

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.990 du 20 octobre 1999

A.66.602/VIII-1366

En cause : **VERSTEEGEN** Eliane,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 novembre 1995 par Eliane VERSTEEGEN, qui demande l'annulation de la décision prise le 24 février 1995 par le directeur régional de l'administration des contributions directes, direction de Bruxelles I Sociétés du ministère des Finances, de mettre fin à l'exercice de ses fonctions supérieures de contrôleur adjoint à la date du 28 février 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 25 mai 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire du requérant et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 1999 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 octobre 1999;

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

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

Entendu, en son avis 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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. La requérante, vérificateur-adjoint au ministère des Finances, exerçait, depuis le 1^{er} juillet 1992, les fonctions supérieures de contrôleur adjoint au Bureau central de taxation (B.C.T.) de Bruxelles I Sociétés. Cette désignation, décidée par le directeur régional le 6 juillet 1992, a fait l'objet d'un avis du collège des chefs de service du 22 septembre 1992 et a été ratifiée par le Ministre des Finances le 26 février 1993.

2. La requérante expose que depuis la fin de l'année 1993, moment de l'arrivée d'un nouvel inspecteur devenu son supérieur hiérarchique immédiat, des problèmes de relations professionnelles se sont posés et l'atmosphère du service s'est dégradée, de manière telle qu'elle-

même et certains de ses collègues ont introduit une demande de mutation qui a été rejetée, mais qui aurait aggravé le caractère tendu des relations entre la requérante et son supérieur hiérarchique. La requérante expose encore qu'au mois de septembre 1994, un nouveau contrôleur adjoint a été chargé officiellement de l'aider temporairement mais aurait en réalité eu pour mission de la surveiller.

3. La requérante déclare qu'à la suite d'une scène qui les a opposés le 8 février 1995, son supérieur hiérarchique lui a annoncé sa décision de la démettre immédiatement de ses fonctions supérieures. Le même jour, la requérante tombe malade et un congé pour maladie lui est prescrit jusqu'au 24 février 1995; il fera l'objet de prolongations successives jusqu'au 24 novembre 1995; depuis le 1^{er} mars 1995, la requérante n'a plus perçu l'allocation pour exercice de fonctions supérieures.

4. Le 1^{er} juin 1995, le conseil de la requérante écrit au Ministre des Finances en lui demandant de lui "faire connaître la décision qui aurait été prise de retirer à [sa] cliente les fonctions supérieures qui lui avaient été confiées". Ce courrier est rappelé au ministre par lettre du 8 septembre 1995.

Le 12 septembre 1995, l'auditeur général de l'administration centrale des contributions directes répond ce qui suit :

" ...

J'ai l'honneur de vous faire connaître que la décision de retirer à l'intéressée, en date du 1^{er} mars 1995, l'exercice des fonctions supérieures de contrôleur adjoint au BCT de Bruxelles I - Sociétés a été motivée par l'intérêt du service.

En effet, les fonctions de contrôleur adjoint dans un BCT étant des fonctions de chef de service, il s'est avéré obligatoire de remplacer M^{me} VERSTEEGEN en absence pour maladie depuis le 9 février 1995 et de confier l'exercice des fonctions supérieures précitées à un autre agent.

Dans l'éventualité où il n'aurait pas été mis fin à ses fonctions supérieures au 1^{er} mars 1995, il convient

de noter que c'est à compter du 9 février 1995 - et non plus à partir du 1^{er} mars 1995 - que l'allocation pour fonctions supérieures n'aurait plus été versée à M^{me} VERSTEEGEN.

Il aurait alors été fait application des dispositions de l'article 5 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques accordées au personnel des ministères qui stipule que l'allocation n'est pas due si l'interruption de l'exercice de la fonction dépasse trente jours ouvrables.

Or cette limite aurait été atteinte dans le chef de l'intéressée suite à son absence pour maladie.

..."

Le 20 septembre 1995, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse pour demander à nouveau une copie de la décision de retrait de l'exercice de fonctions supérieures et formule un certain nombre d'observations, mettant notamment en cause le rôle du supérieur hiérarchique immédiat de l'intéressée dans la prise de décision.

5. Le 26 septembre 1995, le contrôleur en chef ad interim transmet à la requérante une copie de la lettre de la direction régionale du 24 février 1995, rédigée en ces termes :

" J'informe Madame VERSTEEGEN Eliane S.G., contrôleur adjoint a.i. au B.C.T. de Bruxelles I Sociétés qu'il sera mis fin le 28 février 1995 au soir à l'exercice de ses fonctions supérieures actuelles.

Elle est priée de se mettre, à partir du 1^{er} mars 1995 à la disposition de Monsieur le Contrôleur en chef à Bruxelles I Sociétés 10 pour collaborer aux travaux de son office en sa qualité de vérificateur adjoint".

La lettre du 26 septembre 1995 mentionne, en post-scriptum :

" Je vous signale que la procédure de sanction disciplinaire a été modifiée".

6. Le 20 décembre 1995, après l'introduction du recours en annulation, le directeur régional notifie ce qui suit à la requérante :

" En complément à ma décision du 24 février 1995 de mettre fin à l'exercice de ses fonctions supérieures, il est notifié à Madame VERSTEEGEN vérificateur adjoint au

contrôle de Bruxelles I Sociétés 3 que cette décision a été motivée du fait de son absence pour cause de maladie ayant débuté le 9 février 1995 et de la nécessité de poursuivre efficacement la gestion du service par la désignation d'un nouvel intérimaire".

Cette notification comporte les mentions prescrites par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

7. Dès le 21 février 1995, le directeur régional avait pris une décision désignant Martine DE NEEF, vérificateur-adjoint, pour l'exercice des fonctions supérieures de contrôleur adjoint au B.C.T. de Bruxelles I Sociétés; cette désignation a fait l'objet d'un avis du collège des chefs de service et a été ratifiée par le Ministre des Finances le 1^{er} août 1995.

8. A sa demande, la requérante a été mutée en sa qualité de vérificateur-adjoint, à la date du 1^{er} février 1996 au bureau de recouvrement de Bruxelles;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt actuel de la requérante à l'annulation de la décision mettant fin à sa désignation pour exercer les fonctions supérieures de contrôleur adjoint, au motif qu'elle a été mutée, à sa demande, à la direction générale "recouvrement" et qu'elle ne pourrait dès lors plus être désignée pour exercer des fonctions supérieures dans une direction du secteur "taxation"; que la partie adverse fait également valoir que, si l'objectif de la requérante est d'obtenir des arriérés d'allocations, l'objet réel du litige porte sur une contestation ayant pour objet un droit subjectif de nature civile, ce qui entraîne l'incompétence du Conseil d'Etat pour en connaître;

Considérant que la décision mettant fin à la désignation d'un agent pour l'exercice de fonctions supérieures est un acte modifiant la situation administrative de l'agent et est, partant, susceptible de faire

l'objet d'un recours en annulation; que la mutation intervenue en cours d'instance, près d'un an après l'acte attaqué, n'affecte pas l'intérêt moral de la requérante à voir disparaître de l'ordonnancement juridique un acte dont il n'est pas exclu qu'il a été pris en raison de son comportement; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, le litige soumis au Conseil d'Etat ne porte pas sur un droit subjectif de nature civile même si l'arrêt à intervenir peut avoir une incidence sur la détermination de ce droit; que les exceptions ne sont pas accueillies;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 6 de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose "que l'acte attaqué a été pris par le directeur régional de l'administration des contributions directes sans qu'il apparaisse que ce dernier dispose d'une délégation régulièrement publiée, alors que la désignation de la requérante pour l'exercice de fonctions supérieures en date du 1^{er} juillet 1992 a fait l'objet d'un arrêté ministériel du 26 février 1993" et "que, dès lors, le ministre était seul compétent pour mettre fin à l'exercice de fonctions supérieures qu'il avait lui-même confiées à un agent; qu'à tout le moins, un arrêté de délégation du ministre au directeur régional aurait dû être régulièrement pris et publié"; qu'elle précise, dans son mémoire en réplique, que l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1971 donnant délégation de signature en matière de personnel concernant les services centraux et extérieurs, invoqué par la partie adverse pour justifier la compétence du directeur régional, n'accorde pas une délégation de compétence et que, si le ministre peut déléguer à un fonctionnaire dirigeant la compétence de désigner un agent pour l'exercice d'une fonction supérieure, une telle désignation doit faire l'objet d'un avis du conseil de direction

et d'une ratification par le ministre; qu'elle ajoute que, si aucune disposition ne règle la fin de l'exercice de fonctions supérieures, la règle du parallélisme des formes imposait, pour le retrait de la désignation, les mêmes formes que pour son octroi; qu'elle souligne enfin qu'en l'espèce, la décision de retrait a en réalité été prise par l'inspecteur qui était son chef hiérarchique et ratifiée par le directeur régional;

Considérant qu'il résulte de l'application combinée de l'article 6 de l'arrêté royal du 6 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat et de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 1^{er} septembre 1971, donnant délégation de signature en matière de personnel concernant les services centraux et extérieurs, qu'une délégation de compétence a été octroyée au directeur régional du ressort dont relève l'emploi pour la désignation provisoire d'un intérimaire dans un emploi du rang 13 au plus, que la désignation ainsi faite doit faire l'objet d'un avis du collège des chefs de service et être ratifiée par le ministre; que l'acte de désignation ne devient parfait qu'après cette ratification; que, s'il est vrai qu'aucun texte ne règle la manière dont une désignation pour l'exercice de fonctions supérieures prend fin, l'application de la règle du parallélisme des formes impose que le retrait intervienne dans les mêmes formes que l'acte initial; qu'il est constant qu'en l'espèce, la décision formellement prise par le directeur régional, mais apparemment inspirée, sinon déjà prise, par le supérieur hiérarchique immédiat de la requérante, n'a pas été soumise à l'avis du collège des chefs de service et n'a pas été ratifiée par le ministre; que l'incompétence de l'auteur de l'acte est établie et que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen "de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, consistant dans

l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre l'agent préalablement à toute mesure susceptible de lui faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense et de l'excès de pouvoir"; qu'elle développe ce moyen dans son mémoire en réplique, en ajoutant que, dans le contexte qui ressort du dossier, il n'est pas sérieux de soutenir que le retrait de ses fonctions supérieures aurait été décidé sans aucune référence à son comportement personnel ou professionnel, mais uniquement en raison de son absence pour maladie; que la requérante souligne à ce propos que la partie adverse ne pouvait pas prévoir le 24 février 1995 - date de l'acte attaqué - que le congé de maladie qui lui avait été prescrit jusqu'à cette date se prolongerait; que la requérante déduit des éléments de fait de la cause "que l'acte attaqué s'est fondé notamment, sinon exclusivement" sur des manquements qui lui étaient attribués par son supérieur hiérarchique immédiat, en manière telle qu'elle aurait dû avoir l'occasion d'exposer son point de vue à ce sujet;

Considérant qu'indépendamment de la date à laquelle la partie adverse a pu avoir connaissance de la demande de prolongation du congé de maladie de la requérante - au plus tôt le 24 février 1995, date d'introduction de la demande et au plus tard le 28 février 1995, date de réception de celle-ci au service de Bruxelles I Sociétés -, le dossier révèle que le directeur régional avait décidé, dès le 21 février 1995 et "vu le départ de Madame VERSTEEGEN" de désigner un autre agent pour l'exercice des fonctions supérieures de contrôleur adjoint; que la partie adverse tire argument de cette désignation pour soutenir que le directeur régional savait, avant même le 24 février 1995, que la requérante ne reprendrait pas son service; que la partie adverse s'abstient cependant d'expliquer comment le directeur régional a pu avoir la certitude que la requérante ne reprendrait pas son service, alors que l'intéressée elle-même n'avait pas encore introduit de demande de prolongation de son congé de

maladie initialement prévu jusqu'au 24 février 1995 et, a fortiori, comment ce directeur a pu prévoir la durée de l'absence de l'intéressée; que, dans ces conditions, et même s'il est apparu ultérieurement que l'absence pour maladie de la requérante s'est prolongée, la thèse selon laquelle la décision attaquée n'aurait été dictée que par l'intérêt du service, n'est guère crédible; que, par ailleurs, même si la partie adverse ne donne aucune information à ce sujet, elle ne conteste pas "que certaines difficultés aient pu exister entre la requérante et son supérieur hiérarchique immédiat" et elle ne contredit pas l'incident du 8 février 1995, relaté par la requérante, ni la circonstance que ledit supérieur hiérarchique a à tout le moins proposé de mettre fin à la désignation de l'intéressée; qu'il apparaît ainsi que la décision attaquée n'est pas sans relation avec le comportement de la requérante dans l'exercice de ses fonctions; que l'occasion de faire valoir son point de vue à ce sujet ne lui a pas été donnée; que le moyen est fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen "de la violation des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motifs pertinents et légalement admissibles, et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose que l'acte attaqué ne contient aucune motivation formelle et que le motif invoqué postérieurement n'est ni raisonnable, ni adéquat; qu'elle développe cette dernière critique dans son mémoire en réplique et conclut qu'il "ressort de l'ensemble du dossier que la partie adverse reste en défaut d'exposer pourquoi le retrait soudain de l'exercice de fonctions supérieures, exercées à la satisfaction générale depuis deux ans et demi, s'imposait pour la seule raison d'une absence pour maladie de 16 jours, alors que la requérante s'était déjà absentée auparavant pour une durée aussi limitée";

Considérant que la décision prise le 24 février 1995 par le directeur régional n'énonce aucun motif; que, toutefois, la lettre adressée au conseil de la requérante le 12 septembre 1995 contient une motivation qui ne diffère pas de celle reprise dans la notification du 20 décembre 1995 destinée à la requérante; que la requérante a été informée des motifs que la partie adverse indiquait comme étant ceux de l'acte attaqué dans des conditions qui lui ont permis d'introduire utilement un recours au Conseil d'Etat; qu'en tant qu'il est pris de l'absence de motivation formelle, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les constatations faites à l'occasion de l'examen du deuxième moyen permettent de conclure au caractère non pertinent des motifs contenus dans la lettre du 12 septembre 1995 et censés être ceux de l'acte attaqué; que, dans cette mesure, le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 24 février 1995 par le directeur régional de l'administration des contributions directes, direction de Bruxelles I Sociétés du ministère des Finances, de mettre fin à l'exercice des fonctions supérieures de contrôleur adjoint de Eliane VERSTEEGEN à la date du 28 février 1995.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt octobre 1900 nonante-neuf 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.