CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 129.798 du 26 mars 2004

A.146.386/VIII-3899

En cause : **COLLIGNON** Nicole,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 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 8 janvier 2004 par Nicole COLLIGNON tendant à la suspension de l'exécution "de la décision du 12 novembre 2003, prise au nom du Ministre des Finances, par l'administrateur général de la documentation patrimoniale par laquelle la requérante "Directeur régional d'administration fiscale de l'enregistrement à Arlon, est déplacée par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers le comité d'acquisition d'immeubles à Neufchâteau, à partir du 17 novembre 2003" et fixant la résidence administrative de la requérante à Neufchâteau à compter de la même date, tout en précisant que la requérante reste attachée à la direction - enregistrement d'Arlon";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

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

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

Vu l'ordonnance du 16 février 2004 fixant l'affaire à l'audience publique du 10 mars 2004;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la requérante et M^me^ ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^me^ 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. La requérante, née le 11 juin 1953, est employée dans les services de la partie adverse depuis 1977. Par un arrêté royal du 17 mars 1999, elle a été nommée au grade de directeur régional d'administration fiscale de la direction régionale de l'enregistrement à Arlon.

2. Par courrier recommandé du 17 septembre 2003, l'administration centrale écrit à la requérante pour lui faire part de son intention de prendre à son égard "une mesure d'ordre dans l'intérêt du service", consistant soit en une "suspension de (ses) fonctions" soit en "un déplacement vers un autre service". La requérante y est invitée à "exposer par écrit (son) point de vue au sujet des faits qui (lui) sont reprochés et à formuler (ses) objections ou observations éventuelles relativement à l'intention d'appliquer l'une de ces mesures".

Le même courrier précise qu'en attendant qu'il soit statué "vu les circonstances particulières en cause, qui mettent en danger les intérêts du Trésor, (elle est) suspendue à titre provisoire".

3. Le 19 septembre 2003, la requérante accuse réception de ce courrier. Elle fait également état de ce que sans avoir accès aux dossiers dont il est question dans cette demande d'explications, elle sera dans l'impossibilité de se défendre.

Par un courrier recommandé du 22 septembre 2003, la partie adverse répond à la requérante que les dossiers précités sont tenus à sa disposition, pour consultation, à la direction régionale à Arlon.

4. Le 26 septembre 2003, la requérante répond à la demande d'explications du 17 septembre par une note de quatre pages comportant trois annexes.

5. Le 30 septembre 2003, la requérante écrit à la partie adverse qu'eu égard aux termes qui figure dans la demande d'explications du 17 septembre 2003, elle croit comprendre que la suspension provisoire dont elle est l'objet est forclose depuis le 29 septembre 2003. La même lettre est signée par le fonctionnaire qui remplace la requérante à titre intérimaire, qui estime quant à lui devoir continuer à remplacer cette dernière.

En réponse à cette lettre, la partie adverse écrit au fonctionnaire remplaçant la requérante à la direction régionale à Arlon que la suspension provisoire dont cette dernière est l'objet "est maintenue jusqu'au moment où il sera statué sur l'application d'une des deux mesures d'ordre envisagée"

6. Un échange de lettre a encore lieu entre la requérante et la partie adverse les 17 octobre et 5 novembre 2003. A cette dernière date, la partie adverse informe la requérante de ce qu'elle a demandé au service de santé administratif de la soumettre à un examen médical d'aptitude "en raison de décisions erronées que vous avez prises et communiquées à vos services en 2002 (décisions ayant dû être annulées de toute urgence), de votre refus, malgré les rappels, d'appliquer certaines directives de l'Administration centrale et de la rédaction peu claire et ambiguë de certains de vos courriers récents".

7. Le 12 novembre 2003, l'administrateur général de la documentation patrimoniale prend un arrêté aux termes duquel la requérante est "déplacée par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers le comité d'acquisition d'immeubles à Neufchâteau, à partir du 17 novembre 2003" et sa résidence administrative fixée à Neufchâteau.

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée. La requérante en reçoit notification par un courrier recommandé daté du 12 novembre 2003, présenté à son domicile le 14 et qui lui a été remis le 17.

Ce courrier précise notamment que l'arrêté du 12 novembre 2003 précité "implique qu'il est mis fin à (sa) suspension provisoire, le 16 novembre 2003, au soir".

8.Par un courrier recommandé du 23 décembre 2003, la requérante est convoquée à comparaître le 20 janvier 2004, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, pour être entendue au sujet de faits qui correspondent en partie à ceux qui fondent l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

Considérant que la recevabilité de la demande de suspension n'est pas contestée;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'arrêté royal du 17 mars 1999 nommant la requérante au grade de directeur général d'administration fiscale de la direction régionale de l'enregistrement à Arlon, de la violation des articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que l'acte contesté la déplace, par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service, vers le comité d'acquisition d'immeubles à Neufchâteau, tout en précisant qu'elle reste attachée à la direction de l'enregistrement d'Arlon; qu'elle soutient qu'ayant été nommée et affectée par arrêté royal, l'acte contesté ne pouvait être adopté que par le Roi, conformément au principe du parallélisme des compétences et des procédures;

Considérant que la partie adverse se fonde sur l'article 55 de 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, qui dispose ainsi qu'il suit :

" Si elle n'a pas été déterminée par l'autorité qui nomme, la résidence administrative est fixée par l'autorité qui est habilitée à attribuer les nominations en exécution de l'article 55.

Cette dernière autorité peut modifier la résidence administrative";

qu'elle expose que l'autorité visée est le directeur général, et que, conformément à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 31 mars 2003 attribuant au sein du Service public fédéral Finances des compétences à l'Administrateur général des impôts et du recouvrement, à l'Administrateur général de la documentation patrimoniale et à l'Administrateur général de la Trésorerie pendant la durée de la cellule provisoire, c'est l'Administrateur général de la documentation patrimoniale qui est chargé de la direction générale de l'Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines, secteur enregistrement et domaines; que la partie adverse en déduit que "l'Administrateur général

de la documentation patrimoniale est bien compétent pour modifier la résidence administrative d'un agent, même si elle a été déterminée par l'autorité qui nomme";

Considérant que la requérante a été nommée par le Roi à la fois à un grade déterminé et à un emploi déterminé; que l'article 55 de l'arrêté royal du 29 octobre 1971 précité ne déroge pas au principe mentionné au moyen; que le directeur général n'a de compétence en matière de résidence administrative qu'à l'égard des agents dont l'arrêté de nomination est muet sur ce point; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'elle expose qu'elle "exerçait le contrôle, la surveillance et la responsabilité d'une centaine d'agents, (et) se voit aujourd'hui privée de toute attribution et adjointe au président du comité d'acquisition de Neufchâteau, sans qu'à ce jour les tâches qui lui seront confiées soient désormais précisées"; qu'elle ajoute ce qui suit :

" Ainsi, antérieurement à l'acte attaqué, la requérante, en qualité de directeur régional, supervisait par le canal des Inspecteurs, les ressorts d'inspection des comptabilités des bureaux d'Arlon, Marche et Dinant. Elle assurait ainsi la surveillance indirecte des bureaux des recettes domaniales et d'amendes pénales d'Arlon, Neufchâteau, Marche et Dinant, ainsi que celles portant sur les conservations des hypothèques d'Arlon, Neufchâteau, Marche et Dinant, ainsi que sur les quinze bureaux d'enregistrement dépendant de cette direction";

qu'elle estime que cette rétrogradation de fait constitue un préjudice moral qui est grave et difficilement réparable et se réfère à cet égard aux arrêts DEWEZ n° 105.042 du 22 mars 2002 et CATTELAIN n° 122.306 du 25 août 2003;

Considérant que la partie adverse dit n'avoir aucune observation particulière à formuler, si ce n'est contester formellement l'idée selon laquelle l'acte attaqué s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée et s'en remet, pour le reste, à la sagesse du Conseil d'Etat; qu'elle souligne toutefois que la présente affaire met en jeu les intérêts strictement personnels de la requérante et celui "éminemment général, du Trésor, du bon fonctionnement des services administratifs, des contribuables et même de l'Etat de droit"; qu'elle ajoute que "le libellé de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (singulièrement l'usage du verbe "peut") autorise celui-ci à ne pas prononcer d'arrêt de suspension quand bien même les conditions en seraient réunies, lorsque la balance des intérêts en présence s'oppose au prononcé d'un tel arrêt";

Considérant que l'acte contesté ne s'analyse pas en un simple changement d'affectation mais en une rétrogradation de fait; qu'en effet, cet acte prive la requérante de ce qui est l'essence de sa fonction, étant la direction d'une importante entité

administrative, avec tout ce que cela suppose en termes d'organisation des services et d'autorité sur les agents; qu'un tel préjudice moral est grave et difficilement réparable; que si les pouvoirs publics sont censés agir dans l'intérêt général, c'est sous le contrôle du juge administratif; que les intérêts dont se prévaut la partie adverse sont ceux qui auraient été lésés par les agissements de la requérante; que, sauf à méconnaître la présomption d'innocence, principe fondamental dans un Etat de Droit, le Conseil d'Etat ne pourrait leur reconnaître un caractère fautif et dommageable alors même que la procédure disciplinaire dirigée contre la requérante est à peine entamée; qu'enfin, la lecture que fait la partie adverse de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est singulière dès lors que cette disposition porte que "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", ce qui signifie qu'elle interdit au Conseil d'Etat de suspendre l'exécution d'un acte administratif si les deux conditions qu'elle mentionne ne sont pas réunies; que si elles le sont, le juge administratif ne peut, pour quelque raison que ce soit, se départir de son rôle qui est de contrôler la légalité de l'action administrative;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue la décision du 12 novembre 2003, prise au nom du Ministre des Finances, par l'administrateur général de la documentation patrimoniale par laquelle Nicole COLLIGNON est déplacée par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers le comité d'acquisition d'immeubles à Neufchâteau, à partir du 17 novembre 2003 et fixant sa résidence administrative à Neufchâteau, à compter de la même date, tout en précisant qu'elle reste attachée à la direction - enregistrement d'Arlon.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six mars deux mille quatre par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^{me}	SCHMITZ,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

V. SCHMITZ. J.-Cl. GEUS.