

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 234.056 du 8 mars 2016

A. 213.185/VIII-9349

En cause : **VANNESTE** Bénédicte,
ayant élu domicile
rue du 12^e de Ligne 1C02
7700 Mouscron,

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 CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

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 l'arrêt n° 229.967 du 23 janvier 2015 ordonnant la suspension de l'exécution de cette décision;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie adverse;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Laurence LEJEUNE, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 janvier 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 4 mars 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, 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 conforme, Laurence LEJEUNE, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 229.967 du 23 janvier 2015 qui a suspendu l'exécution de la décision attaquée; qu'il y a lieu de s'y référer;

Considérant que le premier moyen est pris 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, la requérante reproche à la partie adverse de ne pas avoir examiné la question de ses obligations en tant qu'agent qui lui imposent notamment, sous peine de commettre une faute et de s'exposer à de nouvelles poursuites disciplinaires, de vérifier la qualité de Guillaume HAFFREINGUE dès lors que celui-ci sollicitait de pouvoir consulter des documents confidentiels; qu'elle soutient, par ailleurs, que dans la mesure où la seule autorité compétente pour décider de la réalisation d'un audit et pour autoriser la consultation de documents confidentiels et la prise de copie de ceux-ci est le conseil d'administration, la prudence commandait qu'elle exige la production d'une décision du conseil d'administration puisqu'en l'absence d'une telle décision, l'ordre de mission pris par le directeur général de l'IEG serait illégal; qu'elle ajoute que "seule la communication de la délibération du conseil d'administration aurait permis de débloquer rapidement la situation"; qu'elle expose encore que la motivation de l'acte attaqué repose sur des faits erronés en ce qu'il prétend qu'elle a pris prétexte du fait que la recherche des documents lui prendrait du temps; qu'elle fait également valoir qu'il ne peut lui être reproché d'avoir opéré une distinction entre la simple consultation et la prise de copie de documents dans la mesure où l'instruction qui lui

a été donnée était imprécise; qu'elle estime que tout employé prudent et diligent placé dans la même situation aurait agi comme elle l'a fait et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant sa "prudence" d'acte manifeste d'insubordination; que dans une seconde branche, elle est d'avis 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 qu'en réplique, la requérante explique qu'elle n'a jamais refusé à Guillaume HAFFREINGUE la consultation des documents demandés; qu'elle prétend qu'elle n'a pas obtempéré immédiatement à l'ordre reçu car il était incomplet et ne mentionnait ni dans quel délai il devait être exécuté ni l'existence d'une quelconque urgence; qu'elle indique également qu' "il est faux d'affirmer qu' [elle] aurait subordonné l'exécution de l'ordre reçu à la production d'une décision du conseil d'administration de l'IEG, cette affirmation n'étant étayée par aucune pièce émanant de la partie adverse"; qu'elle estime que l'on ne peut sérieusement lui reprocher d'avoir agi fautivement alors que plusieurs éléments démontrent à quel point le directeur général a fait preuve d'un manque flagrant de professionnalisme; qu'elle reproche ainsi à ce dernier de ne pas l'avoir avertie de la réalisation d'un audit, d'avoir omis de lui remettre spontanément un ordre écrit et précis concernant son rôle dans la mission d'audit et les délais d'exécution attendus, d'avoir remis un ordre de mission à un tiers et d'avoir laissé sans réponse les deux courriels dans lesquels elle l'interrogeait sur la prise de copies demandées par Guillaume HAFFREINGUE; qu'elle se dit être victime d'un règlement de compte politique à son égard et exprime les plus vives suspicions à l'égard de la mission d'audit confiée à Guillaume HAFFREINGUE, qu'elle qualifie d'extrêmement suspecte; qu'elle sollicite des devoirs d'instruction portant à la fois sur la procédure ayant conduit au choix de Guillaume HAFFREINGUE et sur le contrat qui aurait été conclu avec ce dernier, et "sur le cheval" que celui-ci avait en pension au centre équestre; qu'elle fait valoir que, selon ses informations, celui-ci était en retard de paiement et que si cela était confirmé, la mission d'audit pour compte de l'IEG serait entachée d'une illégalité manifeste pour manque d'indépendance;

Considérant que dans son dernier mémoire, la requérante souligne que les considérations relatives à la légalité de l'acte attaqué contenues dans sa requête ne peuvent être considérées comme pertinentes pour apprécier le comportement qu'elle a eu le 24 avril 2014; qu'elle ajoute qu'elle ne conteste pas avoir demandé oralement que la décision du conseil d'administration habilitant Guillaume HAFFREINGUE à opérer un audit de l'IEG lui soit communiquée mais selon elle, la réponse à cette demande n'a pas conditionné son obéissance à l'ordre reçu; qu'elle relève, par ailleurs, que dans une lettre recommandée du 24 avril 2014, l'IEG a dit

avoir confié à Guillaume HAFFREINGUE une mission de consultance-audit du centre équestre de la Rouge Croix alors que, dans un courriel du même jour, celui-ci décrit sa mission en ces termes :

" Établir un état des lieux financier, opérationnel et stratégique afin de mettre en place des clefs d'amélioration visant à réduire les pertes";

qu'elle pense que cette mission d'audit pourrait être purement factice, "un piège tendu à la requérante pour la virer"; qu'elle affirme également qu'il était normal qu'elle adresse au directeur général deux courriels afin d'obtenir son autorisation de remettre à Guillaume HAFFREINGUE des copies des documents demandés dès lors que l'ordre écrit était différent de l'ordre verbal; qu'elle rappelle que ses courriels sont restés sans réponse; qu'elle en déduit que le seul reproche qui subsiste est celui de ne pas avoir obtempéré, séance tenante, à l'ordre écrit autorisant Guillaume HAFFREINGUE à consulter les documents comptables relatifs au centre équestre précité; qu'elle estime cependant ce reproche non fondé dès lors que, d'une part, l'ordre écrit ne mentionnait aucun délai d'exécution ni que celle-ci était urgente et que d'autre part, la mise à disposition des documents en question nécessitait un minimum de recherche et de préparation; que quant à la disproportion de la sanction infligée, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure;

Considérant qu'en tant que la requérante conteste toute faute disciplinaire en affirmant qu'elle a fait preuve d'une prudence extrême mais non fautive, il est rappelé que, dans le cadre du contrôle de la légalité de la sanction disciplinaire dont l'annulation lui est demandée, le Conseil d'État est chargé de vérifier si les faits, dont la matérialité même est contestée, sont établis à suffisance; qu'une peine disciplinaire fondée sur des faits inexistantes ou insuffisamment établis n'est pas justifiée en droit; qu'il revient en conséquence au Conseil d'État d'établir si les faits retenus à l'encontre d'un agent sont exacts, pertinents et s'ils n'ont pas été appréciés de manière manifestement déraisonnable;

Considérant que dans le cas d'espèce, la requérante a toujours contesté avoir été préalablement informée de la décision de confier à Guillaume HAFFREINGUE une mission d'audit du centre équestre où elle travaille; que sur ce point, le dossier administratif ne permet pas d'établir que le directeur du centre équestre a effectivement préalablement et pleinement informé la requérante de cette décision; que dans ces conditions, et dans la mesure où lorsqu'il s'est présenté au centre équestre le 24 avril 2014, Guillaume HAFFREINGUE n'était porteur d'aucun ordre de mission, la requérante a pu s'opposer à ce qu'il ait accès aux documents administratifs et comptables de ce centre; que s'agissant du grief selon lequel la requérante a délibérément persisté dans une attitude de refus alors même qu'elle avait reçu toutes les assurances nécessaires puisqu'elle disposait d'un ordre de mission écrit signé par le directeur général et d'une confirmation orale de celui-ci,

celle-ci n'est pas recevable à soutenir, dans son mémoire en réplique, qu' "il est faux d'affirmer que la requérante aurait subordonné l'exécution de l'ordre reçu à la production d'une décision du conseil d'administration de l'IEG" et que "cette affirmation n'est étayée par aucune pièce émanant de la requérante"; qu'il convient de souligner que la requérante n'a pas remis en cause, lors de son audition, la version des faits telle qu'elle a été présentée par Guillaume HAFFREINGUE au directeur général, qui a explicitement mentionné que la requérante ne consentirait à lui donner accès aux pièces comptables du centre équestre que s'il lui produisait un document du conseil d'administration de la partie adverse précisant ses attributions et la liste des pièces concernées par l'audit; que par ailleurs, dans le cadre des développements de la première branche du premier moyen de sa requête, la requérante reconnaît expressément qu'elle "a demandé que la décision du conseil d'administration habilitant Monsieur HAFFREINGUE à réaliser un audit de l'IEG lui soit communiquée" et précise même sur ce point, que "seule la communication de la délibération du conseil d'administration aurait permis de débloquent rapidement la situation"; que dans son dernier mémoire, elle confirme qu'elle ne conteste pas avoir demandé oralement que la décision du conseil d'administration habilitant Guillaume HAFFREINGUE à opérer un audit à la demande de l'IEG lui soit communiquée; que selon sa propre version des faits, telle qu'elle figure dans la requête, la requérante a entendu s'assurer qu'il y avait une décision du conseil d'administration aux fins de vérifier la légalité de l'ordre de mission pris par le directeur général de l'IEG; qu'une telle manière d'agir n'est, contrairement ce qu'elle soutient à l'appui de sa requête, pas admissible; qu'un agent ne peut en effet s'ériger en juge de la légalité de l'ordre qui lui est donné par son supérieur hiérarchique et ne peut refuser d'obtempérer à l'ordre qui lui est donné que si celui-ci est manifestement illégal, ce que ne prétend pas la requérante et dont, au demeurant, il ne saurait être question en l'espèce; que l'illégalité manifeste est en effet celle dont l'évidence s'impose à un esprit raisonnable avec une force de conviction telle que de plus amples investigations n'apparaissent pas nécessaires; que dans la mesure où la seule hypothèse dans laquelle un agent peut légitimement refuser d'exécuter l'ordre qui lui est donné par un supérieur hiérarchique est celle où cet ordre est manifestement illégal, les éléments que présente la requérante afin de démontrer a posteriori que l'ordre donné était illégal sont sans pertinence; qu'en outre, quoiqu'il en ait été de la réponse que la requérante a donnée à la demande de Guillaume HAFFREINGUE concernant la prise de copie des documents, dès l'instant où elle s'est vu confirmer par le directeur général qu'elle devait autoriser cette personne à consulter les documents du centre équestre, celle-ci ne pouvait raisonnablement plus nourrir le moindre doute sur la prétention de Guillaume HAFFREINGUE à accéder auxdits documents; qu'elle se devait par conséquent de tout mettre en œuvre pour permettre cette consultation sans tergiverser, ce qu'elle a pourtant fait en interpellant, devant Guillaume HAFFREINGUE, la tutelle et un syndicat et plus tard dans la journée, en réclamant

par courriel une confirmation formelle de la directive déjà donnée par écrit et verbalement en prétextant une nouvelle fois du "souci de ne pas voir des documents confidentiels être transmis à un tiers qui n'en aurait pas le droit" et en excipant du travail supplémentaire que cela lui demanderait; que contrairement à ce que soutient la requérante, ni le fait que l'ordre de mission ne mentionnait aucun délai d'exécution, ni la circonstance que Guillaume HAFFREINGUE n'a pas pu présenter une délibération du conseil d'administration ne permettent de justifier qu'elle n'a pas obtempéré immédiatement à l'ordre qui lui a été donné d'autoriser l'accès aux documents administratifs et comptables du centre équestre; que le premier devoir de tout agent public est d'exécuter les ordres de sa hiérarchie; que tout agent doit, par ailleurs, donner de l'administration qu'il sert une image positive; qu'il ressort du dossier administratif que la requérante a exprimé, devant un tiers, des suspicions non légitimes concernant la directive donnée par son supérieur et qu'elle a fait de l'obstruction, sans motif valable, alors que l'ordre qui lui a été donné de mettre à la disposition de Guillaume HAFFREINGUE les documents administratifs et comptables du centre équestre de la Rouge Croix était simple et clair; qu'au vu de l'ensemble des éléments de la cause, la partie adverse a raisonnablement pu considérer que la requérante a refusé d'exécuter le travail qui lui était demandé; qu'il en découle qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en qualifiant l'attitude de celle-ci d'insubordination; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que quant à la seconde branche du moyen, il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier l'acte de l'administration en opportunité, le Conseil d'État n'exerçant qu'un contrôle marginal sur les sanctions disciplinaires; qu'il lui revient uniquement de censurer une sanction manifestement disproportionnée, en ce sens qu'il soit sérieusement permis de penser que, confrontée aux mêmes faits, aucune autre autorité n'aurait infligé une sanction aussi grave; que dans un service public dont la structure est hiérarchisée, un agent a l'obligation d'obéir aux ordres qui lui sont donnés par les autorités supérieures, sauf si ces ordres sont manifestement illégaux, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ainsi que cela a été constaté lors de l'examen de la première branche du moyen; que compte tenu des antécédents disciplinaires de la requérante et des avertissements qui lui ont été adressés quant à ses manquements professionnels et de la gravité intrinsèque du manquement reproché, la partie adverse a pu estimer que le lien de confiance avec son agent était définitivement rompu; que la seconde branche du moyen n'est également pas fondée;

Considérant que le second moyen est pris de la violation de l'article 20 du règlement de travail de l'IEG, de l'article 21 des statuts de l'IEG, du principe de bonne administration et de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué; que la

requérante fait valoir que quelle que soit l'interprétation donnée à la notion de direction générale (le directeur général ou le directeur général et ses adjoints), l'acte attaqué est pris et signé par Patrick BINTEIN qui n'est pas directeur général mais directeur général adjoint; qu'en réplique, elle renvoie aux développements de sa requête et dans son dernier mémoire, n'aborde pas ce moyen;

Considérant que le principe d'impartialité interdit qu'une personne soit à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel, soit qu'elle ait fait preuve de parti pris; qu'ainsi qu'il appert de la motivation de l'acte attaqué, le respect de ce principe a conduit la partie adverse à constater qu'ayant connu du dossier préalablement, Guy BRUTSAERT, directeur général, et Jean-François NUYTENS, directeur général adjoint, devaient s'abstenir de connaître du recours introduit par la requérante; que cette dernière - qui ne critique pas la pertinence de cette analyse - ne peut faire grief au directeur général de s'être abstenu de prendre part à la décision attaquée et partant, ne peut valablement contester la compétence du directeur général adjoint qui a adopté celle-ci; que par ailleurs, l'article 20, § 6, du règlement du travail de la partie adverse précise bien que le recours de l'agent peut être introduit auprès de la direction générale, ce qui implique qu'en cas d'empêchement du directeur général, c'est un des directeurs généraux adjoints qui assume cette compétence; que le second moyen n'est ainsi pas fondé;

Considérant que la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de huit cent quarante euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le huit mars deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.