

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 110.677 du 25 septembre 2002

A.77.258/VIII-749

En cause : **LECHANTEUR** Charles,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTTENDAELE,
et Nathalie VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^{ème} CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 janvier 1998 par Charles LECHANTEUR qui demande l'annulation de "la décision du Directeur général des contributions directes du 27 novembre 1997 l'éloignant, à partir du 1^{er} décembre, du service dans lequel il exerce actuellement ses fonctions";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 26 février 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 8 juillet 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 20 septembre 2002;

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

Entendu, en leurs observations, Me SCHAFFNER, loco Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour le requérant, et Mme ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, 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 nommé dans les services de la partie adverse depuis le 1^{er} juin 1966. Au moment des faits, il occupe la fonction d'inspecteur principal d'administration fiscale (chef de service) à l'administration des contributions directes à "Liège-direction".

2. Le 7 décembre 1995, dans le cadre de l'examen d'une réclamation introduite par des contribuables, l'inspecteur d'administration fiscale LEMAIRE informe son directeur régional de ce que "sauf meilleur avis, [il] propose l'annulation de la cotisation [...] pour violation de l'article 346 CIR 92 et d'inviter le service de taxation compétent à établir une nouvelle cotisation sur pied des dispositions de l'article 355 CIR 92".

3. Le 9 janvier 1996, en qualité de "fonctionnaire délégué par le directeur régional des contributions directes à Liège", le requérant accorde un dégrèvement d'impôt à ces mêmes contribuables "pour cause d'illégalité (violation de l'article 346 du Code des impôts sur les revenus 1992)".

4. Le 22 mai 1997, trois inspecteurs de l'administration des contributions directes adressent une note confidentielle à l'auditeur général MOUREAU, l'informant de ce que certains contribuables pourraient bénéficier d'appuis au sein de l'administration. Y sont également dénoncés, des "tentatives de corruption active", ainsi que des "indices de fraude fondée sur faux et usage de faux". Cette note ne met nommément en cause aucun fonctionnaire.

5. Le 3 octobre 1997, l'auditeur général HENDRICKX, de l'administration centrale des contributions directes, écrit ce qui suit au directeur régional de Liège :

" Dans le cadre d'une réclamation introduite par les redevables [...] M. LEMAIRE, inspecteur principal d'administration fiscale à Liège II, a proposé le 7 décembre 1995 d'annuler la cotisation reprise sous total : 776.755 F et d'inviter le service de taxation compétent à établir une nouvelle cotisation.

Par décision du 9 janvier 1996, M. LECHANTEUR, inspecteur principal d'administration fiscale auprès de votre direction, a décidé d'accorder les dégrèvements d'impôts pour la cotisation litigieuse. Dans son transmis de la même date au dirigeant du contrôle de Liège 6, il n'a toutefois pas invité celui-ci à procéder à un nouvel enrôlement.

En agissant de la sorte, M. LECHANTEUR a contrevenu aux dispositions prévues aux circulaires des 18 septembre 1980 et 17 novembre 1980, réf. : Ci. RH. 861/317. 718 et au Manuel «taxation» sous les n^{os} 171/301 et 17/1303 et qui stipulent que la décision d'un tel litige était de votre seule compétence.

En conséquence et dans l'attente des résultats de l'enquête actuellement en cours, vous voudrez bien, Monsieur le Directeur régional, entendre, dans les plus brefs délais, M. LECHANTEUR dans le seul cadre d'une mutation par mesure d'ordre et me faire parvenir vos propositions d'éloignement de l'intéressé en dehors d'un bureau situé à Liège".

6. Le 8 octobre 1997, le directeur régional de Liège répond que comme "tous [ses] fonctionnaires de direction (directeur a.f. et inspecteurs principaux) sont habilités à signer en [son] nom les décisions décrétant une annulation [...], M. LECHANTEUR n'a pas contrevenu aux dispositions en la matière". Le directeur régional fait ensuite état des raisons pour lesquelles il estime que l'on ne peut reprocher au requérant "de n'avoir pas fait procéder à une réimposition". Il en conclut qu' "aucune faute ne pouvant être imputée à M. LECHANTEUR en ce qui concerne la décision [...] concernée aucune mesure d'ordre ne s'avère justifiée à son égard [...]".

7. Le 14 novembre 1997, l'auditeur général HENDRICKX demande au directeur régional de Liège d'entendre le requérant "dans le cadre des articles 77 et suivants du statut des agents de l'Etat". L'auditeur général demande également au directeur régional de lui faire parvenir ses "propositions d'éloignement de l'intéressé en dehors d'un bureau situé à Liège".

8. Le 18 novembre 1997, le requérant est convoqué à une "audition préalable" dans le cadre du "régime disciplinaire". Les faits qui lui sont reprochés sont décrits comme suit :

" avoir accueilli favorablement la réclamation introduite par les redevables [...] sans avoir examiné lui-même ou fait examiner par un de ses collaborateurs la question de principe soulevée par l'agent taxateur et relative à la possibilité d'enrôler la cotisation litigieuse sans l'envoi préalable d'un avis de rectification".

Dans la même convocation, le requérant est par ailleurs informé de ce qu'il sera "également entendu dans le cadre d'une mutation par mesure d'ordre".

9. Le 25 novembre 1997, date de l'audition, le requérant dépose une note rédigée par son conseil, ainsi qu'une note rédigée par ses soins. Ces notes ne figurent pas au dossier administratif, qui ne contient pas de procès-verbal de l'audition.

10. Le 27 novembre 1997, "vu l'arrêté royal du 29 octobre 1971 fixant le règlement organique du ministère des Finances, ainsi que les dispositions particulières y assurant l'exécution du statut des agents de l'Etat modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 6 juillet 1997" et "considérant qu'au vu des éléments découverts lors de l'enquête actuellement menée à charge [du requérant], inspecteur principal d'administration fiscale (chef de service) à l'administration des contributions directes à Liège-direction, il convient d'éloigner l'intéressé du service où il exerce actuellement ses fonctions", le directeur général des contributions directes prend un arrêté aux termes duquel le requérant "est affecté, dans l'intérêt du service, à la date du 1^{er} décembre 1997" dans un emploi d'inspecteur principal d'administration fiscale (chef de service) à Verviers.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que depuis le 30 juin 2002, le requérant a été réintégré à Liège; que l'acte attaqué a produit des effets pendant près de quatre ans; que le requérant garde intérêt à l'annulation de cet acte;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des articles 78 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et plus particulièrement de la violation du principe général de droit qui impose à l'administration de respecter les droits de la défense de l'administré ou, à tout le moins le caractère contradictoire de la procédure en cas de prise d'une mesure grave"; qu'il expose, dans la première branche, que la convocation qui lui a été adressée n'indiquait pas les faits à l'origine de l'audition préalable à une mesure d'ordre, ce qui, selon lui, ne lui permettait pas de se défendre utilement au regard de cette mesure; que dans la seconde branche, il fait valoir qu'il n'a pas eu l'occasion de consulter son dossier avant d'être entendu, alors que l'accès au dossier est indispensable pour préparer utilement la défense;

Considérant que la partie adverse observe, à titre principal, que l'acte attaqué n'est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure d'ordre dont le but était d'éloigner le requérant "de son service et d'assurer le bon déroulement de l'enquête : la recherche de la vérité imposait de prendre les mesures adéquates pour que toute la lumière soit faite sur les manquements constatés"; qu'elle en déduit que les articles 78 et suivants de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, relatifs à la procédure disciplinaire, n'étaient pas applicables, en sorte que "d'une manière générale, le moyen n'est pas fondé"; qu'examinant "à toutes fins utiles" les deux branches du moyen, elle expose à propos de la première que les termes de la convocation étaient suffisamment clairs et que le requérant ne pouvait pas ignorer "que les faits sur lesquels il devait se justifier dans le cadre de la procédure disciplinaire servaient également de base à la mesure d'ordre proposée"; qu'elle relève que l'intéressé a d'ailleurs préparé sa défense "en rapport avec lesdits faits pour les besoins de la procédure disciplinaire"; qu'elle souligne qu'une saine gestion des services administratifs impose parfois de pouvoir modifier rapidement l'affectation d'un agent avant l'aboutissement de la procédure disciplinaire; qu'elle admet qu'une telle modification peut léser l'agent et explique que c'est le motif pour lequel, au département des Finances, une procédure d'audition préalable est prévue; qu'elle expose que cette procédure permet à l'agent de s'adresser au collège des chefs de service qui "émet un avis à l'intention du secrétaire général du ministère des Finances afin que ce dernier puisse se prononcer sur la mesure de déplacement par mesure d'ordre"; qu'elle souligne que le requérant n'a pas fait usage de cette faculté et en déduit qu'il est "mal venu de prétendre n'avoir pu utilement exercer son droit de défense"; qu'à propos de la seconde branche, la partie adverse rappelle que l'acte attaqué n'est pas une décision disciplinaire et fait valoir que, dans une procédure de mesure d'ordre, "aucune disposition légale ou réglementaire n'impose l'accès au dossier"; qu'elle ajoute "que même dans le cadre d'une procédure disciplinaire, la faculté de consultation du dossier n'est organisée qu'au stade de la convocation adressée à l'agent dans les cinq jours de la saisine du collège des chefs de service de la proposition provisoire de peine lui adressée par l'autorité compétente" et précise qu' "en l'état actuel de l'enquête, une telle proposition provisoire de peine n'a pas encore pu être formulée";

Considérant que la décision attaquée n'est pas une décision disciplinaire; qu'il s'agit cependant, comme l'admet la partie adverse, d'une mesure grave, prise en raison du comportement du requérant; que l'agent à l'égard duquel une telle mesure est envisagée doit en être averti et doit se voir offrir la possibilité d'exposer son point de vue, tant au sujet des faits qu'au regard de l'intérêt du service; qu'à cette fin, il a droit à la communication des reproches qui lui sont faits et de la nature de la mesure envisagée; qu'en l'espèce, sous l'intitulé "régime disciplinaire", une seule convocation a été adressée

au requérant; que cette convocation mentionne les faits qui lui sont reprochés sur le plan disciplinaire et ajoute que l'intéressée sera "également entendu dans le cadre d'une mutation par mesure d'ordre"; qu'il n'est pas interdit de prévoir une seule audition pour la procédure disciplinaire et pour la procédure de mesure d'ordre, à la condition d'opérer clairement la distinction entre ces deux procédures qui poursuivent des buts différents étant, d'une part, la sanction d'un comportement et, d'autre part, l'intérêt du service; qu'en égard à cette différence, l'identité des faits en cause dans les deux procédures ne peut se présumer; que la convocation adressée au requérant indique ce qui lui est reproché sur le plan disciplinaire, mais ne mentionne pas que l'audition dans le cadre de la mesure d'ordre repose sur les mêmes faits; qu'il s'agit d'une hypothèse et non d'une certitude; qu'une hypothèse ne permet pas de préparer utilement la défense; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant que le droit de faire valoir son point de vue à propos d'une mesure d'ordre ne peut être utilement exercé que si l'agent à l'encontre duquel une telle mesure est proposée a connaissance non seulement des faits qui lui sont reprochés, mais aussi des pièces sur lesquelles l'autorité se fonde; qu'il est établi que le requérant n'a pas eu accès au dossier avant son audition; que la seconde branche du moyen est fondée;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du directeur général des contributions directes du 27 novembre 1997 éloignant Charles LECHANTEUR, à partir du 1^{er} décembre 1997, du service dans lequel il exerce actuellement ses fonctions.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq septembre
deux mille deux 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.