

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.185 du 10 mai 2004

A.82.094/VIII-1225

En cause : **NEUKERMANS** Robert,

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 janvier 1999 par Robert NEUKERMANS qui demande l'annulation de la décision du 26 novembre 1998 qui le déplace par mesure d'ordre dans l'intérêt du service vers le bureau de l'enregistrement de Wavre à partir du 1^{er} décembre 1998;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 29 juillet 2003 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 12 février 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mars 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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, inspecteur d'administration fiscale, a été affecté lors de son entrée en service en 1987, à l'administration centrale de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines. Au mois de février 1994, il a été muté au bureau de l'enregistrement de Saint-Josse II, puis, en 1999, au bureau de l'enregistrement d'Ixelles III.

2. Par une note du 26 octobre 1998, le requérant "est invité, notamment dans l'optique d'un éventuel déplacement par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers une autre résidence administrative, à exposer son point de vue quant aux faits suivants (qui illustrent tous que le minimum d'entente nécessaire entre lui et ses supérieurs hiérarchiques et collègues n'existe plus) et à formuler ses objections ou observations éventuelles relatives à l'intention de le déplacer, dans les dix jours de calendrier après la notification de la présente demande"; suit l'énumération de faits qui se situent entre le début du mois d'avril 1998 et le début du mois d'octobre 1998. Le requérant fournit des explications écrites le 3 novembre 1998; en substance, il conteste l'exactitude des faits, expose qu'il n'a pas reçu d'explications suffisantes et fait état de problèmes de santé.

3. Le 26 novembre 1998, le chef d'administration faisant fonction de l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines décide de déplacer le requérant par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers le bureau de l'enregistrement de Wavre où sa résidence administrative est fixée à partir du 1^{er} décembre 1998. Il s'agit de l'acte attaqué qui contient notamment la motivation suivante :

" (...)

Considérant que les faits repris dans la demande du 26 octobre 1998, sous les tirets 2, 4, 5, 7, 8, 10 et 11, illustrent tous que le minimum d'entente nécessaire entre M. NEUKERMANS et ses supérieurs hiérarchiques et collègues n'existe plus, à ce point même que le bon fonctionnement du service en est gravement perturbé; que les autres faits ne sont pas pris en considération pour apprécier la nécessité d'une mesure administrative et conservatoire;

Considérant qu'il s'avère nécessaire de mettre fin sans tarder à cette situation tendue et conflictuelle;

Considérant que la présence de M. NEUKERMANS est un obstacle à une franche collaboration et entrave la bonne marche du service;

Considérant que la collaboration de l'intéressé dans son bureau actuel est contraire aux intérêts de l'Administration;

Considérant qu'une collaboration dans un autre service de la direction de l'enregistrement de Bruxelles ne peut être envisagée, étant donné, d'une part, que tous les offices, exception faite de trois d'entre eux, sont situés dans le même bâtiment et, d'autre part, les problèmes relationnels qui se sont manifestés tant vis-à-vis de l'inspecteur principal que de l'inspecteur principal-chef de service et du directeur régional;

Considérant que l'intérêt du service requiert que M. NEUKERMANS soit déplacé immédiatement vers une autre résidence administrative;

Considérant qu'une collaboration à Wavre répond aux intentions de l'Administration et est appropriée vu les besoins fonctionnels en personnel;

Considérant qu'un déplacement vers Wavre n'impose pas de trop lourdes sujétions à l'agent".

4. Dans les faits, le requérant n'a jamais exercé ses fonctions au bureau de Wavre. Après une décision du Service de Santé administratif le déclarant définitivement inapte à l'exercice normal et régulier de ses fonctions mais apte à prester des services dans un autre service (décision qui fait l'objet du recours 114.314/VIII-2809), il a été affecté au bureau de l'enregistrement de Braine l'Alleud; la suspension de l'exécution de la décision du 9 septembre 2002 relative à cette réaffectation a été ordonnée par l'arrêt n° 115.352 du 31 janvier 2003 et la procédure en annulation est pendante.

L'arrêté royal du 10 janvier 2003 accordant au requérant la démission de ses fonctions pour inaptitude physique et l'autorisant à faire valoir ses droits à la pension le 1^{er} novembre 2002 a été annulé par l'arrêt n° 122.880 du 16 septembre 2003;

Considérant que le requérant prend un moyen unique "de la violation du principe général des droits de la défense, des articles 13, 77, 78, 79 et 88 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, tel que modifié par l'arrêté royal du 31 mars 1995, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation adéquate, de l'excès et du

détournement de pouvoir"; qu'il soutient que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée et en veut pour preuve le respect de certaines formes inhérentes à la procédure disciplinaire; qu'il expose "qu'il est incontestable que les griefs reprochés au requérant, s'ils sont réellement avérés, sont constitutifs de manquements aux devoirs des agents de l'Etat; qu'en privilégiant une mesure de déplacement par mesure d'ordre plutôt qu'une réelle sanction disciplinaire, alors que l'une et l'autre ont les mêmes effets en pratique, la partie adverse a privé le requérant, de manière indue, de toutes les garanties qui lui sont offertes par la procédure disciplinaire, et tout particulièrement la publicité et les voies de recours"; que, dans son mémoire en réplique, le requérant déclare qu'il n'avait pas connaissance de la plupart des pièces du dossier administratif et relève que ce dossier ne contient pas les pièces attestant de la réalité de ses problèmes de santé; qu'il joint deux certificats médicaux confirmant qu'un traitement médical est en cours; que, sur le fond, il énumère celles des pièces du dossier qui, selon lui, constituent des "indices de griefs disciplinaires"; qu'à cet égard, il met en exergue les faits se rapportant à l'application de l'horaire variable et fait état d'instructions administratives prévoyant des peines disciplinaires en cas d'abus en la matière; qu'il conclut en ces termes :

" Dès lors, de deux choses l'une :

- soit, les griefs imputés au requérant - qui sont, pour rappel, formellement contestés - ne sont effectivement pas réels ou peu sérieux, et ne pouvaient dès lors pas être retenus par la partie adverse, ni pour appuyer une procédure disciplinaire, ni pour fonder une mesure de déplacement prise prétendument dans l'intérêt du service;
- soit, les griefs contenus dans le dossier administratif s'avèrent réels, et dans ce cas il doivent objectivement conduire à l'intentement d'une procédure disciplinaire, puisque ces faits ne peuvent être regardés autrement, en droit, que comme des infractions disciplinaires. Dans une telle hypothèse, les garanties de procédure offertes à l'agent par les articles 78 et suivants du statut des agents de l'Etat devraient permettre au requérant de contester la réalité de ces griefs";

que dans son dernier mémoire, il se demande s'il n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution que l'autorité puisse "librement établir une différence de traitement entre ses agents qui font l'objet d'une mesure de déplacement disciplinaire, et bénéficient alors des garanties prévues par le statut disciplinaire, et ceux qui font l'objet d'une mesure de déplacement par mesure d'ordre et sont, comme le requérant, privés de toutes garanties de ce type, cette différence trouvant sa source dans une qualification discrétionnaire des faits par l'autorité administrative";

Considérant, quant au dernier argument relatif à une éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution, que, comme la partie adverse l'observe à juste titre dans son dernier mémoire, il s'agit d'un moyen qui n'est pas d'ordre public; que n'ayant

pas été soulevé dans le requête ou même dans le mémoire en réplique alors qu'il pouvait l'être, le moyen est tardif et, donc, irrecevable;

Considérant qu'il est parfois malaisé de distinguer les décisions disciplinaires des mesures d'ordre prises par l'autorité dans l'intérêt du service; que pour qualifier la nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte des circonstances qui l'ont engendré, de l'existence ou non d'une intention de punir l'agent et des conséquences de la mesure sur son statut administratif et pécuniaire; que la motivation de l'acte est également un élément déterminant; que la preuve de l'intention de l'administration doit être apportée par le requérant ou résulter des éléments du dossier;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a été invité à s'expliquer sur un certain nombre de faits relatifs au respect de l'horaire, à la manière dont il s'acquittait de ses tâches et à son attitude vis-à-vis de ses collègues et de ses supérieurs; que l'acte attaqué se fonde uniquement sur cette dernière catégorie de faits dont il déduit qu'ils "illustrent tous que le minimum d'entente nécessaire entre M. NEUKERMANS et ses supérieurs hiérarchiques et collègues n'existe plus, à ce point même que le bon fonctionnement du service en est gravement perturbé"; qu'il n'y a donc pas lieu d'avoir égard aux arguments et contestations en rapport avec l'exécution des tâches et le respect de l'horaire; que le requérant déclare contester les faits, mais qu'il n'avance aucun argument concret à l'appui de cette contestation, spécialement quant aux seuls faits retenus relatifs aux relations des agents au sein du service; que la motivation de l'acte attaqué démontre que, si le requérant semble bien être considéré comme la cause d'une situation tendue et conflictuelle, cette circonstance n'est en aucune façon qualifiée de faute; qu'aucune intention de punir ne transparaît au travers des motifs de l'acte attaqué; que le statut administratif du requérant n'est pas modifié, pas plus que sa situation pécuniaire; que la mesure de déplacement implique, certes, un trajet plus long vers le lieu du travail, mais que cette seule circonstance ne suffit pas à donner à l'acte attaqué le caractère d'une mesure disciplinaire; qu'au demeurant, il ressort des motifs de l'acte que la partie adverse a pris soin de vérifier qu'un déplacement vers Wavre n'imposait pas de trop lourdes sujétions à l'agent; que la circonstance que le requérant a été invité à fournir des explications au sujet d'une série de faits ne peut être considérée comme l'indice de la volonté d'infliger une sanction; qu'il s'agit simplement d'une application du principe de bonne administration en vertu duquel un agent doit être mis en mesure de faire valoir son point de vue lorsqu'une mesure d'une certaine gravité est envisagée à son égard; qu'un déplacement, même non disciplinaire constitue une telle mesure; que c'est en vain également qu'il est soutenu que la partie adverse n'a retenu que des faits antérieurs à l'expiration du délai de prescription en matière disciplinaire; qu'il ressort des motifs de l'acte attaqué que celui-ci ne prend en considération que les faits concernant les relations

du requérant avec ses collègues et ses supérieurs; que rien ne démontre que ces faits auraient été retenus uniquement en fonction de la date à laquelle ils se sont produits; que l'ensemble des éléments qui précèdent conduit à la conclusion que rien n'indique que l'intention de la partie adverse a été autre que d'assurer le bon fonctionnement du service et qu'elle aurait en réalité entendu sanctionner disciplinairement le requérant sans respecter la procédure disciplinaire; 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 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix mai deux mille quatre 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.