.

12. Au mois de février, le conseil d'administration de la partie adverse constate que la requérante a épuisé le nombre de jours de congé de maladie auxquels elle a droit.

13. Le 24 avril 2014, Guillaume HAFFREINGUE, mandaté par la partie adverse pour réaliser un audit du centre équestre, demande à pouvoir consulter les documents administratifs et comptables de ce centre, ce que la requérante lui refuse au motif qu'il ne peut lui présenter un ordre de mission. Celui-ci en réfère directement au directeur général de la partie adverse, Guy BRUTSAERT, qui lui remet une autorisation écrite. Cette autorisation vise la prise de connaissance des pièces comptables. La partie adverse soutient que, malgré ce document, la requérante a persisté dans son refus de communiquer lesdites pièces. La requérante fait, quant à

elle, valoir que son refus ne portait pas sur la consultation des pièces mais bien sur la prise de copie qui avait été demandée par Guillaume HAFFREINGUE.

Le jour même, estimant que son attitude est constitutive d'un refus d'obéissance, le directeur général établit un "constat".

Le 24 avril 2014 toujours, le président et le secrétaire de la partie adverse adressent à la requérante le courrier suivant :

" (...)

Ce jour, le 24 avril 2014, vous prestiez au Centre équestre de la Rouge-Croix. Monsieur Guy BRUTSAERT, Directeur général, vous a demandé de fournir toute information en votre possession concernant le Centre équestre à une tierce personne autorisée, ce que vous avez refusé.

En l'occurrence, votre comportement vis-à-vis de votre employeur est intolérable. Il vous est reproché les faits suivants :

- de ne pas agir conformément aux ordres et instructions qui sont donnés par l'employeur, son préposé ou mandataire en vue de l'exécution de la relation de travail;
- de ne pas avoir marqué l'obéissance et le respect qui conviennent à toute personne ayant, à titre quelconque, autorité sur le lieu de travail.

Pour ces manquements, s'ils étaient confirmés, vous êtes susceptible de recevoir une sanction disciplinaire maximale.

Dès lors, nous vous convoquons à la réunion du Conseil d'Administration le 8 mai 2014 à 9h00 précises (...), afin de vous entendre et de justifier votre comportement et vos agissements.

(...)"

14. Le 15 mai 2014, la requérante est entendue par le conseil d'administration de la partie adverse, assistée de son avocat. Le procès-verbal de son audition lui est transmis par courrier du lendemain.

15. En sa séance du 28 mai 2014, le conseil d'administration décide de lui infliger la sanction disciplinaire de la démission d'office.

16. Le 31 mai 2014, la requérante introduit un recours interne à l'encontre de cette décision.

17. Le 5 juin 2014, Patrick BINTEIN, directeur général adjoint, déclare ce recours non fondé et confirme la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante 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, des articles 12 et 13 du règlement de travail, de l'erreur dans les motifs,

de la violation des principes généraux de droit administratif, en particulier du principe de bonne administration, du devoir de minutie et de prudence ainsi que du principe de proportionnalité; que, dans une première branche, elle fait valoir que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant d'insubordination sa prudence extrême; qu'elle lui reproche de ne pas avoir examiné cet élément de sa défense, soit, selon ses termes, la question de ses obligations en qualité d'employée confrontée à une demande d'accès à des informations confidentielles; qu'elle explique qu'il découle des statuts de la partie adverse que seul le conseil d'administration est compétent pour décider de la réalisation d'un audit et que c'est uniquement par prudence et afin d'éviter tout nouveau reproche sur le plan disciplinaire qu'elle a exigé une délibération de ce dernier avant d'autoriser une personne tierce à l'administration à consulter les documents administratifs et comptables du centre équestre; qu'elle insiste par ailleurs sur le fait que le document signé par le directeur général qui lui a été présenté n'autorisait que la consultation des documents sans évoquer la possibilité d'en faire des copies et prétend enfin que l'instruction qui lui a été donnée verbalement par son supérieur était imprécise et que tout employé normalement diligent et prudent aurait agi comme elle l'a fait; que, dans une seconde branche, la requérante fait valoir qu'à supposer que les faits qui lui sont reprochés puissent être qualifiés d'insubordination, la sanction qui lui a été infligée apparaît manifestement disproportionnée "au vu des circonstances de la cause";

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué motive à suffisance les raisons pour lesquelles le refus d'obéissance manifesté par la requérante lors de l'incident du 24 avril 2014 est constitutif d'une faute professionnelle; qu'elle souligne que la requérante ne pouvait légitimement refuser à Guillaume HAFFREINGUE la consultation des pièces administratives et comptables nécessaires à l'exécution de sa mission d'audit; qu'elle souligne que l'intéressé disposait d'un ordre de mission établi par le directeur général de l'I.E.G. de sorte que le refus de la requérante était abusif; qu'elle souligne que celle-ci ne pouvait légitimement conditionner l'accès aux documents en cause à une délibération préalable du conseil d'administration; qu'elle estime, par voie de conséquence, qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que le refus d'obéissance justifiait l'infliction d'une sanction disciplinaire; qu'elle fait valoir qu'à la suite du refus d'obéissance, elle a pu raisonnablement considérer que le lien de confiance nécessaire à la poursuite d'une relation de travail était rompu de sorte que la sanction de la démission d'office ne peut être qualifiée de manifestement disproportionnée;

Considérant, quant à un examen réuni des deux branches du moyen, qu'un agent ne peut être tenu d'obtempérer à un ordre manifestement illégal; qu'il ne peut cependant s'ériger en juge de la légalité de l'ordre qui lui est donné par son supérieur et

le refus d'obéissance n'est excusable que s'il est consécutif à un ordre dont le caractère irrégulier est manifeste;

Considérant qu'il appert cependant des éléments de la cause que, contrairement à ce que soutient la partie adverse et à ce que retient l'acte attaqué, la requérante n'a pas refusé de manière péremptoire l'accès aux documents administratifs et comptables lors de l'incident du 24 avril 2014; qu'il résulte du courriel adressé par la requérante à Guy BRUTSAERT le 24 avril 2014 à 15 heures 42 que l'ordre de mission ne mentionnait que la consultation des pièces en cause alors que la demande de Guillaume HAFFREINGUE portait sur une prise de copie de ces pièces; qu'elle a, par son courriel, sollicité des instructions complémentaires à ce sujet; que la requérante ne semble ainsi nullement avoir conditionné l'accès à ces documents à une décision préalable du conseil d'administration; que les pièces du dossier administratif n'évoquent, à ce propos, que la décision qui a été prise par le conseil d'administration par rapport à la désignation de Guillaume HAFFREINGUE en vue de réaliser un audit interne; que la partie adverse ne s'explique pas sur les suites qui ont été réservées au courriel de la requérante du 24 avril 2014 précité; que, dans ce contexte, la partie adverse n'a pu raisonnablement déduire du comportement de la requérante un refus définitif et injustifié de satisfaire à la demande de Guillaume HAFFREINGUE dès lors que celle-ci qui impliquait, semble-t-il, une prise de copie des pièces, excédait l'ordre de mission qu'il avait reçu; qu'au surplus et en faisant abstraction de la demande d'instruction complémentaire formulée par la requérante dans son dernier courriel du 24 avril 2014, la partie adverse ne peut légalement déduire du comportement de celle-ci que son refus d'obéissance serait à ce point caractérisé qu'il justifierait le constat d'une perte irrémédiable du lien de confiance nécessaire à la poursuite d'une relation de travail; que le premier moyen est dès lors sérieux;

Considérant qu'en ce qui concerne la condition de l'urgence, la requérante fait valoir que la sanction majeure de la démission d'office revêt des conséquences financières et professionnelles particulièrement importantes; qu'elle souligne par ailleurs qu'étant actuellement âgée de 54 ans, l'accès au marché de l'emploi lui sera particulièrement difficile;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la requérante ne démontrerait pas de manière suffisamment précise les raisons pour lesquelles il existerait une urgence telle qu'il ne serait pas possible d'attendre l'issue d'une procédure en annulation; qu'elle souligne, en outre, que la requérante a attendu près de soixante jours pour introduire le présent recours de sorte que son comportement serait incompatible avec la diligence requise pour l'introduction d'une procédure en référé;

Considérant que l'infliction de la sanction majeure de la démission d'office fait perdre à l'agent son emploi; qu'une telle mesure implique, par elle-même, des conséquences professionnelles très importantes ainsi qu'un bouleversement dans la vie privée tant familiale que sociale; qu'il y va non seulement d'un préjudice d'ordre matériel mais également moral; que certes, la requérante ne développe pas le préjudice matériel lié à l'exécution de l'acte attaqué; que cependant, le volet moral des conséquences liées à l'exécution de l'acte attaqué suffit à démontrer que l'affaire présente un degré d'urgence incompatible avec le traitement d'une affaire au fond; que cette circonstance est renforcée par l'âge de la requérante; qu'enfin, le législateur a prévu qu'une demande en suspension ordinaire pouvait valablement être introduite dans le délai de 60 jours prévu pour le recours ordinaire en annulation; que la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État a, par ailleurs, permis l'introduction d'une demande en suspension durant toute la période de la procédure au fond lorsque de nouvelles circonstances sont de nature à justifier une urgence; que l'on ne peut conditionner la recevabilité d'une demande en suspension ordinaire à une exigence de diligence qui ne peut être exigée que pour les demandes en suspension d'extrême urgence;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision de la direction générale de l'Intercommunale d'Étude et de Gestion du 5 juin 2014 confirmant la décision du conseil d'administration du 28 mai 2014 infligeant à Bénédicte VANNESTE la sanction 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 vingt-trois janvier deux mille quinze par :

Luc CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

L. CAMBIER.