

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 168.951 du 14 mars 2007

A.181.501/VIII-5873

En cause : **DE MOL** Alain,
ayant élu domicile chez
Mes France MAUSSION et
Gaëtan VAN HOOREBEKE, avocats,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

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 5 mars 2007 par Alain DE MOL, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du 27 février 2007 prise par l'Administrateur de la Documentation patrimoniale, D. DE BRONE, par laquelle le requérant est déplacé par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale de l'enregistrement de Namur à partir du 1^{er} mars 2007";

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

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

Entendu, en leurs observations, Me VAN HOOREBEKE, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} ROLAND, premier attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que le requérant, inspecteur principal au S.P.F. Finances, exerçait ses fonctions, jusqu'à la décision entreprise, comme receveur au bureau des recettes domaniales et amendes fiscales de et à Mons et était, depuis 2004, chargé de la gestion du service des créances alimentaires de Mons; que les faits à l'origine de l'acte critiqué sont résumés dans cet acte qui est motivé comme suit :

"

L*ADMINISTRATEUR GENERAL
DE LA DOCUMENTATION PATRIMONIALE,

Vu l*arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l*Etat, modifié en dernier lieu par l*arrêté royal du 17 janvier 2007;

Vu l*arrêté royal du 29 octobre 1971 fixant le règlement organique du Service public fédéral 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 3 mars 2005;

Considérant que M. DE MOL, inspecteur principal du bureau de recettes domaniales et amendes pénales à Mons, plus amplement désigné ci-après, par lettre recommandée à la poste du 21 décembre 2006, a été invité, notamment dans l'optique d'une éventuelle suspension de ses fonctions dans l'intérêt du service, à exposer par écrit son point de vue quant aux faits suivants et à formuler ses objections ou observations éventuelles relatives à la mesure administrative envisagée :

« I. La situation de caisse qui a été établie, le 1er décembre 2006, au bureau de recettes domaniales et amendes pénales à Mons dont vous avez la gestion journalière et comptable, atteste, sur base d'une situation arrêtée ce jour-là à 8 heures, d'un déficit de caisse de 52.688,59 SUR, de 7.875 SUR en timbres de dimension et de 2.000 EUR en timbres fiscaux.

II. Les sommiers, journaux, registres, carnets, comportent de multiples altérations d'écritures par grattages, ratures et surcharges qui rendent la tenue, la consultation, la surveillance et le contrôle de la comptabilité quasi impossible.

III. La comptabilité n'est pas tenue conformément aux prescriptions de l*Instruction Comptabilité : des recettes ne sont pas annotées dans les colonnes ad hoc; de faux aménagements sont effectués pour faire correspondre les chiffres; il est impossible de reconstituer ni les avances autorisées, ni le carnet n° 27³, ni une décade qui s'appuient sur des chiffres cohérents.

Par exemple :

A. Au carnet n° 27³ :

- des sommes y sont mentionnées alors que, vu leur affectation déterminée, elles peuvent être immédiatement portées en recette; les montants ainsi consignés sont utilisés à régler directement diverses factures sans passer par l'établissement d'un

état n° 314 à vérifier et ordonnancer par le directeur régional : v. les consignations au carnet n° 27³, volume 47, articles 1 à 16 et 21 et 22;

- des erreurs comptables sont équilibrées: v. les consignations au carnet n/ 27³, volume 47, article 29 (545 EUR), et Volume 49, articles 184 (25 EUR) et 234bis (1.123 EUR);
- des recettes concernant la totalité d*extraits de compte de plusieurs jours ont été consignées: v. les consignations au carnet n° 27³, volume 47, articles 30 à 36 et Volume 49, articles 282 à 305.

B. Au journal n° 1 (n/ 455), un paiement du 9 novembre 2006 effectué sur le compte postal (extrait 211/0001) par le Notaire LEVIE de 3.750 EUR pour la Vente de «500 timbres de dimension» a été inscrit en date du 14 novembre 2006 comme 100 timbres fiscaux à 7,50 EUR et 400 timbres de dimension à 7,50 EUR.

C. A l*agenda journalier n/ 27² (n/ 257), en date du 11 octobre 2006, une recette de 3.630 EUR provenant d*une vente publique DANGA du 4 octobre 2006 est inscrite selon une ventilation de 1.141 EUR (carnet n/ 27³ «police», volume 49, article 184), de 545 EUR (Journal n° 18, article 217 - mise en recette définitive) et de 1.944 EUR (Journal n/ 21², article 444 - frais, qui sont donc supérieurs au montant de l*adjudication), avec comme commentaire «correction des erreurs d*(... ?) commises dans le cadre de cette vente».

IV. Les registres concernant le privilège agricole ne se trouvent pas au bureau, de sorte que la publicité ne peut pas être assurée»;

Vu la réponse de l'intéressé du 10 janvier 2007;

Considérant que, par lettre recommandée à la poste du 25 janvier 2007, il a été communiqué à M. DE MOL que l*autorité administrative a modifié son point de vue et a l*intention de le déplacer par mesure d*ordre et dans l*intérêt du service vers une autre résidence administrative sur base des faits repris ci-après, et que, par cette même lettre, la possibilité lui a été offerte d'exposer par écrit son point de vue au sujet des faits reprochés et de formuler ses objections ou observations éventuelles relatives à l*intention de le déplacer :

«I. La situation de caisse qui a été établie, le 1^{er} décembre 2006, au bureau de recettes domaniales et amendes pénales à Mons dont vous avez la gestion journalière et comptable, atteste, sur base d*une situation arrêtée ce jour-là à 8 heures, d*un déficit de caisse de 52.688,59 EUR, de 7.875 EUR en timbres de dimension et de 2.000 EUR en timbres fiscaux. L*établissement de cette situation de caisse s'imposait vu le fait que les 1^{ère} et 2^{ème} décades de novembre 2006 n*avaient pu être finalisées pour cause de déficit et que la comptabilité d*octobre 2006 avait été équilibrée par le carnet n/ 27³. Ce déficit n*a pu être mis à néant qu'après une vérification totale de la comptabilité, laquelle contenait énormément d*erreurs ayant nécessité de nombreuses rectifications.

II. Les sommiers, journaux, registres, carnets, ... comportent de multiples altérations d*écritures par grattages, ratures et surcharges qui rendent la tenue, la consultation, la surveillance et le contrôle de la comptabilité quasi impossible.

III. La comptabilité n'est pas tenue conformément aux prescriptions de l'instruction Comptabilité: des recettes ne sont pas annotées dans les colonnes ad hoc; de faux aménagements sont effectués pour faire correspondre les chiffres; il est impossible de reconstituer ni les avances autorisées, ni le carnet n/ 27³, ni une décade qui s'appuient sur des chiffres cohérents.

Par exemple :

A. Au carnet n° 27³ :

- des sommes y sont mentionnées alors que, vu leur affectation déterminée, elles peuvent être immédiatement portées en recette; les montants ainsi consignés sont utilisés à régler directement diverses factures sans passer par l'établissement d'un état n° 314 à vérifier et ordonnancer par le directeur régional : v. les consignations au carnet n/ 27³, volume 47, articles 1 à 16 et 21 et 22;
- des erreurs comptables sont équilibrées: v. les consignations au carnet n/ 27³, volume 47, article 29 (545 EUR), et volume 49, articles 184 (25 EUR) et 234bis (1.123 EUR);
- des recettes concernant la totalité d'extraits de compte de plusieurs jours ont été consignées: v. les consignations au carnet n° 27³, volume 47, articles 30 à 36 et volume 49, articles 282 à 305.

B. Au journal n° 1 (n° 455), un paiement du 9 novembre 2006 effectué sur le compte postal (extrait 211/0001) par le Notaire LEVIE de 3.750 EUR pour la vente de «500 timbres de dimension» a été inscrit en date du 14 novembre 2006 comme 100 timbres fiscaux à 7,50 EUR et 400 timbres de dimension à 7,50 EUR.

C. A l'agenda journalier n° 27² (n° 257), en date du 11 octobre 2006, une recette de 3.630 EUR provenant d'une vente publique DANGA du 4 octobre 2006 est inscrite selon une ventilation de 1.141 EUR (carnet n/ 27³ «police», volume 49, article 184), de 545 EUR (Journal n/ 18, article 217 mise en recette définitive) et de 1.944 EUR (Journal n° 21², article 444 - frais, qui sont donc supérieurs au montant de l'adjudication), avec comme commentaire «correction des erreurs d*(.. ?) commises dans le cadre de cette vente».

IV. Avant le 22 décembre 2006, le registre concernant le privilège agricole - table 65, volume 38 - ne se trouvait pas en permanence au bureau, de sorte que la publicité ne pouvait pas être assurée à tout moment, et notamment en cas d'absence du titulaire»;

Vu les explications écrites fournies par l'intéressé, le 5 février 2007;

Considérant que les faits indiquent que M. DE MOL se soustrait aux règles en matière de comptabilité imposées par les dispositions légales et réglementaires, aux prescriptions de la Cour des comptes et aux instructions administratives, ce qui a entraîné une situation particulièrement embrouillée et d'innombrables erreurs comptables, ayant nécessité rectification;

Considérant que l'inspecteur principal, comme comptable, est personnellement responsable de la bonne tenue de la comptabilité;

Considérant que dans ces circonstances, il serait contraire aux intérêts de l'Administration que M. DE MOL poursuive sa fonction dirigeante de comptable au bureau de recettes domaniales et amendes pénales à Mons;

Considérant qu'il y a lieu que l'intéressé travaille dans un service où il n'a pas la charge de la gestion journalière et comptable et où il peut travailler sous la supervision et la direction d'un supérieur;

Considérant que l'intérêt du service requiert que M. DE MOL soit déplacé immédiatement vers un service situé en dehors du ressort de la direction régionale de l'enregistrement de Mons, pour assurer l'impartialité nécessaire vu l'affaire en cours;

Considérant qu'une collaboration dans les services de la direction régionale de l'enregistrement à Namur répond aux intentions de l'Administration et est appropriée vu les besoins fonctionnels en personnel;

Considérant qu'un déplacement vers Namur n'impose pas de trop lourdes sujétions à l'agent,

ARRETE :

Article 1^{er}. M. DE MOL, Alain Guy Victor, né à Liège le 26 août 1946, inspecteur principal d'administration fiscale du bureau de recettes domaniales et amendes pénales à Mons, est déplacé par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale de l'enregistrement à Namur, à partir du 1^{er} mars 2007.

Art. 2. A partir du 1^{er} mars 2007, la résidence administrative de l'intéressé est fixée à Namur. Il est attaché à la direction-enregistrement de Namur.

Art. 3. Le présent arrêté sera notifié à l'intéressé;

Bruxelles, le 27-02-2007";

Considérant que la partie adverse conteste l'extrême urgence aux motifs, d'une part, que l'administration n'a fait aucune publicité quant aux raisons du déplacement du requérant à Namur et, d'autre part, que même s'il devait revenir au bureau de Mons, un intérimaire y a déjà été désigné, ce que les collègues du requérant et les tiers ne peuvent ignorer;

Considérant que la désignation d'un intérimaire peut aussi avoir comme explication l'absence du requérant à la suite de la mesure d'éloignement du service qui a été précédemment prise à son égard; que la décision critiquée elle-même produira effectivement ses effets le 26 mars 2007; que le péril est imminent et que le requérant a agi avec la diligence requise; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la partie adverse relève que par une requête du 15 février 2007, le requérant a demandé la suspension de l'exécution de la notification du 25 janvier 2007 de l'intention de l'administration de le déplacer par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers une autre résidence administrative; qu'elle se demande s'il est possible d'avoir deux procédures de suspension pendantes dans le cadre d'une même procédure administrative;

Considérant que, sans préjudice du sort qui sera réservé à la requête du 15 février 2007, il y a lieu de constater que la présente demande a un objet distinct et se

rapporte à un acte produisant par lui-même des effets de droit et susceptible de causer grief; que l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 77 et suivants de l'arrêté royal du 2 août 1937 portant le statut des agents de l'Etat, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du respect des droits de la défense et du principe du contradictoire consacré notamment par l'adage "audi alteram partem"; qu'il expose que la décision critiquée, qui est une sanction disciplinaire déguisée ou à tout le moins une mesure prise en raison de son comportement, a été adoptée "sans que, préalablement, il ait été donné au requérant la possibilité de consulter le dossier complet de l'affaire, d'exposer son point de vue, entre autres, quant aux nécessités, eu égard à l'intérêt du service, de prendre la mesure litigieuse et de faire valoir ses moyens de défense autrement qu'au moyen d'écrits rédigés «de mémoire», le requérant n'ayant plus accès à son service, à son bureau et à tous les bâtiments administratifs depuis plus de deux mois au moment du dépôt de la présente requête";

Considérant que la partie adverse tient pour acquis que la décision critiquée est une simple mesure d'ordre et que le but poursuivi n'était pas de sanctionner le requérant, en sorte qu'il n'y avait pas lieu de l'entendre au préalable; qu'elle ajoute que l'intéressé a eu à plusieurs reprises l'occasion de faire valoir son point de vue par écrit et qu'il a fait usage de cette possibilité; qu'elle fait aussi valoir qu'il n'a jamais été refusé au requérant de consulter les pièces du dossier, mais que celui-ci n'en a pas fait la demande;

Considérant que la décision critiquée se présente comme une simple mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service; que les fonctions du requérant sont cependant sensiblement modifiées puisqu'il devra désormais travailler sous la supervision directe et la direction d'un supérieur et qu'en outre il lui est enjoint d'exercer ses fonctions à Namur alors que jusque là, il les exerçait à Mons; qu'il s'agit sinon d'une sanction disciplinaire déguisée, à tout le moins d'une mesure grave, prise en raison du comportement du requérant;

Considérant qu'eu égard au caractère grave de la mesure prise à son encontre en raison de son comportement, le requérant devait au préalable être mis en mesure de faire utilement valoir son point de vue tant en ce qui concerne la nature de la mesure que l'intérêt du service; qu'à cette fin, il devait notamment pouvoir disposer d'un dossier complet, ce qui n'a pas été le cas; qu'il ne ressort pas des pièces déposées par la partie adverse qu'il aurait été informé de la possibilité de consulter son dossier;

que, certes, la partie adverse affirme, a posteriori, qu'il suffisait au requérant de demander la consultation de son dossier pour l'obtenir; que si tel était bien le cas, on se demande pourquoi le requérant a dû introduire une action en référé devant le président du tribunal de première instance, action dans laquelle la partie adverse a fait défaut; que, surtout, il est avéré qu'il avait été interdit au requérant, sans nuances et sans exceptions, de se rendre dans son bureau, en sorte qu'il n'a pas pu utiliser pour se justifier les pièces qui s'y trouvaient et n'a pas pu se défendre utilement; que, *prima facie*, les principes d'équitable procédure et "*audi alteram partem*" ont été méconnus; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant fait notamment état d'un préjudice moral; qu'il expose qu'étant empêché d'exercer des fonctions dirigeantes, pour des motifs liés à la gestion de la comptabilité dont il est responsable, il est atteint dans son honneur vis-à-vis de son service d'origine, de celui qu'il devrait intégrer et à l'égard des tiers - représentants du notariat, du barreau, des parquets, huissiers de justice -; qu'il fait aussi état de la rétrogradation de fait que suppose l'exécution de la décision critiquée, prise sans qu'il ait été entendu et ait eu accès au dossier complet de l'affaire;

Considérant que la partie adverse estime que le préjudice moral "semble s'être déjà réalisé"; qu'elle affirme n'avoir donné aucune publicité à la mesure, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur, quant à son existence ou quant à ses motifs;

Considérant qu'en raison de l'absence du requérant jusqu'au 26 mars 2007, la mesure critiquée ne produira concrètement ses effets qu'à cette date; que c'est à ce moment là qu'il sera avéré, vis-à-vis de tous, que l'intéressé a non seulement été déplacé, mais que ses fonctions sont profondément modifiées; que même en l'absence de publicité donnée par la partie adverse à l'existence de la décision et à ses motifs, il ne fait pas de doute que, dans les circonstances de la cause - notamment parce que rien ne démontre que la présence du requérant à Namur serait nécessaire - ce déplacement risque d'apparaître comme la conséquence de fautes professionnelles graves; que le préjudice n'existe pas qu'à l'état de risque dans la mesure où le requérant a déjà été remplacé par un intérimaire dans son bureau d'origine, mais que le préjudice moral tel qu'il est décrit dans la requête n'est pas pour autant entièrement consommé; que la rétrogradation de fait qu'emporte la décision critiquée ne sera effective qu'au moment où le requérant reprendra son service; que l'atteinte à sa réputation n'est pas encore irrémédiable mais pourrait le devenir dès qu'il sera effectivement présent dans son nouveau service; que le risque de préjudice moral grave et difficilement réparable est établi;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 27 février 2007 de l'Administrateur de la Documentation patrimoniale, aux termes de laquelle Alain DE MOL est déplacé par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale de l'enregistrement de Namur à partir du 1^{er} mars 2007.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze mars deux mille sept par :

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

Le Président f.f.,

Le Greffier,

L. LEJEUNE.

S. GEHLEN.