

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 83.504 du 17 novembre 1999

A.64.353/VIII-1258

En cause : **WOLFF** John,
avenue de Monte-Carlo 104/53
1190 Bruxelles,
contre :
**l'Office national des vacances
annuelles (ONVA),**
rue des Champs Elysées 12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 juillet 1995 par John WOLFF, qui demande l'annulation de la décision du conseil de direction de l'office national des vacances annuelles du 10 avril 1995 lui attribuant la mention de signalement "mauvais" pour la période du 1^{er} octobre 1992 au 31 août 1993, dont il a reçu notification le 3 mai 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. PAQUET, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 4 octobre 1999 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 novembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me DEPRE, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, 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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant, entré à l'office national des vacances annuelles en qualité de commis temporaire à partir du 1^{er} juin 1963, y est commis chef depuis le 1^{er} août 1989.

2. En 1992, il devient délégué d'une organisation syndicale représentative et secrétaire de sa section "ONVA".

3. Le 17 février 1993, les faits ou constatations défavorables suivants font l'objet d'une inscription sur sa fiche individuelle, qu'il vise le 18 février 1993 :

" Monsieur WOLFF a la fâcheuse habitude d'arriver couramment après 9 heures, début de la plage fixe et de soumettre à son supérieur hiérarchique un justificatif d'absence a posteriori.
Depuis ma désignation le 1^{er} octobre 1992 en tant que coordinateur du service clientèle, j'ai souvent informé

Monsieur WOLFF de son non-respect des directives qui imposent de demander une autorisation préalable d'absence. Perdant patience, j'ai refusé de régulariser deux justificatifs et les ai transmis à Monsieur D. VANDRIESSCHE, responsable du département des ressources générales qui les a soumis à Monsieur l'administrateur général.

Le jeudi 12 février 1993, au matin, Monsieur Jean-Claude DOUCET, son supérieur hiérarchique, lui a communiqué, lors de son arrivée dans le service aux environs de 10 heures, la sanction décidée par Monsieur l'administrateur général, à savoir 2 demi-jours de congé inscrits à sa carte 1993.

Monsieur WOLFF, fou furieux de cette décision, a fait irruption dans mon bureau pour m'insulter de tous les noms.

Après quelques minutes, celui-ci est revenu à la charge, et en tapant du poing sur la table, a hurlé que j'étais obligé de signer son justificatif d'absence de ce jeudi 12 février. Ce que j'ai refusé de faire !

Par après, Monsieur WOLFF s'est encore permis d'agresser verbalement, face à tout le service, Monsieur Jean-Claude DOUCET, son chef direct.

J'estime que l'attitude de Monsieur WOLFF dépasse les limites du tolérable et perturbe gravement les relations et l'organisation du service.

Monsieur WOLFF ne peut ignorer les règles élémentaires inhérentes à notre travail, la sagesse voudrait qu'il assume enfin les tâches qui lui sont imparties à l'office national des vacances annuelles".

4. Le 23 mars 1993, les faits ou constatations défavorables suivants font l'objet d'une inscription sur sa fiche individuelle, qu'il vise le même jour, et un rappel à l'ordre est proposé :

" En date du 27 novembre 1992 j'ai adressé à M. DOUCET chef administratif et chef hiérarchique de M. WOLFF une note dont le précité a reçu copie. Cette note disait :

"A dater du 30 novembre 1992 vous êtes prié de donner chaque jour le travail que devra effectuer M. WOLFF durant la journée.

Vous établirez le rendement journalier de l'intéressé et m'en rendrez compte chaque vendredi.

En plus de ses absences justifiées pour motif syndical, M. WOLFF pourra disposer tout au plus d'un jour/semaine pour s'occuper de son syndicat.

Je rappelle qu'avant toute chose le précité est un agent de l'ONVA et doit donc la majeure partie de son temps aux travaux du service".

Après un mois, j'ai pu constater :

1. que M. WOLFF continuait à arriver après 9h et remettait ses bons à son chef direct après son arrivée,

- principe que la note au personnel 92-94 du 22 octobre 1992 a rappelé une nouvelle fois aux agents. M. WOLFF est parfaitement au courant de ce principe mais ne s'y conforme pas sauf s'il doit assister à une réunion syndicale à l'extérieur;
2. que son rendement pour le service est quasi nul. Ce fait a été constaté par son chef direct dont vous trouverez les rapports des 4, 14 et 18 décembre 1992 et 11 février 1993 en annexes.

Depuis le mois de janvier, c'est-à-dire durant deux mois et demi, aucune amélioration n'a été constatée. Au contraire, à plusieurs reprises M. WOLFF a insulté MM. DEMOTTE, DOUCET et d'autres agents du service clientèle. Deux notes ont d'ailleurs été inscrites à sa fiche individuelle par M. DEMOTTE, conseiller adjoint coordinateur du service.

En vue de réorganiser le service téléphonie, M. WOLFF a été prié par M. DEMOTTE de rejoindre le groupe des ACD. L'agent a refusé d'obtempérer à cet ordre, car le téléphone lui donne dit-il des maux de tête, provoque de l'hypertension (cfr. note de M. DEMOTTE adressée à M. WENS le 10 février 1993 ci-jointe).

Or, il faut savoir que l'agent téléphone sans arrêt. Une ligne extérieure lui avait été ouverte. M. WOLFF soutenait que c'était M. SMEETS administrateur général qui lui avait permis de l'obtenir. Ce qui s'est avéré faux.

Etant donné tous les inconvénients de santé que lui cause le téléphone j'ai donc fait fermer sa ligne extérieure.

Cela n'a pas amené M. WOLFF à travailler. Il préfère circuler dans le bâtiment, soi-disant pour exercer ses fonctions syndicales. S'il ne circule pas, il téléphone, mais ne fournit aucun travail valable pour le service.

Le 17 février dernier une nouvelle note a été remise à M. WOLFF qui reprenait ce qui suit :

"A partir de ce jour, votre chef direct vous donnera votre travail pour la journée. Il sera remis avant 17h15 à M. DEMOTTE.

Je vous rappelle une fois de plus, que vous devez obligatoirement être présent de 9h à 12h30 et de 13h à 16h. En cas d'arrivée tardive ou de départ avant les heures citées ci-dessus, sans motif valable remis la veille à votre supérieur hiérarchique, il vous sera automatiquement enlevé un demi-jour de congé.

Votre présence à la cafétéria ne peut s'élever à plus de 10 minutes le matin et 10 minutes l'après-midi.

En cas de non-respect de la présente, une sanction disciplinaire sera prise à votre égard.

Par ailleurs, Monsieur l'administrateur général m'a avertie qu'il vous accordait un demi-jour par semaine pour vous acquitter de votre mission syndicale avec votre président".

Le travail, à savoir un travail de classement des quittances doit normalement être terminé en deux jours, en travaillant à son aise.

A ce jour, M. WOLFF n'a jamais remis quelque travail que ce soit à M. DEMOTTE.

Or, il peut travailler dans son bureau, où il est seul et loin du téléphone, tellement nocif pour sa santé.

Je puis donc en conclure que le rendement est nul.

Il effectue, dit-il, son travail syndical; or, l'office national des vacances annuelles ne peut se permettre d'avoir un permanent syndical qui ne fasse que du syndicalisme. Aucun membre des comités syndicaux de l'office ne travaille exclusivement pour son syndicat. Tous doivent la majeure partie de leur temps aux travaux de l'office.

M. l'administrateur général ayant constaté que M. WOLFF ne cesse de circuler dans tout le bâtiment m'a donné l'ordre de prévenir M. WOLFF qu'il devait rester à sa place et accomplir dans les temps requis les travaux qui lui sont confiés par son supérieur hiérarchique. Il peut assister aux réunions syndicales.

Une note en ce sens lui a été remise par M. DEMOTTE en présence de M. DOUCET et M. DE DONDER vice-président du syndicat de M. WOLFF.

Les arrivées tardives et le fait que M. WOLFF a un rendement quasi nul ont déjà été constatés depuis de nombreuses années par ses chefs successifs. Il semble cependant que depuis 1991, le laxisme de M. WOLFF ne cesse de s'aggraver. En effet, MM. HANSON, VAN LAETHEM, WENS, DOUCET et même M. GASPARD, à l'époque administrateur général a.i. lui ont adressé des reproches pour ses arrivées tardives et son absence de productivité.

Cela n'a pas incité l'intéressé à s'amender".

5. Les 13 août, 31 août et 1^{er} septembre 1993, d'autres faits ou constatations défavorables font l'objet d'inscriptions sur la fiche individuelle du requérant ainsi que d'une proposition provisoire de blâme ainsi motivée :

" En date du 1^{er} juillet 1993, M. G. DEMOTTE, conseiller adjoint et coordinateur de la clientèle, adressait une note à M. J. WOLFF où il priait l'intéressé de justifier l'intérêt professionnel qu'il portait à l'adjudicataire du réseau de câblage de l'office. M. DEMOTTE rappelait également à l'agent qu'il n'avait pas à circuler au 3^{ème} étage et que sa tâche confiée par ses supérieurs hiérarchiques consistait au classement des formulaires L70-L75.

Le 13 août 1993, M. G. DEMOTTE a porté à la fiche individuelle de M. J. WOLFF qu'il constatait qu'à cette date, le précité n'avait toujours pas jugé opportun de lui répondre. M. J. WOLFF, tout en reconnaissant verbalement la matérialité des faits reprochés, a catégoriquement refusé de signer ladite inscription à sa fiche individuelle.

Le 30 août 1993, M. A. GASPARD, administrateur général adjoint a demandé à M. G. DEMOTTE de reconvoquer, en présence d'un témoin, M. J. WOLFF pour obtenir son visa pour l'inscription à sa fiche individuelle du 13 août ou le cas échéant, d'établir un constat de carence.

Le 31 août 1993 à 11h35, M. G. DEMOTTE s'est rendu, avec M. J.C. DOUCET, chef administratif et supérieur de M. J. WOLFF, dans le bureau de l'intéressé afin d'obtenir à nouveau son visa pour l'inscription à sa fiche individuelle du 13 août 1993. L'intéressé lui a répondu qu'il n'avait pas le temps étant donné une mission syndicale prévue à son agenda l'après-midi. Il a également ajouté qu'étant donné son grade de commis-chef, il ne fallait pas attendre de réponse écrite à la note de M. G. DEMOTTE du 1^{er} juillet 1993.

Convoqué au bureau de M. G. DEMOTTE, le 1^{er} septembre 1993 et en présence de M. J.C. DOUCET, une photocopie de la fiche individuelle a été remise à M. J. WOLFF. L'intéressé a affirmé qu'avant de prendre sa décision, il était en droit de l'examiner pendant 10 jours afin de consulter son avocat. Au cours de l'entrevue, M. J. WOLFF s'est permis de critiquer mon adjoint et a émis des doutes quant à ses compétences au sein de ma direction.

Il est à noter que le 3 septembre 1993, M. J. WOLFF a signé, en y indiquant des commentaires, les diverses inscriptions à sa fiche individuelle.

L'attitude de M. J. WOLFF démontre qu'il ne s'est toujours pas décidé à s'amender. Il est impoli, agresse verbalement ses supérieurs".

6. Le 27 septembre 1993, le supérieur hiérarchique immédiat du requérant propose de lui attribuer la mention

de signalement "mauvais", et le 30 septembre 1993, le directeur vise cette proposition, dont le requérant prend connaissance le 25 octobre 1993.

7. Le 17 novembre 1993, le conseil de direction de l'office national des vacances annuelles décide à l'unanimité d'attribuer au requérant la mention "mauvais", estimant "que ses multiples arrivées tardives dépourvues de toute justification convenable, le non-respect de la réglementation interne qui doit être observée par tous, son comportement maniéré, son agressivité et son insolence vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques et de ses collègues constituent des faits entraînant le remplacement de son signalement "très bon" par le signalement "mauvais".

8. Le 15 décembre 1993, le président du conseil de direction informe le requérant de cette décision sur laquelle il marque son désaccord le 4 janvier 1994, en visant son bulletin de signalement.

9. Le 12 janvier 1994, il se pourvoit en appel devant la chambre de recours instituée pour les organismes d'intérêt public contrôlés par le ministère de la prévoyance sociale.

10. Le 30 mars 1994, l'administrateur général de l'office national des vacances annuelles adresse le dossier de signalement du requérant au président de la chambre de recours.

11. Le 27 juin 1994, celle-ci se réunit pour émettre un avis; le procès-verbal de l'audience relate ce qui suit :

" Le défenseur de la proposition de l'administration M. M. DEMETER a annoncé en séance qu'il se référerait à divers documents non joints au dossier administratif pour assurer la défense de l'administration.

Madame Ch. JORDAN défenseur du requérant a marqué son étonnement et son désaccord quant à cette procédure, faisant remarquer que si les délibérations devaient porter sur des documents non joints au dossier administratif, il y aurait manifestement non-respect des droits de la défense.

Le président a rappelé le contenu de l'article 90 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat : "Aucune demande ne peut faire l'objet des délibérations de chambre de recours, si les enquêtes ne sont pas complètement terminées, si le requérant n'a été mis à même de faire valoir ses moyens de défense et si le dossier ne contient (pas) tous les éléments utiles susceptibles de permettre à cette chambre d'émettre un avis en toute connaissance de cause".

En conséquence, afin que le principe général du respect des droits de la défense soit sauvegardé, le président demande que toutes les pièces utiles soient jointes au dossier administratif et fait reporter à une date ultérieure l'examen du recours introduit par M. John WOLFF [...].

12. Le 13 juillet 1994, une copie de ce procès-verbal est adressée à l'administrateur général de l'office national des vacances annuelles, qui transmet le 30 septembre 1994 au président de la chambre de recours les pièces ainsi réclamées.

13. Le 23 janvier 1995, la chambre de recours émet l'avis suivant :

" - Considérant le recours introduit par M. John WOLFF en révision de la mention de signalement "mauvais" lui attribuée par le conseil de direction le 17 novembre 1993 et lui notifiée le 4 janvier 1994.

- Considérant qu'il apparaît clairement des débats

d'une part que :

- le rendement du requérant est quasi nul puisqu'il est "en moyenne présent à l'ONVA 50 % du temps de la plage fixe" et que "sa productivité peut s'évaluer en une semaine à la vérification de $\pm$ 200 quittances alors que la moyenne pour ce travail est de $\pm$ 5.000 quittances par jour;

d'autre part que :

- le caractère du requérant est désagréable puisqu'il "devient menaçant, agressif et impoli si une observation lui est faite" et qu'il reconnaît lui-même,

selon ses propres dires, qu'il a parfois des "propos assez vifs quand ses supérieurs hiérarchiques lui demandent de se justifier quant à ses absences ou à son rendement".

- Considérant en outre, quant à son comportement toujours, que M. WOLFF dans sa "réponse à la proposition provisoire de sanction disciplinaire" affiche un non-respect évident vis-à-vis de sa hiérarchie : "tous les prétextes deviennent donc bons pour tenter de sanctionner quiconque n'a pas l'heur de plaire à ceux qui s'estiment sans doute investis d'un pouvoir divin tel qu'ils se croient permis d'inventer tout et n'importe quoi en affichant de la sorte leur plus profond mépris pour l'être humain".
- Considérant enfin qu'il n'apparaît pas des délibérations que M. WOLFF aurait été empêché d'exercer son mandat syndical,
- Qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre la mission de délégué syndical de M. WOLFF et les difficultés rencontrées dans son parcours professionnel.
- Par cinq voix contre trois, la chambre déclare non fondé le recours en révision de la mention de signalement "mauvais" attribuée le 17 novembre 1993 par le conseil de direction de l'ONVA à M. J. WOLFF, commis-chef".

14. Le 8 février 1995, cet avis est communiqué à l'administrateur général de l'office national des vacances annuelles.

15. Le 10 avril 1995, le conseil de direction de l'office national des vacances annuelles décide à l'unanimité de se rallier à l'avis émis par la chambre de recours et de confirmer le signalement "mauvais".

16. Le 14 avril 1995, l'administrateur général de l'office national des vacances annuelles adresse une note au requérant afin de lui notifier cette décision; cette note lui est remise le 3 mai 1995, après son congé du 18 avril au 2 mai 1995;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la "violation de l'article 87 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du

19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, excès de pouvoir, absence de motivation, fausse motivation, excès voire détournement de pouvoir"; qu'il expose que la chambre de recours a considéré qu'il n'existait pas de lien entre les faits qui lui étaient reprochés et ses activités syndicales sans motiver cette conviction; qu'il expose que les griefs émis à son encontre "sont étroitement liés au fait qu'il exerçait, au cours de la période considérée, de nombreuses activités syndicales, ce qui aurait eu une influence sur son rendement et son attitude envers ses supérieurs hiérarchiques"; qu'il fait également valoir que l'appréciation du volume de travail qu'il a fourni est largement subjective et que ses supérieurs hiérarchiques ont multiplié les brimades et les mesures susceptibles de restreindre ses possibilités d'exercer pleinement ses prérogatives de délégué syndical; que, dans son mémoire en réplique, le requérant souligne qu'il a toujours bénéficié du signalement "très bon" jusqu'à ce que des mandats syndicaux lui soient confiés; qu'enfin, dans son dernier mémoire, le requérant observe que les prérogatives des organisations syndicales qui peuvent être mises en oeuvre par les délégués syndicaux sont relativement larges et, en toute logique, impliquent un travail de préparation et de contact et rappelle les dispositions des articles 16 et 17 de la loi du 19 décembre 1974;

Considérant que le requérant ne démontre pas, et ne tente pas de le faire, que l'exercice de ses prérogatives de délégué syndical serait à ce point absorbant qu'il lui serait impossible d'effectuer des prestations professionnelles significatives; qu'il ne conteste pas la matérialité des faits relevés par la chambre de recours quant à son rendement; qu'il ressort de ceux-ci que sa productivité est de 0,8 % du travail accompli par ses collègues; qu'une activité professionnelle à ce point

symbolique justifie l'attribution de la mention de signalement "mauvais"; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 11 et 18 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat et du principe du délai raisonnable; qu'il fait valoir qu'aucun des délais prescrits par les dispositions précitées n'a été respecté; qu'il ajoute que l'allongement inconsidéré de la procédure lui a porté gravement préjudice puisqu'il "n'a pu obtenir, depuis, la révision de son signalement tant la présente procédure a eu pour effet d'entretenir le climat conflictuel" entre sa hiérarchie et lui;

Considérant que les délais fixés par les articles 11 et 18 de l'arrêté royal du 7 août 1939 ne sont pas des délais de rigueur; que le déroulement de la procédure ne comporte pas de retards anormaux ou injustifiés; que la durée totale de celle-ci ne peut passer pour déraisonnable; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le dix-sept novembre 1900 nonante-neuf par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.