

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 75.125 du 15 juillet 1998

A.78.598/VIII-901

En cause : **DEVENYNS** Luc,
ayant élu domicile chez
Me Tanguï VANDENPUT, avocat,
rue Saint-Bernard 98
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 14 mai 1998 par Luc DEVENYNS, qui tend à la suspension de l'exécution de :

1. la décision du directeur régional des contributions directes de Mons du 27 novembre 1996 de le déplacer par mesure d'ordre du contrôle des contributions de Ath vers le contrôle des contributions de Mouscron 2;
2. la décision du directeur régional des contributions directes de Mons du 18 février 1998 de le déplacer par mesure disciplinaire, du contrôle des contributions de Mouscron 2 vers les services de l'inspection A de Tournai;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation des mêmes décisions;

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

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

Vu l'ordonnance du 24 juin 1998 fixant l'affaire à l'audience du 7 juillet 1998;

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, le requérant, Me VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^{me} ROLAND, inspecteur des finances, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis partiellement conforme, M. HERBIGNAT, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont les suivants :

1. Le requérant est agent des finances au ministère des finances. Après avoir exercé ses fonctions dans le ressort de la direction régionale de Bruxelles, il est muté, à sa demande, d'abord, dans le ressort de la direction régionale de Mons où il est affecté au centre de documentation, puis au contrôle des contributions directes de Ath, à partir du 1^{er} décembre 1995, où il se voit confier la vérification d'une partie des dossiers "sala-riés"; ce service connaît, à l'époque, un retard important

dans le traitement des dossiers. Ayant constaté ce retard, le contrôleur en chef établit, le 13 septembre 1996, un plan de travail pour l'exercice d'imposition 1996.

2. Le 3 octobre 1996, le requérant sollicite une nouvelle mutation, au service du contrôle de Leuze-en-Hainaut; sa demande n'est pas acceptée.

3. Le 6 octobre 1996, le requérant reçoit une proposition de signalement "Bon" de la part du contrôleur en chef. Il marque son désaccord et sollicite l'octroi de la mention "Très bon"; le contrôleur en chef maintient néanmoins la mention "Bon" confirmée par le directeur régional le 6 novembre 1996.

4. Le 8 octobre 1996, le requérant adresse une note au directeur général des contributions directes, sans passer par la voie hiérarchique, afin de signaler des dysfonctionnements dans le service où il est affecté.

5. Entre le 8 octobre 1996 et le 14 novembre 1996, plusieurs notes sont établies par le contrôleur en chef, à l'attention du requérant, du directeur régional et du directeur général; ces notes décrivent défavorablement le travail effectué par le requérant. C'est plus particulièrement le cas pour la note n° 5937 adressée le 18 octobre 1996 au directeur général; cette note suscite une réaction de l'inspecteur DOUILLIE qui émet, le 21 octobre 1996, l'avis que l'initiative "intempestive" du requérant "ne peut être laissée sans suite pour avoir jeté confusément le discrédit tant sur ses collègues que sur ses supérieurs immédiats"; le directeur adjoint B réagit, quant à lui, par une note du 4 novembre 1996 dans laquelle il "estime nécessaire de sanctionner l'attitude de l'intéressé et de suivre M. l'Inspecteur A dans ses propositions de ne pas laisser ceci sans suite". Le requérant,

de son côté, répond en exprimant son point de vue, aux notes qui lui sont adressées.

6. Le contrôleur en chef termine sa note du 14 novembre 1996 au directeur régional comme suit : "Je souhaiterais que l'intéressé soit sanctionné. Dans l'intérêt du service, je demande qu'il en soit écarté".

7. Le 19 novembre 1996, le directeur régional de Mons écrit au directeur adjoint du district B : "Afin de pouvoir procéder à l'audition de l'intéressé, comme suite au rapport n° 5284 du 14 novembre 1996 de M. le contrôleur en chef de Ath, j'aimerais que vous procédiez à une enquête complémentaire ..." et précise les points sur lesquels cette enquête doit porter.

L'enquête est effectuée le 25 novembre 1996 et ses résultats sont consignés dans deux notes du directeur adjoint B datées respectivement du 27 novembre 1996 et du 10 décembre 1996, dont la conclusion, identique, est la suivante : "Je propose dès lors de sanctionner l'intéressé en l'écartant du contrôle de Ath/I.P.P."

8. Entre-temps, soit le 14 novembre 1996, le directeur adjoint établit une inscription défavorable à la fiche individuelle du requérant; cette mention est la suivante : "Avoir manqué de rigueur et de sérieux dans la vérification des dossiers qui lui ont été confiés. Avoir, sans fondement, jeté le discrédit tant sur ses collègues que sur ses supérieurs".

9. Le 27 novembre 1996, le directeur régional adresse au requérant la note suivante : "Comme suite au rapport reçu de votre contrôleur en chef, rapport confirmé par l'enquête complémentaire demandée à Monsieur le Directeur adjoint à Mons - District B, vous êtes invité, par mesure d'ordre, à vous mettre à la disposition de Monsieur le Contrôleur en chef à Mouscron 2 avec effet immédiat".

Il s'agit du premier acte critiqué.

10. Le 18 décembre 1996, le requérant écrit au directeur régional et "sollicite une audience concernant la mesure d'ordre qui [lui] a été signifiée".

11. Par lettre recommandée du 6 janvier 1997, le directeur régional convoque le requérant pour le 30 janvier 1997 afin d'être entendu au sujet de faits qui sont énoncés sous la forme de quatre questions.

La convocation précise qu'elle est faite "dans le cadre de l'application des nouvelles dispositions prévues en matière disciplinaire à l'article 78 du statut des agents de l'Etat".

12. Le requérant, accompagné d'une déléguée syndicale, est entendu le 30 janvier 1997 par le directeur régional. Un procès-verbal de cette audition est adressé au requérant le 18 février 1997 et celui-ci formule ses observations le 24 février 1997.

13. Le 4 mars 1997, le directeur régional lui notifie une proposition provisoire de peine qui conclut :

" Les tâches effectuées au contrôle de Ath par M. DEVENYNS sont plus modestes et on ne peut parler de qualité de travail alors que l'agent s'était octroyé largement le temps de peaufiner les [sic] peu de dossiers qu'il avait rectifiés.

En outre, le retard et la perturbation qu'il a apportées [sic] au contrôle de Ath ne le troublent guère. Il ne pense qu'à se justifier en reportant ses fautes sur les autres et particulièrement sur le chef de service. Même s'il était en litige avec celui-ci, mais comment ne pas l'être vu la manière dont il se comportait, il se devait de faire son travail impeccablement et ne pas saborder le service.

En conséquence, j'affirme que la peine proposée est largement méritée.

La peine proposée, telle qu'inscrite dans le courrier précité, est le déplacement disciplinaire au contrôle de Mouscron 2".

14. Le requérant interjette appel de cette proposition de peine auprès du collège des chefs de service qui l'entend le 27 mai 1997 et qui propose ce qui suit :

" Après délibération, le collège des chefs de service constate que la vérification approfondie du travail effectué par M. DEVENYNS a révélé de nombreuses lacunes et fautes de procédure dans l'exécution de ses tâches administratives ainsi qu'un rendement nettement insuffisant. Les explications fournies ne peuvent justifier son travail modeste et, de surcroît, de mauvaise qualité. Plus grave encore, il tente de se justifier en jetant le discrédit sur son chef hiérarchique. Un tel comportement susceptible de perturber la bonne marche du service est inadmissible et doit être sanctionné par une peine sévère.

Le collège estime en outre que M. DEVENYNS ne devrait plus être affecté dans un contrôle.

En conséquence, il décide, à l'unanimité, que la peine la plus adéquate est le déplacement disciplinaire dans les services de l'inspection A de Tournai (article 77, § 1^{er}, 4^o, du statut des agents de l'Etat)".

15. Le 25 juillet 1997, l'administration centrale des contributions directes adresse au requérant un bulletin d'information faisant état de la proposition du collège des chefs de service de lui infliger la peine du déplacement disciplinaire dans les services de l'inspection A de Tournai.

Le requérant retourne ce bulletin d'information par la voie hiérarchique et fait savoir qu'il souhaite se pourvoir en appel devant la chambre de recours départementale.

Le requérant est entendu par ladite chambre de recours départementale qui remet son avis le 18 décembre 1997.

16. Par courrier recommandé du 17 mars 1998, le directeur régional notifie au requérant sa décision du 18 février 1998 lui infligeant la peine du déplacement disciplinaire dans les services de l'inspection A de Tournai.

Elle est motivée de la manière suivante :

" Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

Considérant que les manquements suivants ont été reprochés à M. DEVENYNS Luc-Elza-Léon, né le 8 mars 1961, assistant des finances à l'administration des contributions directes à Mons :

- 1° avoir eu une production insignifiante durant la période de septembre à fin novembre 1996 (au 30 septembre 1996, son état ne comportait que 61 dossiers fiscaux de l'exercice d'imposition 1996 au lieu des 500 demandés);
- 2° avoir apporté des corrections aux déclarations de certains contribuables sans leur avoir envoyé d'avis de rectification et ne pas avoir classé la documentation dans les dossiers;
- 3° au 27 novembre 1996, n'avoir toujours pas respecté les directives de travail qui lui avaient été données par le contrôleur en chef en date du 12 novembre 1996;
- 4° ne pas avoir accordé la priorité aux tâches à la fois urgentes et essentielles;

Vu le procès-verbal d'audition établi le 30 janvier 1997 par M. le Directeur régional à Mons;

Vu la proposition définitive du collège des chefs de service tendant à infliger à

M. DEVENYNS la peine du déplacement disciplinaire dans les services de l'inspection A de Tournai (article 77, § 1^{er}, 4°, du statut des agents de l'Etat);

Considérant que, dûment informé de cette proposition par bulletin d'information n° 533 du 25 juillet 1997, le prénommé a exprimé le désir d'être entendu par la chambre de recours départementale;

Vu l'avis émis par ladite chambre en séance du 18 décembre 1997 suivant lequel le recours introduit n'est pas fondé".

Il s'agit du second acte critiqué dont le requérant déclare avoir pris connaissance le 19 mars 1998;

Considérant que la partie adverse observe que le requérant demande, par une seule et même requête, la suspension de l'exécution d'une mesure d'ordre prise dans

l'intérêt du service et d'une sanction disciplinaire; que, soulignant la différence de nature entre ces deux mesures, elle excipe de l'absence de connexité et soutient que la demande n'est par conséquent pas recevable à l'égard du second acte critiqué; que, quant au premier acte critiqué, la partie adverse conteste l'intérêt du requérant à en demander l'annulation et, par conséquent, la suspension; qu'elle soutient qu'il s'agit d'une mesure d'ordre qui n'a pas modifié la situation administrative du requérant et qui, en outre, a cessé de produire ses effets puisque l'intéressé a été déplacé par mesure disciplinaire et que cette sanction est devenue définitive pour n'avoir pas été valablement attaquée dans les soixante jours de sa notification;

Considérant que, quelle que soit la nature exacte du premier acte critiqué, il existe entre les deux actes faisant l'objet de la demande de suspension un lien étroit démontré par le dossier; que ce lien est suffisant pour établir la connexité; qu'en ce qui concerne l'intérêt à l'égard du premier acte critiqué, la question est liée au fond puisqu'elle met en cause la nature de la mesure;

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 qu'à l'encontre du premier acte critiqué, le requérant invoque un premier moyen "pris de la violation du principe du contradictoire, de la violation des droits de la défense ainsi que de la violation des articles 77 à 95bis de l'arrêté royal du 1^{er}[sic] octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat et,

plus particulièrement, l'article 78, § 2, alinéa 3, et de l'excès de pouvoir"; qu'il expose en substance que la mesure critiquée est une mesure grave prise en raison de son comportement, de sorte qu'il aurait dû au préalable être mis en mesure de faire valoir son point de vue en connaissance de cause; qu'il fait valoir que le respect des droits de la défense s'imposait d'autant plus que le déplacement qualifié de mesure d'ordre est en réalité une mesure disciplinaire parce que l'intention était clairement de le sanctionner;

Considérant que la partie adverse répond que le premier acte critiqué est une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service et que les dispositions du statut des agents de l'Etat qui garantissent le respect des droits de la défense en matière disciplinaire ne trouvaient par conséquent pas à s'appliquer; qu'elle admet qu'un déplacement par mesure d'ordre est susceptible de causer grief à l'agent en raison du changement de résidence qu'il entraîne, ce qui peut justifier une audition préalable; qu'elle considère cependant qu'en l'espèce, le requérant a eu l'occasion de faire valoir son point de vue à l'occasion des nombreuses notes qui ont été échangées et qu'en outre, l'intéressé n'a pas fait usage de la procédure, propre au ministère des finances, de demander, après le déplacement par mesure d'ordre, une audition par le collège des chefs de service, lequel émet alors un avis à l'intention du secrétaire général pour que celui-ci puisse se prononcer sur la mesure;

Considérant que, quoique qualifié de mesure d'ordre, le premier déplacement du requérant a été décidé afin de le sanctionner; que cette intention ressort clairement de la note du directeur adjoint B du 4 novembre 1996 et de celle du contrôleur en chef du 14 novembre 1996; que le premier acte critiqué constitue dès lors, nonobstant sa qualification, une mesure de caractère disciplinaire qui ne pouvait être prise que moyennant le

respect des droits de la défense tels que décrits dans les dispositions visées au moyen; que la circonstance que le requérant ait pu exposer son point de vue par des notes rédigées en réponse à celles qui lui étaient adressées est dépourvue de pertinence, dès lors que le requérant n'a pas été averti, avant le 6 janvier 1997, qu'une sanction disciplinaire était envisagée; qu'est de même dépourvue de pertinence la référence faite à la procédure particulière d'audition que décrit la partie adverse parce que cette audition est postérieure à la mesure; que, surabondamment et contrairement à ce que soutient la partie adverse, le requérant a bien fait usage de la faculté qui lui était offerte en demandant, par note du 18 décembre 1996, une audition; que le moyen est sérieux;

Considérant qu'à l'encontre du second acte critiqué, le requérant invoque un premier moyen pris de la violation de l'adage non bis in idem et développe ce moyen en exposant que les faits qui sont à la base de cet acte sont en grande partie ceux qui fondaient déjà le premier acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond que l'adage non bis in idem n'interdit pas que des mesures de nature différente soient fondées sur des mêmes faits;

Considérant que la partie adverse ne conteste pas que les deux actes critiqués se fondent sur des mêmes faits; qu'il résulte de l'examen du premier moyen dirigé contre la décision de déplacement du 27 novembre 1996 que cette décision constitue une sanction disciplinaire; qu'il est ainsi établi que le requérant a été sanctionné deux fois pour des mêmes faits; que le moyen est sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que le requérant expose, sans distinguer les deux déplacements critiqués, que ceux-ci lui causent un préjudice d'ordre moral qui revêt trois

aspects : une atteinte à son honneur et à sa réputation parce que ses collègues risquent d'interpréter ces déplacements comme une preuve d'incompétence, une affectation dans un service où il n'effectue plus de contrôles et se sent inutile et une perturbation de sa vie familiale dans la mesure où les trajets qu'il doit faire lui imposent un horaire qui ne lui permet plus de voir ses enfants le matin; que le requérant invoque également l'impossibilité d'obtenir une nouvelle mutation pendant dix-huit mois à dater de la sanction disciplinaire qui lui a été notifiée alors qu'une mutation en un lieu plus proche de son domicile lui avait déjà été refusée; qu'à l'audience, le conseil du requérant a mis l'accent sur le choix de vie opéré par l'intéressé, essentiellement axé sur la vie familiale, choix au nom duquel il a renoncé à préparer des examens de promotion; que le requérant lui-même a décrit les tâches qui lui sont dévolues et qui sont, en fait, celles d'un ouvrier;

Considérant que la partie adverse relève que la première mesure de déplacement n'est plus d'application et qu'ayant cessé de produire des effets, elle n'est plus de nature à causer un préjudice quelconque; qu'elle souligne en outre qu'une mesure d'ordre n'est pas, par elle-même, de nature à porter atteinte à la réputation de celui qui en fait l'objet; qu'elle ajoute que les trajets que devait effectuer le requérant pour se rendre à Mouscron ne constituaient pas une difficulté insurmontable et que, d'ailleurs, l'intéressé les a effectués sans réagir pendant plus d'un an ce qui, selon elle, est incompatible avec le risque de préjudice allégué; qu'en ce qui concerne le second acte critiqué, la partie adverse admet qu'il peut être de nature à porter atteinte à l'honneur et à la réputation du requérant mais fait valoir qu'il s'agit d'une peine mineure et que le préjudice moral qui s'ensuivrait serait adéquatement réparé par un arrêt d'annulation; qu'elle estime que l'impossibilité d'obtenir une mutation pendant un certain temps n'est pas constitutive

d'un préjudice grave et difficilement réparable dès lors qu'il n'existe pas de droit à la mutation; qu'en ce qui concerne les trajets et leurs conséquences sur la vie familiale du requérant, elle s'en réfère à ce qu'elle a exposé à propos du premier acte critiqué;

Considérant que la première mesure de déplacement a cessé de produire ses effets; qu'elle pourrait retrouver son actualité en cas de suspension de l'exécution de la seconde mesure critiquée; qu'il convient par conséquent d'examiner en premier lieu si cette seconde mesure risque de causer au requérant un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que le déplacement disciplinaire, même s'il ne fait pas partie des sanctions les plus lourdes, n'est cependant pas une sanction mineure; que le taux de la peine n'est d'ailleurs pas en soi un critère permettant d'exclure automatiquement le risque de préjudice grave difficilement réparable, notamment sur le plan moral; qu'en l'espèce, le déplacement infligé au requérant par le second acte critiqué emporte également une modification des tâches, qui ne sont plus des tâches de contrôle; qu'il s'avère que, dans la pratique, les tâches qui sont confiées au requérant sont celles d'un ouvrier; qu'il n'est nullement exclu que les collègues du requérant perçoivent le déplacement et la modification des tâches de l'intéressé comme une sanction de son incompétence, ce qui serait de nature à porter atteinte à son honneur et à sa réputation; qu'un arrêt d'annulation ne suffirait pas à réparer entièrement ce préjudice d'ordre moral dans la mesure où il serait effectivement subi pendant la durée de la procédure en annulation; qu'en ce qui concerne le second acte critiqué, le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi et les conditions sont réunies pour que la suspension de son exécution puisse être ordonnée; que la demande de suspension est accueillie;

Considérant qu'il s'ensuit que, sauf s'il devait être procédé à son retrait, la première mesure critiquée est susceptible de produire à nouveau ses effets; que cette mesure n'entraîne pas par elle-même une modification des attributions du requérant, de sorte qu'à défaut d'élément concret venant l'étayer, le risque d'une atteinte portée, par l'exécution de cette mesure, à l'honneur et à la réputation de l'intéressé, en raison d'une incompétence supposée, n'est pas établi; que, sans mésestimer le choix de vie du requérant essentiellement orienté vers sa vie familiale, la circonstance qu'il soit astreint à un horaire qui ne lui permet pas de voir ses enfants le matin mais de les retrouver seulement à 17 h 30 ne revêt pas un caractère de gravité suffisant, dans la mesure où de très nombreux travailleurs, exerçant des professions diverses, se trouvent dans la même situation ou dans une situation encore moins favorable sur le plan des horaires; que le premier acte critiqué ne contient aucune précision quant à la durée de la mesure, de sorte que l'interdiction d'obtenir, à la demande de l'agent, une nouvelle affectation ou un transfert ne peut, à défaut de limitation dans le temps, trouver à s'appliquer; qu'au demeurant, cette impossibilité, à la supposer avérée ne serait pas constitutive d'un préjudice grave difficilement réparable dès lors que les autres éléments de ce préjudice ne sont pas retenus; qu'en ce qui concerne le premier acte critiqué, 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}.

Est suspendue l'exécution de la décision du directeur régional des contributions directes de Mons du 18 février 1998 de déplacer Luc DEVENYNS par mesure disciplinaire, du contrôle des contributions de Mouscron 2 vers les services de l'inspection A de Tournai.

La demande de suspension est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze juillet 1900 nonante-huit par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M-CL. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.