

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.917 du 17 juin 2002

A.117.811/VIII-2943

En cause : **ROMAGNOLO** Philippe,
ayant élu domicile chez
Me Etienne DUVIEUSART, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Finances.

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

Vu la demande introduite le 7 mars 2002 par Philippe ROMAGNOLO qui tend à la suspension de l'exécution de l'arrêté pris le 4 janvier 2002 par le directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus qui :

- retire l'arrêté du 7 mars 2002 qui le déplace par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale des contributions directes de Bruxelles II Sociétés, à partir du 15 mars 2001;
- le déplace par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale des contributions directes de Bruxelles II Sociétés, à partir du 15 mars 2001;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

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

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

Vu l'ordonnance du 21 mai 2002 fixant l'affaire à l'audience du 7 juin 2002;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me TISON, loco Me DUVIEUSART, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier 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 sont les suivants :

1. Le requérant est inspecteur principal, chef de service, à l'administration des contributions directes, mis à la disposition de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus; il était affecté au centre de contrôle de Charleroi-centre jusqu'au 14 mars 2001.

2. Un rapport signé le 1^{er} février 2001 par le directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus annonce "l'intention de déplacer l'intéressé par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers une autre résidence administrative"; sur la base de différents éléments qu'il énumère, le rapport indique que ceux-ci "donnent à penser que M. ROMAGNOLO travaille pour les deux sociétés de son épouse pendant ses prestations de bureau"; le même rapport relève que des "tentatives d'influence" ont été exercées dans le cadre de la vérification de la situation fiscale d'un contribuable défendu par l'une de ces sociétés et qu'un procès-verbal du 28 novembre 2000 acte l'intervention du requérant dans ce dossier, indique que l'intéressé s'est fait produire le dossier fiscal d'une s.p.r.l. cliente des deux sociétés de son épouse et qu'il utilise régulièrement une voiture reprise au bilan d'une de ces

sociétés. Le rapport fait état d'appels, dont les destinataires sont identifiés, à partir du poste téléphonique du bureau du requérant.

3. Par lettre du 5 février 2001, le requérant est informé de l'intention de l'administration et invité "à formuler par écrit et dans les dix jours de calendrier (ses) remarques et objections à propos de cette intention".

Dans une lettre du 13 février 2001, le requérant fournit des explications circonstanciées sur les activités des sociétés de son épouse; il exprime le regret qu'un amalgame soit fait entre la qualité de clients de ces sociétés et celles d'amis personnels; il conteste les "tentatives d'influence" et la nature de l'intervention qui lui est imputée, donne des précisions à propos d'un dossier "désélectionné", explique dans quelles circonstances il utilise le véhicule de société de son épouse et, tout en émettant "les plus vives réserves sur le procédé qui a consisté à relever les numéros de téléphone qui ont été appelés de (son) bureau", il fournit des précisions à ce sujet. Il ajoute : "Enfin, je crois également nécessaire de contester d'emblée, les procédés utilisés par l'administration pour instruire ce dossier, lesquels constituent une violation manifeste des droits de la défense et du respect dû à ma vie privée. Cet élément devrait, en soi, suffire à rendre inopérante la présente procédure". Il conclut en demandant l'autorisation de prendre connaissance et copie du dossier complet afin de pouvoir pleinement assurer sa défense. Cette autorisation lui est donnée par lettre du 16 février 2001.

4. Le 16 février 2001, le directeur régional transmet les observations du requérant à l'administration centrale; il exprime comme suit les conclusions personnelles qu'il en tire :

- " 1) il ne me paraît pas crédible que Monsieur ROMAGNOLO ignore quels sont les clients de la SC Walrandt Secrétariat et de la SC Manafisc.
2) Sa version très édulcorée de son intervention dans le dossier PIETERS ne peut être retenue.
3) Monsieur ROMAGNOLO reconnaît les relations privilégiées avec les comptables clients des sociétés de son épouse.

Dans l'intérêt du service, j'estime donc qu'il serait souhaitable de déplacer l'intéressé par mesure d'ordre".

5. Le 7 mars 2001, le directeur général décide de déplacer le requérant "par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale des contributions directes de Bruxelles II sociétés, à partir du 15 mars 2001". L'exécution de cette décision a été suspendue par l'arrêt n° 101.115 du 23 novembre 2001.

6. Le 4 janvier 2002, le directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus décide de retirer sa décision du 7 mars 2001, de déplacer le requérant par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de direction

régionale des contributions directes de Bruxelles II Sociétés, à partir de la même date. Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration et du statut des agents de l'Etat, plus particulièrement du chapitre relatif au régime disciplinaire"; qu'il expose qu'à la suite de l'arrêt n° 101.115 du 23 novembre 2001, "la partie adverse a adopté un nouvel acte lequel comporte une motivation de pure forme qui plus est insérée a posteriori pour répondre à la critique" du Conseil d'Etat et en déduit que "la décision querellée apparaît donc toujours viciée sur le plan de sa motivation"; qu'il soutient que les raisons invoquées pour réfuter ses explications du 13 février 2001 "sont purement formelles et de surcroît non pertinentes" et que l'acte entrepris "repose en outre non sur des éléments matériellement établis mais sur la conviction de son auteur"; qu'il détaille ces griefs en critiquant la réponse donnée par l'acte entrepris à ses explications en ce qui concerne l'activité réelle de son épouse au sein des sociétés WALRANDT SECRETARIAT et MANAFISC - réponse qu'il juge purement formelle - et soutient qu'un élément nouveau est invoqué là où l'acte critiqué considère "que, de même, vu l'objet social de cette société et même si ces démarches ont effectivement, le cas échéant, été opérées «sur ordre» du comptable de la société en question, il reste que cette manière d'agir ne cadre pas avec la qualité prétendue d'associé non actif de l'épouse de l'intéressé"; qu'il explique que la partie adverse fait un amalgame entre la société MANAFISC, qui avait une activité comptable et fiscale mais dont son épouse était associée non active et la société WALRANDT, qui a pour objet, notamment, des travaux de secrétariat et dans laquelle son épouse est active; qu'il précise qu'une société qui fait des travaux de secrétariat a des clients qui travaillent dans des domaines différents, ce qui ne signifie pas que ladite société devient professionnelle dans ces domaines; que le requérant rappelle les explications qu'il a données à propos de ses appels téléphoniques et soutient que, sans contester leur réalité ou leur exactitude, la partie adverse les élude purement et simplement en affirmant "qu'il est raisonnable de penser que les contacts pris par l'agent l'ont été à des fins non exclusivement privées"; qu'il s'agit, selon le requérant, d'une formule qui ne révèle pas

le pourquoi de la conclusion retenue; qu'à propos des "tentatives d'influence", il relève que la partie adverse admet finalement ses explications dans un des deux cas et déclare ne pas comprendre pourquoi elle continue à considérer que, dans l'autre cas, il aurait exercé de "fortes pressions" dans le cadre des vérifications; qu'il fait encore valoir que les critiques relatives à l'utilisation du véhicule de société de son épouse et aux activités réelles de cette dernière sont incompréhensibles au vu des explications qu'il a données; qu'il conclut sur ce dernier point que "le seul fait, pour son épouse, de gérer ou d'être associée à quelque titre que ce soit dans une société que la partie adverse considère être de nature comptable et fiscale ne peut impliquer ipso facto une quelconque suspicion d'incompatibilité voire de malhonnêteté dans le chef du requérant"; qu'il considère comme stéréotypée l'affirmation selon laquelle "il existe pour les agents des administrations fiscales une incompatibilité morale absolue entre la collaboration qu'il(s) pourrai(en)t prêter à un redevable et les devoirs inhérents à leurs fonctions" et estime que de pareils agissements ne peuvent être retenus comme blâmables que s'il existe des éléments concrets permettant de croire qu'un agent les a posés; que le requérant déduit de l'ensemble des éléments qu'ils a relevés "que la partie adverse a apprécié de manière manifestement déraisonnable la situation", que son intention réelle était de le sanctionner et que "quelles que soient les explications qu'il aurait pu apporter (et a apporté), elle le considérerait comme fautif et avait décidé de le déplacer";

Considérant qu'en retirant et en refaisant un acte dont la suspension de l'exécution a été ordonnée par le Conseil d'Etat pour violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la partie adverse n'avait pas d'autre obligation que de motiver formellement sa nouvelle décision; qu'il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir formulé cette motivation "a posteriori" dans sa nouvelle décision;

Considérant que dans un cas comme celui de l'espèce, où la proposition d'une décision doit être soumise à la contradiction, l'effectivité de la règle audi alteram partem doit être assurée par l'examen des arguments avancés par l'intéressé; que la motivation formelle de la décision doit refléter la réalité de cet examen et doit indiquer au moins globalement pourquoi ces arguments ne sont pas retenus;

Considérant qu'il ne peut plus être reproché à la partie adverse d'avoir usé d'une formule lapidaire pour écarter les explications du requérant; qu'elle a reproduit dans l'acte les explications données par le requérant et a indiqué pourquoi elle ne les retenait pas; qu'à plusieurs reprises, l'acte critiqué fait état des mesures de précaution ou de prévention que l'administration peut et doit prendre pour éviter que ses agents

soient soupçonnés d'exercer, directement ou indirectement, une activité incompatible avec leur qualité; qu'au stade actuel de la procédure, la référence faite à ce principe constitue un motif pertinent et admissible dès lors qu'il ne peut être d'emblée exclu que les activités de l'épouse du requérant dans deux sociétés, dont l'une travaille pour l'autre, puissent susciter la suspicion dans le chef de contribuables qui ne sont pas au courant des subtiles distinctions faites entre ces activités; que, s'agissant d'une mesure d'ordre et non d'une sanction disciplinaire, la partie adverse n'a pas fait un usage déraisonnable de son pouvoir d'appréciation en résolvant le doute qui pouvait subsister dans le sens de l'intérêt public plutôt que dans celui de l'intérêt particulier de l'agent concerné; que la même considération vaut pour les éléments autres que ceux relatifs à l'activité de l'épouse du requérant; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de l'excès de pouvoir et de la violation des droits de la défense; que le requérant reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir entendu après le retrait de la première décision de déplacement et avant d'adopter une nouvelle décision de déplacement par mesure d'ordre; qu'il lui reproche également de ne pas lui avoir transmis le dossier sur lequel elle s'est fondée pour adopter la décision critiquée; qu'il soutient enfin que "dès lors que la mesure d'ordre était un fait manifestement acquis avant même son adoption et quelles que soient les explications pouvant être données par le requérant, les droits de la défense ont été violés";

Considérant que la décision entreprise se fonde sur le dossier qui était en possession de la partie adverse lorsqu'elle a pris la décision du 7 mars 2001; qu'avant cette décision, le requérant avait eu l'occasion d'exercer pleinement son droit de faire valoir son point de vue; que ses explications et la manière dont elles ont été réfutées sont d'ailleurs au centre du premier moyen; que la procédure ayant été reprise au stade de l'irrégularité constatée, il n'y avait pas lieu de donner à nouveau au requérant l'occasion de s'expliquer avant d'adopter l'acte présentement critiqué; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen "de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, des articles 22 et 29 de la Constitution et de la violation du principe de bonne administration et d'équitable procédure"; qu'il soutient que la partie adverse a méconnu ces dispositions et principes en procédant à une "perquisition" dans son bureau, en s'emparant de son calepin téléphonique et en procédant à la vérification et à l'identification des destinataires des appels téléphoniques donnés par lui à partir de son

bureau; que le requérant en déduit que la décision entreprise est viciée à la base par les illégalités ainsi dénoncées;

Considérant qu'il n'est pas allégué que la partie adverse aurait pris connaissance du contenu des entretiens téléphoniques du requérant; qu'elle a identifié, au départ de documents existants, les destinataires desdits appels, ce que toute personne peut en principe faire en s'adressant à Belgacom; qu'au stade actuel de la procédure, les principes et dispositions visés au moyen ne semblent pas avoir été méconnus; qu'en outre, les appels téléphoniques depuis le bureau du requérant ne constituent pas le seul motif de la décision et le motif ne paraît pas revêtir un caractère à ce point essentiel que l'acte attaqué eût été différent en son absence; qu'au terme d'un examen sommaire du moyen, il ne peut être conclu à son caractère sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-sept juin deux mille deux par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Th. BLANJEAN.

S. GEHLEN.