CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 204.595 du 2 juin 2010

A.195.326/VIII-7199

En cause : **JESPERS** Bernadette,

ayant élu domicile chez
Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

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

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 22 janvier 2010 par Bernadette JESPERS, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 24 novembre 2009 prise par le Président du Comité de direction du SPF Finances, déchargeant la requérante, à dater du 1er avril 2009, de l'intérim de l'emploi de la classe A2 auquel est attaché le titre d'inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service, qu'exerçait la requérante à la deuxième inspection TVA du recouvrement de Bruxelles depuis le 1er février 2003", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observation et le dossier administratif;

Vu le rapport de Mme MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 21 avril 2010, convoquant les parties à comparaître le 26 mai 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me Frédéric GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^me^ Fabienne ROLAND, premier attaché des Finances, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ MERTES, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La requérante est agent du SPF Finances depuis le 1er décembre 1980.

À partir du 1er mars 1989, elle est nommée au grade de receveur A, devenu par la suite le grade d'inspecteur principal d'administration fiscale, au 3ème bureau de recette TVA de Liège.

À partir du 1er mai 1999, elle est désignée pour exercer les fonctions supérieures d'inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service auprès de l'unité centrale TVA pour la coopération administrative internationale, cellule "Verify". À partir du 1er juin 2002, elle est désignée pour prêter sa collaboration aux travaux de l'inspection TVA recouvrement de Bruxelles II et en vue d'une éventuelle désignation ultérieure pour exercer des fonctions supérieures.

À partir du 1er février 2003, la requérante est désignée pour exercer les fonctions supérieures d'inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service, à l'inspection TVA recouvrement de Bruxelles II. Cette désignation a été ratifiée par le Ministre des Finances le 14 avril 2005 après avis favorable du comité du personnel "Impôts et recouvrement" du 24 janvier 2005.

Par décision du 5 juillet 2005 prise par l'administrateur du recouvrement, la requérante a été désignée pour continuer à exercer les fonctions supérieures précitées, à partir du 1er avril 2006 dans un emploi définitivement vacant. Cette désignation a été ratifiée le 16 avril 2007 après avis favorable du comité du personnel du 20 mars 2007.

2. À partir du 1er mars 2008, la partie requérante est autorisée, pour raisons médicales, à exercer ses fonctions sur la base de la semaine volontaire de quatre jours jusqu'au 28 février 2009.

3. Depuis le 28 octobre 2008, la requérante est en incapacité de travail pour dépression profonde justifiant un traitement médicamenteux lourd. Cette incapacité a été confirmée par le SPF Santé publique. Ces jours d'absence sont toujours couverts par son quota de jours d'absence pour cause de maladie.

4. Par un courrier recommandé du 4 novembre 2008, envoyé à l'adresse professionnelle de la requérante pendant son congé de maladie, le directeur régional a.i., supérieur hiérarchique de la requérante, l'invite à déposer, dans un délai de cinq jours ouvrables, un rapport 410V TVA qui devait être déposé pour la fin août 2008 en lui indiquant que, à défaut, une procédure disciplinaire sera engagée. Il en fait part par courrier du 21 novembre 2008 à l'auditeur général, chef de service du secteur TVA, en ajoutant qu'il estime que la requérante mérite une sanction disciplinaire, à savoir un blâme.

5. Par courrier recommandé du 8 décembre 2008, réceptionné le 11 décembre, le directeur régional a.i. informe la requérante que, pendant son congé de maladie, l'exercice des fonctions supérieures va être confié à un autre agent. Il reproche également à la requérante des carences et dysfonctionnements et lui indique avoir l'intention de proposer le retrait des fonctions d'inspecteur principal, chef de service, chargé de la surveillance des trois bureaux de recette dépendant de la direction TVA de Bruxelles II.

Le directeur régional a.i. précise à la requérante qu'elle dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour faire valoir ses observations.

6. Le 11 décembre 2008, Daniel GILLES, inspecteur attaché à la recette TVA de Namur et chargé de l'exercice des fonctions supérieures d'inspecteur principal d'administration fiscale à la recette TVA de Nivelles est désigné, à partir du 15 décembre 2008, pour exercer les fonctions supérieures d'inspecteur principal, chef de service, à la 2ème inspection TVA recouvrement de Bruxelles.

L'existence de cette décision est portée à la connaissance de la requérante par un courrier électronique du 15 décembre 2008, qui précise que la désignation intervient en raison du congé de maladie de la requérante et pour la durée de celui-ci.

Le 16 décembre 2008, la requérante confirme à son remplaçant qu'elle a l'intention de reprendre ses fonctions dès que son état médical le permettra.

7. Par courriel du 21 décembre 2008, la requérante formule ses remarques relatives au courrier recommandé du 8 décembre 2008. Elle précise qu'elle ne marque pas son accord sur les griefs qui lui sont adressés ni sur le retrait de l'exercice des fonctions supérieures.

8. Par courrier recommandé du 13 janvier 2009, le directeur régional a.i. transmet à la requérante divers rapports et éléments complémentaires à son courrier du 8 décembre 2008. Il précise à la requérante qu'elle dispose d'un délai de dix jours ouvrables pour faire valoir ses observations.

La requérante reçoit le courrier précité le 16 janvier 2009 et formule ses observations le 28 janvier 2009.

9. Le 28 janvier 2009, soit avant l'expiration du délai donné à la requérante, le directeur régional a.i. rédige un rapport à l'intention de l'administrateur du recouvrement sur la manière de servir de la requérante. Il propose de lui infliger la sanction disciplinaire du blâme et de lui retirer l'exercice des fonctions supérieures.

10. Par note du 11 février 2009, l'administrateur du recouvrement demande au dirigeant de la direction II/2 des services centraux (service comptabilité) d'examiner le rapport dressé par le directeur régional a.i.. Le dirigeant formule ses observations par note du 18 février 2009.

11. Par lettre recommandée du 13 février 2009 adressée au directeur régional a.i., le conseil de la requérante conteste le retrait de l'exercice des fonctions supérieures envisagé. Le directeur régional a.i. accuse réception de ce courrier le 17 février 2009 en indiquant qu'il "ne rapporte pas plus d'éléments que ceux repris dans les deux courriers auxquels vous faites référence".

12. Le 3 mars 2009, le conseil de la partie requérante interroge le directeur régional a.i. sur l'état d'avancement de la procédure.

13. Le 13 mars 2009, l'administrateur du recouvrement fait savoir au directeur régional a.i. qu'il a décidé de mettre fin le 31 mars 2009 (au soir) à l'intérim de l'emploi de la classe A2 auquel est attaché le titre d'inspecteur principal

d'administration, chef de service, exercé par la requérante à la 2ème inspection TVA recouvrement de Bruxelles.

14. Cet acte est notifié à la requérante, par l'intermédiaire de son conseil, par courrier recommandé du 18 mars 2009.

La lettre d'accompagnement de cet acte, rédigée par le directeur régional a.i., répond également au courrier du conseil de la requérante du 3 mars 2009. Ainsi, le directeur régional a.i. indique qu'il n'a pas l'intention de lancer une procédure disciplinaire et que, pour le bon fonctionnement du service, la partie adverse a été contrainte de proposer la désignation d'un autre fonctionnaire intérimaire pour exercer les fonctions supérieures jusqu'alors dévolues à la requérante.

15. Par courrier du 20 mars 2009, le conseil de la requérante demande à la partie adverse de lui communiquer le rapport du 28 janvier 2009 servant de fondement à la décision du 13 mars 2009. Ce rapport lui est transmis par courrier du 9 avril 2009, reçu le 15 avril.

16. La décision du 13 mars 2009 est retirée et remplacée par une décision du président du comité de direction, datée du 24 novembre 2009, par laquelle la requérante est à nouveau déchargée, à partir du 1er avril 2009, de l'exercice des fonctions supérieures en cause.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le premier de la requête, de la violation des droits de la défense et du principe "audi alteram partem"; qu'elle expose qu'elle n'a jamais été entendue par la partie adverse, qu'elle n'a pu consulter toutes les pièces du dossier avant l'adoption de l'acte attaqué et qu'elle n'a pas eu accès à l'avis dressé par un expert technique en recouvrement TVA des services centraux sur lequel s'appuie la décision attaquée ni à la note du 18 février 2009; qu'elle ajoute que l'acte attaqué fait état de nouveaux griefs par rapport à ceux mentionnés dans la décision retirée du 13 mars 2009 "en ce qu'il allègue que la requérante n'aurait pas déposé dans les délais le rapport 410V, qu'elle aurait refusé d'établir le certificat de gestion concernant un sieur DE WULF (nom évoqué pour la première fois à ce stade de la procédure), et en ce qu'il fait état d'un courrier recommandé du directeur du 4 novembre 2008"; qu'elle estime donc n'avoir pas été en mesure de faire valoir ses arguments sur ces points et, de surcroît, n'avoir jamais reçu le courrier du 4 novembre 2008; qu'elle fait valoir par ailleurs que l'acte attaqué se fonde sur des pièces qui

démontrent une intention de punir dans le chef de la partie adverse; qu'elle mentionne à cet égard le rapport disciplinaire du 28 janvier 2009, le courrier de l'administrateur du recouvrement du 13 mars 2009 et la lettre du directeur régional du 18 mars 2009; qu'elle rappelle que la décision du 13 mars 2009 a été retirée après le dépôt du rapport du membre de l'auditorat chargé de l'instruction de l'affaire, rapport concluant au caractère disciplinaire de cette décision;

Considérant que la partie adverse répond que les pièces dont la requérante déclare ne pas avoir eu connaissance avant l'adoption de l'acte attaqué figuraient dans le dossier administratif déposé dans le cadre du recours dirigé contre la décision du 13 mars 2009 de sorte qu'elle ne peut prétendre les ignorer; qu'elle indique que l'acte attaqué n'est pas une sanction disciplinaire mais un retrait d'intérim dicté par la nécessité de mettre fin dans l'intérêt du service aux dysfonctionnements dans les recettes relevant de la compétence de la requérante et d'éviter au Trésor un préjudice grave; qu'elle ajoute que le rapport du 28 janvier 2009 proposait d'infliger à la requérante une peine disciplinaire et un retrait de l'exercice de fonctions supérieures, ce qui, selon elle, démontre à suffisance la nature différente des mesures pouvant être adoptées pour de mêmes faits; que la partie adverse reconnaît que l'acte attaqué est une mesure grave prise en raison du comportement de la requérante, mais souligne qu'elle a donné à l'intéressée l'occasion de faire valoir son point de vue et de répondre aux critiques formulées; qu'elle soutient que les griefs considérés comme nouveaux par la requérante figuraient dans le courrier recommandé que lui a adressé le directeur régional le 8 décembre 2008 et ajoute que le fait que la requérante n'a pas reçu le courrier recommandé du 4 novembre 2008 n'a eu aucune incidence sur le respect de ses droits puisque les informations contenues dans ce courrier ne sont que la répétition d'autres courriers reçus par elle et ont été repris dans le courrier du 8 décembre 2008;

Considérant que l'acte attaqué est motivé de la manière suivante :

" (...) Vu le rapport du 28 janvier 2009 du directeur régional T.V.A. de Bruxelles Il portant sur la manière insatisfaisante dont Mme JESPERS exerce les fonctions supérieures d'inspecteur principal, chef de service, fonctionnaire censé assurer l'encadrement et la surveillance des recettes relevant de son ressort et faciliter leur bon fonctionnement ;

Qu'il lui est d'abord reproché d'avoir négligé de déposer dans le délai imparti, et plusieurs fois retardé, malgré le soutien particulier et la compréhension tant du directeur régional que des services centraux, l'état 410 V et le décompte financier dans le cas du receveur De Wulf, conformément aux directives précises prodiguées à maintes reprises (cf. courriers des 29 mai, 12 juin, 27 juin, 8 septembre, 13 octobre et enfin 4 novembre 2008 consignés au dossier administratif annexé) ;

Qu'en ce qui concerne ensuite la surveillance des trois bureaux de recette T.V.A. lui incombant, il a été constaté que le rapport d'inspection 405, à compléter de manière quotidienne pour témoigner de la réalité et des résultats de l'encadrement réalisé ,

n'a été rempli que pendant deux périodes de deux jours durant le mois de mai 2008 et de trois jours durant le mois de septembre 2008, ce qui laisse supposer que la surveillance effective s'est limitée aux cinq jours susvisés ;

Qu'il résulte de la lecture du rapport susvisé que Mme JESPERS n'a effectué aucune visite d'inspection auprès des bureaux de recette de Bruxelles 5 et des assujettis étrangers ;

Que malgré que son attention ait été attirée sur les lacunes susvisées dans le rapport de l'année 2008 établi par le directeur régional, aucune suite n'y a été réservée ;

Qu'enfin Mme JESPERS a toujours refusé d'établir un certificat de gestion concernant M. DE WULF, certificat qui a dû être rédigé par le directeur régional lui-même afin de permettre à la Cour des Comptes de statuer quant à la gestion financière du receveur susvisé à la date du 31 décembre 2003 (prescription atteinte le 31 décembre 2008) ;

Considérant par ailleurs que Mme JESPERS se trouve en congé de maladie depuis le 28 octobre 2008, ce qui a nécessité de la remplacer ;

Considérant que le directeur régional a dès lors été contraint de lui rappeler ses obligations quant à l'absence d'établissement de l'état 410 V dans le cas de M. DE WULF par lettre recommandée du 4 novembre 2008 adressée à son domicile;

Considérant que l'analyse de l'ensemble des manquements et dysfonctionnements dont état ci-dessus, ainsi que la nécessité de charger un autre fonctionnaire de l'exécution des devoirs non accomplis par Mme JESPERS, ont conduit le directeur régional à envisager de proposer le retrait des fonctions supérieures à l'intéressée, ce qui a fait l'objet d'un courrier recommandé du 8 décembre 2008 l'invitant à fournir une explication dans les dix jours ouvrables ;

Vu la réponse de l'intéressée transmise par courriel du 30 décembre 2008 dans lequel elle affirme avoir terminé le rapport financier destiné à la Cour des Comptes en date du 7 octobre 2008, alors qu'il n'a pas été transmis à l'autorité hiérarchique ;

Qu'en ce qui concerne la rédaction du rapport d'inspection 405 et le peu de temps y consacré, ainsi que l'absence de dépôt des attestations de gestion des années 2004 à 2007, elle ne fournit pas d'explications, sauf à faire état de son investissement dans le dossier De Wulf comme cause de son inaction dans ses tâches de surveillance des deux autres bureaux de recette relevant de sa compétence;

Qu'elle laisse par ailleurs clairement entendre que l'autorité locale manquerait d'objectivité à son égard, ne faisant que l'accabler de reproches injustes et oubliant par ailleurs tout le travail positif effectué, ainsi que le recouvrement de montants importants grâce à la pertinence des conseils prodigués au nouveau receveur du bureau de recette de Bruxelles 4 ;

Que l'intéressée affirme également que l'animosité du directeur régional à son encontre se serait même révélée en public, à l'occasion d'une réunion et dès lors en présence de collègues;

Que par conséquent, il a été jugé opportun de solliciter l'avis d'un expert technique en recouvrement T.V.A. des services centraux ayant longuement collaboré avec l'intéressée, et dont l'objectivité ne pouvait en toute hypothèse être mise en doute;

Vu la note du 18 février 2009, établie suite à une demande du 11 février 2008 du service P&O, qui corrobore pleinement la version de l'autorité locale, et contredit

par ailleurs complètement, en renversant les rôles d'agresseur/agressé, la version des faits de l'intéressée quant à l'animosité manifestée en public par le directeur régional à son encontre ;

Vu le courrier du 13 février 2009 de l'avocat Frédéric Gosselin intervenant à la demande de Mme JESPERS qui appuie les affirmations de sa cliente et conteste le retrait d'intérim ;

Vu le courrier du 13 mars 2009 de l'Administrateur du Recouvrement adressé au directeur régional T.V.A. de Bruxelles II, pour lui signifier que sa proposition de mettre fin aux fonctions supérieures exercées par Mme JESPERS est tout à fait opportune et dictée par le bon fonctionnement de l'ensemble des services que l'intéressée avait pour mission d'encadrer et de superviser ;

Vu la lettre en ce sens du 18 mars 2009 transmise par le directeur régional précité à l'avocat de Mme JESPERS ;

Vu la notification de l'Administrateur du Recouvrement du 10 septembre 2009 ayant pour objet le retrait de la décision de cessation des fonctions supérieures du 13 mars 2009 susvisée, eu égard au recours introduit par l'intéressée devant le Conseil d'Etat ;

Considérant toutefois qu'il appert des éléments consignés au dossier que sont avérés les manquements dont l'intéressée a fait preuve dans sa mission de supervision des services;

Qu'une telle défaillance est de nature à entraîner de nombreux dysfonctionnements dans les recettes relevant de sa compétence et à causer un préjudice grave au Trésor ;

Que dans ces conditions, Mme JESPERS ne peut plus être considérée comme l'agent jugé le plus apte à faire face aux nécessités immédiates du service ou dont la désignation entraîne le moins d'inconvénients pour la bonne marche du service ;

Qu'il s'impose dès lors de mettre un terme définitif à une telle situation de carences,";

que l'intention de punir disciplinairement la requérante ressort sans équivoque du courrier recommandé du 4 novembre 2008 envoyé à l'adresse professionnelle de la requérante pendant son congé de maladie, du courrier du 21 novembre 2008 du directeur régional a.i. adressé à l'auditeur général, chef de service du secteur TVA, et de la lettre du 28 janvier 2009 adressée par le directeur régional a.i. à l'administrateur du recouvrement; que, dans un tel contexte, l'acte attaqué doit s'analyser en une sanction disciplinaire réprimant les négligences, dysfonctionnements et lacunes dans l'exercice de ses fonctions reprochés à la requérante; qu'en tout état de cause, l'acte attaqué constitue une mesure grave prise en raison du comportement de la requérante; que celle-ci n'a pas été en mesure de s'expliquer sur les reproches formulés à son égard; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision du 24 novembre 2009 prise par le Président du Comité de direction du SPF Finances, déchargeant Bernadette JESPERS, à dater du 1er avril 2009, de l'intérim de l'emploi de la classe A2 auquel est attaché le titre d'inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service, qu'exerçait la requérante à la deuxième inspection TVA du recouvrement de Bruxelles depuis le 1er février 2003.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux juin deux mille dix par :

M. GEUS, président de chambre,
Mme VAN HOVE, greffier.

Le Greffier, Le Président,

Fl. VAN HOVE. J.-Cl. GEUS.