

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 117.652 du 28 mars 2003

A.123.264/VIII-3126

En cause : **KAISIN** Solange,
ayant élu domicile chez
Me Nicolas DUBOIS, avocat,
quai aux Huîtres 1/4
1300 Wavre,

contre :

La Poste.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} juillet 2002 par Solange KAISIN qui demande l'annulation de "la décision prise le 3 avril 2002, notifiée à la requérante le 30 avril 2002, par la société anonyme de droit public «La Poste», et par laquelle cette dernière inflige à la requérante une punition de «rétrogradation au grade de chef de section (rang 24), à partir [du] mois qui suit la date de la signature de la présente décision";

Vu la demande introduite simultanément par la même requérante tendant à la suspension de l'exécution de l'acte précité;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAQUET, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 3 mars 2003, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 21 mars 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DUBOIS, avocat, comparaissant pour la requérante, et M. PARENT, conseiller juridique, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. PAQUET, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. Agent de la partie adverse depuis le 20 mars 1972, la requérante est chef de bureau en fonction au bureau de poste de Rixensart 1 lorsqu'à l'occasion d'un entretien le 19 septembre 2001, le «Zone Manager Mail» et le «Zone Manager Retail» lui demandent de ne plus retourner au bureau pendant ses congés parce qu'ils ont découvert un grand nombre de dossiers qu'elle n'a pas traités et qu'ils souhaitent en dresser l'inventaire avant d'avoir avec elle un entretien à ce sujet à son retour de vacances.

2. Le 8 octobre 2001, le «Zone Manager Mail» lui adresse une note dans laquelle il explique d'abord que "Le mardi 18/9/01 alors que vous étiez en congé de rôle depuis la veille (et remplacée comme Ptp par Emmanuelle BEAUTHIERE), vous vous trouviez à Rixensart 1. La raison que vous invoquiez pour justifier votre présence au bureau ces deux premiers jours de vos congés était «l'apurement du retard dans vos dossiers ». Je suis venu à Rixensart ce 18 septembre pour vous remettre une demande d'explication (cfr. ma note ZMM/52 du 18/9/01) et c'est à cette occasion que votre remplaçante et moi-même avons trouvé, «caché» dans une boîte en carton dans un coin du bureau, un amoncellement de documents à classer mélangés pêle-mêle à des dossiers et autres documents en tous genres qui n'avaient jamais reçu de traitement et dont les dates s'échelonnaient de janvier à septembre 2001. Il est à noter que tous ces dossiers auraient encouru un retard supplémentaire de minimum 3 semaines (durée de vos congés de rôle) si nous ne les avions pas découverts !" Suit un inventaire des principaux documents et dossiers en souffrance dans la boîte, puis sont formulées diverses critiques quant à la manière dont la requérante administre le bureau, ce qui amène la conclusion suivante : "je me dois de constater que votre gestion de Rixensart 1 fait totalement défaut dans strictement tous les domaines qu'elle comporte ! Je vous prie de bien vouloir me donner vos explications quant à cette situation pour le vendredi 12/10."

3. Le 10 octobre 2001, la requérante répond de la manière suivante :

" Monsieur Roland,

Je ne peux évidemment nier l'exactitude des faits me reprochés.

Vous connaissez pertinemment la situation quotidienne du bureau de Rixensart 1.

Vous déclarez d'ailleurs souvent que vous vous rendez souvent à Rixensart pour tenter de trouver des solutions à ce manque d'agents.

Cette situation ingérable à long terme, qui provoque de nombreuses perturbations humaines, manque de personnel, services scindés, etc. ... fait de Rixensart un bureau difficile à gérer.

De plus une situation personnelle difficile, du point de vue santé, a sans doute mené à des manquements administratifs.

J'ai prouvé tout au long d'une carrière postale de près de trente ans mes capacités à gérer un bureau mais ce dans des conditions normales de gestion.

J'espère que vous comprendrez cette situation".

4. Le 19 octobre 2001, le "Zone Manager Mail" adresse une longue lettre à la requérante. En substance, il note qu'elle admet l'exactitude et la réalité des faits qui lui sont reprochés, il conteste la pertinence de l'argument pris du problème de manque de personnel au bureau de Rixensart, relève que le manque de suivi et d'encadrement est antérieur à ce problème et que l'intéressée disposait des moyens pour y faire face et souligne que sa remplaçante a résorbé le retard en un mois tout en assurant la gestion quotidienne du bureau; il admet que la requérante gère des bureaux depuis de nombreuses années mais observe que le manque de suivi existe depuis 1998 et donne des exemples; il s'étonne de voir évoquer des problèmes de santé qui n'ont pas été signalés et conclut : "Les faits dont vous vous rendez coupable comme gestionnaire de bureau sont proprement inacceptables. Cette situation perdurant depuis un temps certain, je ne peux qu'en conclure que vous n'êtes plus à même d'exercer les fonctions de gestion qui sont les vôtres".

5. Un entretien a lieu le même jour; le procès verbal qui en est dressé est rédigé en ces termes :

" Participants :

Solange KAISIN, Ptp Rixensart 1
M. LAFFINEUR, Secrétaire-adjoint, CGSP
Stéphane ROLAND, Zone Manager Mail
Pascale KENIS, Zone Manager Retail

1. Lecture de la réponse au modèle 9 et de la conclusion
2. M. LAFFINEUR : peine disproportionnée malgré beaucoup de manquements.
Rixensart 1 = bureau très difficile, Madame KAISIN ne semble pas soutenue par ses agents.

Le gros problème de M^{me} KAISIN est de ne pas avoir délégué suffisamment. On peut comprendre qu'il ne faut pas mettre M^{me} KAISIN sur une fonction de gestionnaire mais doit-on réellement la rétrograder. Cette sanction est trop forte.

3. M^{me} KAISIN : «je m'occupe trop des personnes du bureau, je traite les problèmes oralement ce qui me fait perdre du temps».
4. Stéphane ROLAND : y a-t-il d'autres dossiers non traités autres que ceux trouvés dans la boîte.
5. M^{me} KAISIN : non, pas d'autres dossiers. N'accepte pas les conclusions.
6. Demande est faite à M^{me} KAISIN de se mettre en repos durant le traitement du dossier".

6. Le 19 octobre 2001 encore, le "Zone Manager Retail" et le "Zone Manager Mail" notifient à la requérante la décision suivante :

"Au regard des faits qui vous sont incriminés (voir note ZMM/65 du 8/10/01), que vous ne contestez pas (voir votre réponse du 10/10/01), et qui perdurent depuis un temps certain, nous devons conclure que vous n'êtes plus apte à exercer les fonctions de gestionnaire qui sont liées à votre grade de Chef de Bureau et nous nous voyons dès lors contraints de proposer votre rétrogradation au grade de Rédacteur Principal. En effet, vous autoriser à encore exercer des fonctions dirigeantes à La Poste nous apparaîtrait préjudiciable tant à l'entreprise qu'à vous-même."

7. Le 19 octobre 2001 aussi, le «Zone Manager Retail» et le «Zone Manager Mail» infligent à la requérante la rétrogradation au grade de rédacteur principal pour les motifs suivants :

- " - Entre mars 2001 et septembre 2001, ne pas avoir traité une vingtaine de dossiers 313.
- Entre juin et septembre 2001, ne pas avoir traité plusieurs réclamations écrites de clients (dont 4 demandes de remboursement de taxe Mutapost).
- Entre février et septembre 2001, ne pas avoir traité un grand nombre de dossiers administratifs afférent au personnel du bureau de Rixensart 1 et qui ont ou sont susceptibles d'avoir des répercussions pécuniaires pour les personnes qu'ils concernent (à savoir six dossiers IR-Payroll; quinze notifications de modification d'ancienneté d'agents; demande d'exécution d'une formalité substantielle dans un dossier de pension au profit d'un agent; notification d'une saisie-arrêt sur traitement d'un agent; notifications de mise en disponibilité, notification de régime pécuniaire, mod 8; cinq créances "Honoraires & frais médicaux pour accident de travail").
- Entre janvier et septembre 2001 ne pas avoir traité des dossiers divers, à savoir : Recensement annuel Arista à corriger et renvoyer; dossier récupération assignation de 22.647 FB payée indûment à M^{me} Nicole DE BOECK, monsieur étant décédé; demande d'un nouveau GVT loterie par le gérant de Rixensart 3; demande d'affranchissement en numéraire, demande de versement de pension sur CCP; factures ni approuvées ni renvoyées.
- De façon générale et depuis bien longtemps ne pas assurer le suivi et l'autorité nécessaire à l'égard des adp du bureau (peu ou pas de modèles 9 adressés aux agents, peu ou pas de suivi des modèles 9 donnés aux agents par son adjoint).
- Ne pas avoir établi les états 51 frais de déplacement du mois d'août pour les employés.
- Ne pas avoir effectué de contrôles (X426) entre juin et septembre 2001.
- Manque de suivi et récidives concernant les contrôles non exécutés constatés lors de chaque Audit depuis 1998."

8. Un entretien a lieu le 29 octobre 2001; il est résumé en ces termes :

" Entretien du 29/10/01 :

Présents :

M^{me} KAISIN S., ptp Rixensart 1
M. LAFFINEUR, CGSP
Stéphane ROLAND, Zone Manager Mail
Pascale KENIS, Zone Manager Retail

M. LAFFINEUR déclare que M^{me} KAISIN est punie 3 fois.

- Elle est écartée du service
- perte des primes liées au service
- sanction disciplinaire : rétrogradation

Dans la justification du modèle 12, pour Madame KAISIN le terme «non pécuniaire» signifie pas de malversations financières.

M. LAFFINEUR sollicite application de l'art. 1137 : écartement du service pendant max. 3 mois et ensuite trouver un autre poste que la gestion d'un bureau.

M. LAFFINEUR et M^{me} KAISIN reconnaissent qu'au vu des manquements, il n'est plus adéquat que M^{me} KAISIN gère un bureau.

Prochain entretien dans 10 jours, durant ce laps de temps M^{me} KAISIN a l'occasion de nous transmettre tout document utile à sa défense".

9. Le 29 octobre 2001, la requérante fait valoir la justification suivante :

" Bien que je reconnaisse les faits qui me sont reprochés, je ne peux admettre la sanction proposée car ceux-ci sont purement d'ordre administratif et non pécuniaire. D'autre part aucune sanction disciplinaire ne figure à mon dossier individuel".

10. Le 9 novembre 2001, le «Zone Manager Retail» et le « Zone Manager Mail» décident d'infliger à la requérante la rétrogradation au grade de chef de section (rang 24), en formulant cet avis :

" Nous considérons pouvoir rencontrer l'argumentation de M^{me} KAISIN en ce qui concerne l'absence de sanctions disciplinaires par le passé et de malversations financières à sa charge. Les manquements constatés dans la gestion de Rixensart établissent cependant que M^{me} KAISIN n'est plus apte à gérer un bureau de poste. Elle le reconnaît d'ailleurs elle-même (voir PV de l'entretien du 29/10/01 entre S. KAISIN, M^r LAFFINEUR, P. KENIS et S. ROLAND). Nous décidons dès lors d'infliger à M^{me} KAISIN la rétrogradation au grade de Chef de Section (rang 24). Cette sanction permet d'une part de tenir compte de l'argumentation de M^{me} KAISIN et d'autre part de constituer une punition en rapport avec la gravité des faits reprochés et admis".

La requérante introduit un recours auprès de la commission de recours.

11. Le 5 février 2002, cette dernière émet l'avis "que pour tous les membres, l'intéressée a commis de nombreuses négligences dont certaines ont entraîné des répercussions pécuniaires pour les personnes concernées. Qu'elle les reconnaît. Que le dossier reprend toutes les pièces en instance, sans distinction, alors qu'elle peut

justifier certains retards. Qu'il ressort des explications de M^{me} KAISIN que le bureau de Rixensart 1 a connu de gros problèmes en personnel, non seulement adp, mais aussi employé. Qu'elle a pris en charge des tâches qui ne lui étaient pas dévolues et qu'elle n'a pas su ou pas pu les déléguer au personnel intérimaire et que par conséquent, son propre travail a été négligé; que son état de santé ne lui a pas permis non plus de faire face. Que s'il est vrai que l'intéressée n'est pas ou plus à même de diriger un bureau «à problèmes» comme Rixensart, il est permis de penser qu'elle peut encore remplir son rôle de chef de bureau dans une entité plus calme (elle a d'ailleurs obtenu sa mutation au 1/2/2002 pour le bureau de Mont St Guibert). Que tenant compte des négligences commises, mais aussi pour chacune d'elles, de leur degré de gravité, et de la carrière de l'intéressée, la commission de recours à l'unanimité est d'avis que la sanction prononcée est disproportionnée et propose d'infliger la suspension disciplinaire pendant 1 jour."

12. Le 3 avril 2002, le «Chief Human Resources Officer» punit la requérante de la rétrogradation au grade de chef de section (rang 24) à partir du premier du mois suivant la date de la signature de cette décision; celle-ci, qui constitue l'acte attaqué, résume les antécédents de la procédure disciplinaire, puis expose la motivation suivante :

" Qu'en séance du 5 février 2002, ladite Commission a rendu un avis sur la base duquel elle propose que soit infligée une suspension disciplinaire pendant 1 jour.

Elle estime, en substance, que l'intéressée n'est pas ou plus à même de diriger un bureau «à problèmes» comme Rixensart mais qu'il est permis de penser qu'elle peut encore remplir son rôle de Chef de bureau dans une entité plus calme.

Considérant que, d'emblée, force est de constater que la sanction proposée par la Commission n'a plus aucune commune mesure avec celle initialement suggérée, d'une part, et avec les faits, d'autre part.

Considérant que la Commission semble confondre l'éventuelle faculté de M^{me} KAISIN à pouvoir gérer certains bureaux «faciles» et la nécessité de sanctionner une attitude objectivement inacceptable. De plus, l'on peut légitimement attendre d'un titulaire du grade de Chef de bureau la capacité de gérer efficacement un bureau ... et ses difficultés.

Considérant, en outre, qu'il apparaît que les nombreux dossiers que Madame KAISIN a laissé s'accumuler pendant plusieurs mois ont été traités par sa remplaçante en un mois. Qu'il s'agit là de la démonstration par l'absurde que les faits reprochés à l'intéressée ne sont pas la conséquence d'un éventuel excédent de travail mais bien de graves négligences dans son chef.

Considérant que, compte tenu de ces négligences et de leur gravité, la sanction proposée par la Commission de recours ne constitue pas une sanction adéquate et de nature à inciter Madame KAISIN à revoir radicalement la façon dont elle exerce ses fonctions. L'on peut même difficilement considérer que ladite sanction constitue un réel avertissement.

Considérant qu'une rétrogradation au grade immédiatement inférieur à celui dont était titulaire M^{me} KAISIN est, dans l'échelle des peines prévues par l'article 89, § 1^{er} du statut administratif, une sanction adéquate et proportionnée aux faits en cause. En outre, l'attribution de ce grade n'a pas, de facto, pour effet de soustraire toute fonction dirigeante à l'intéressée, elle impliquera que la fonction dirigeante qu'elle serait appelée à exercer sera de moindre importance.

Que cette constatation démontre, si besoin est, que l'avis de la Commission de recours ne repose pas sur une argumentation pertinente en ce qu'elle estime que la sanction ne doit pas être appliquée en raison de la faculté de M^{me} KAISIN de pouvoir gérer un bureau «facile».

Considérant par ailleurs que l'attribution du grade de Chef de section constituera un avertissement sérieux et une invitation à améliorer fondamentalement ses prestations.

Considérant que, pour l'ensemble de ces éléments, l'avis de la Commission ne peut absolument pas être suivi".

13. Le «Zone Manager Wavre» est informé par une note datée du 25 avril 2002 que "Comme suite à une décision du Chief Human Resources Officer en date du 03/04/2002, M^{me} KAISIN, Solange, chef de bureau, Matricule 108308-56 est rétrogradée au grade de chef de section et conformément à l'article 69 du Statut Administratif, l'agent susmentionné doit être mutée d'office. Cette mutation aura lieu au bureau de Genappe."

14. La requérante reçoit notification de cette décision le 30 avril 2002;

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, de l'article 95, § 1^{er}, du statut des agents de La Poste et de l'article 4 de la directive sur le régime disciplinaire, annexée audit statut"; que, dans le développement du moyen, elle fait valoir que l'acte attaqué devait indiquer concrètement pourquoi la sanction infligée a été choisie plutôt qu'une autre; qu'elle soutient que la circonstance qu'elle aurait admis avoir eu des difficultés de gestion doit être appréciée dans son contexte, qui est celui de la situation particulière de Rixensart dont la partie adverse elle-même a admis qu'il était difficile à gérer; qu'elle reproche également à la partie adverse de ne pas expliquer pourquoi elle s'est écartée aussi fondamentalement de l'avis de la commission de recours qui a considéré que les difficultés rencontrées à la tête du bureau de Rixensart ne signifiaient pas que l'intéressée n'était pas apte à remplir son rôle de chef de bureau dans une entité plus calme; qu'à l'estime de la requérante, l'affirmation contenue dans l'acte attaqué, selon laquelle un chef de bureau doit gérer un bureau et ses difficultés, "contourne la question" et n'explique ni en quoi consisterait concrètement l'incapacité de gestion, ni pourquoi la partie adverse s'est écartée aussi radicalement de l'avis de la chambre de recours; qu'elle conclut "qu'en se bornant à faire le constat que

la proposition de peine rendue par la Commission (suspension disciplinaire pendant un jour) n'a «plus aucune mesure avec celle initialement suggérée», force est de constater que la décision querellée n'est pas suffisamment motivée dans la mesure où elle se devait de dire pourquoi une autre peine n'a pas été infligée à la requérante";

Considérant que la partie adverse répond que les notes des 8 et 19 octobre 2001 ont clairement expliqué à la requérante les faits qui lui étaient reprochés ainsi que les raisons pour lesquelles l'auteur de ces notes estimait qu'elle n'était plus à même d'exercer ses fonctions de gestion; qu'elle en déduit qu'elle n'a pas pu se méprendre quant aux conséquences des faits qui lui étaient reprochés ni quant aux motifs de la sanction; qu'elle souligne que la requérante a été entendue à plusieurs reprises et estime que ses observations ont été prises en compte puisque la sanction infligée est moins lourde que celle qui avait été initialement proposée; que la partie adverse cite des passages de la décision attaquée démontrant, à son avis, que ladite décision "expose de manière claire et précise les raisons pour lesquelles l'avis de la Commission de recours n'est pas suivi et pour lesquelles la peine de la rétrogradation est choisie"; qu'après avoir rappelé les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées aux agents de La Poste, la partie adverse expose "que parmi ces peines, seule la rétrogradation sanctionne adéquatement les fautes commises par la requérante";

Considérant que la requérante prend un second moyen "de la violation du principe de proportionnalité, du principe de bonne administration, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation"; qu'elle soutient que la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier si son auteur a tenu compte de toutes les circonstances de la cause et qu'en l'absence d'un examen complet de ces circonstances, la sanction prononcée est disproportionnée; qu'elle met l'accent sur l'absence d'antécédents disciplinaires, sur les difficultés du bureau dont elle avait la charge, sur l'absence de malversations pécuniaires et sur la sanction beaucoup plus légère proposée par la commission de recours; qu'elle voit dans l'écart entre cette proposition et la sanction effectivement infligée une démonstration de la violation du principe de proportionnalité et ajoute "qu'en tout état de cause, à partir du moment où l'acte querellé s'écarte de manière plus que notoire de la sanction proposée, l'acte querellé devait dire en quoi cette sanction était adaptée";

Considérant qu'en ce qui concerne la motivation formelle de la décision querellée, la partie adverse renvoie à l'examen du premier moyen; qu'elle estime que l'absence de sanctions antérieures n'a pas d'impact sur la gravité des faits et la nécessité de les sanctionner, et déclare ne pas apercevoir en quoi l'absence de malversations

pécuniaires constituerait une circonstance atténuante; qu'elle souligne qu'elle était informée de tous les éléments de la cause et conteste avoir commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle rappelle le caractère marginal du contrôle de proportionnalité et relève que le seul élément invoqué par la requérante pour démontrer le caractère disproportionné de la sanction est le taux de la peine proposée par la commission de recours; qu'elle fait valoir à ce propos que "la position de la Commission de recours constitue un avis qui n'est en rien contraignant et dont La Poste peut s'écarter en motivant sa décision, ce qu'elle a fait";

Considérant, sur les deux moyens réunis, que les mêmes faits et les mêmes justifications ont été appréciés de manière très différente par la commission de recours et par l'auteur de l'acte attaqué; qu'il n'est pas interdit à l'autorité qui prend la décision finale en matière disciplinaire de s'écarter de l'avis de la commission de recours, à condition de motiver cette divergence; que l'acte attaqué contient à cet égard une motivation qui ne paraît pas, à première vue, se résumer à une clause de style; qu'on peut y lire ce que la partie adverse attend d'un chef de bureau, son opinion sur le lien de causalité entre un éventuel excédent de travail et les négligences constatées et son souci de donner un réel avertissement à l'intéressée; qu'il est également précisé que la sanction infligée ne privera pas la requérante de toute fonction dirigeante et constituera un avertissement sérieux; qu'il n'apparaît pas, au vu de la décision attaquée et du dossier administratif, que la violation de l'obligation de motiver est manifeste, même s'il peut s'avérer par la suite que, sur ce point, les moyens sont sérieux ou même fondés; que, de même, les faits paraissant établis à ce stade de la procédure, il n'est pas manifeste que la sanction infligée serait hors de toute proportion avec leur gravité; que le bien-fondé des moyens n'apparaît pas à l'évidence; qu'il n'y a pas lieu de faire application de l'article 94 du règlement général de procédure,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire dans la procédure en référé.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit mars deux mille trois par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

F. VAN MICHEL.

S. GEHLEN.