

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 182.040 du 14 avril 2008

A.186.275/VIII-6167

En cause : **LEONARD** Jean-Pierre,
 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 PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 12 décembre 2007 par Jean-Pierre LEONARD, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision prise par Rita DREESSEN, Directeur du service d'encadrement P&O au SPF Finances, de retirer au requérant toutes ses attributions en matière de formation certifiée, et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

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

Vu le rapport de M^{me} VANDERNACHT, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 8 avril 2008;

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

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

Entendu, en son avis conforme, M^{me} JOTTRAND, 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 les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le requérant est entré en service à l'Administration des contributions directes en 1984 et depuis 1998, il est directeur du Service de formation de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus. Il coordonne six centres de formation professionnelle répartis dans le pays, deux à Bruxelles, un à Anvers, un à Gand, un à Charleroi et un à Liège.

2. En 2005, à la suite d'une réforme de la carrière de certains agents du Service public fédéral Finances et de l'Administration des pensions, l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA en abrégé) a chargé le Service public fédéral Finances d'organiser des formations certifiées visant à actualiser et à développer les qualifications et les compétences des agents. C'est le Directeur du Service d'encadrement Personnel & Organisation du SPF Finances, Rita DREESSEN, qui est responsable de l'organisation de ces formations certifiées, sous le contrôle de l'IFA. Elle a désigné Etienne DEPESTELE comme chef de projet et coordinateur pour l'ensemble du SPF Finances, ce dernier étant directeur à l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus.

Cet agent a mis sur pied une structure de projet dont le noyau est constitué de groupes de fonctionnaires "de terrain" expérimentés, chargés de déterminer les fiches de formation et de développer les supports de celles-ci. Ces groupes de fonctionnaires ont été appelés "Kern". Ces "Kerns" sont répartis entre les différentes administrations et E. DEPESTELE recourt à la collaboration des chefs des directions de formation des différentes administrations pour l'aider dans sa tâche. Le requérant a ainsi été impliqué dans le projet de formations certifiées pour l'Administration des Contributions Directes, tout en collaborant directement sous la direction opérationnelle d'E. DEPESTELE. Chaque direction de formation a ainsi mis à la disposition de ce

vaste projet plusieurs agents chargés des inscriptions et de l'organisation des cours. Le "Kern" dirigé par le requérant comprenait huit personnes.

3. La première organisation de ces formations certifiées s'est déroulée en 2005/2006 avec une première évaluation globale du processus le 12 octobre 2006, en présence notamment d' E. DEPESTELE et de Jacky LEROY du Service public fédéral P&O. Au cours de cette réunion, Jacky LEROY a demandé notamment des informations sur la formation certifiée pour les agents du niveau C dans le domaine de l'impôt des personnes physiques. Il souhaitera aussi obtenir "une description de ce que les niveaux C font dans leur travail quotidien. Est également demandé de "mesurer" le transfert sur le terrain des apprentissages acquis en formation certifiée par quelques questions à la hiérarchie. Le but est de voir s'il y a eu réellement transfert sur le terrain".

4. A la suite de cette première évaluation, Etienne DEPESTELE a invité les responsables de formation à préparer les fiches de formation pour la deuxième organisation des formations certifiées, en tenant compte des remarques formulées par le Service public fédéral P&O. Il est en effet important que les nouvelles fiches de formation puissent rapidement être validées par l'IFA sans quoi les formations ne peuvent avoir lieu.

5. Le 8 février 2007, le requérant a adressé, par courrier électronique, les nouvelles fiches de formation certifiées pour l'impôt des sociétés et pour l'impôt des personnes physiques à E. DEPESTELE. Le même jour, celui-ci a fait savoir au requérant, par un courrier électronique, qu'il était nécessaire de donner des réponses à J. LEROY concernant les points soulevés lors de l'évaluation du 12 octobre 2006, faute de quoi, les fiches ne pourraient être validées et cela pourrait entraîner un retard dans la planification des formations.

6. Le 9 février 2007, le requérant a réagi par un nouveau courrier électronique adressé à E. DEPESTELE par lequel il estime que la demande de J. LEROY est inutile et qu'elle constitue une perte de temps. Le même jour, un autre membre du Kern dirigé par le requérant, se manifestera dans le même sens, en des termes peu élogieux pour E. DEPESTELE.

7. Les 16 et 19 février 2007, E. DEPESTELE a adressé au requérant des observations sur les fiches qu'il lui a communiquées le 8 février 2007 et est revenu sur la nécessité de répondre aux demandes de J. LEROY en proposant une méthode de travail. Le 21 février 2007, E. DEPESTELE a indiqué au requérant et au membre du Kern qui contestait également le bien-fondé de la demande de J. LEROY, qu'il

souhaitait un travail constructif avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en oeuvre des formations certifiées, son rôle étant de faciliter les échanges entre eux et de faire en sorte que ces formations répondent le mieux aux réalités du terrain et aux objectifs de qualité.

8. Le 22 février 2007, Etienne DEPESTELE a reçu une note du Kern dirigé par le requérant en réaction à son courrier électronique du 16 février 2007. Par cette note, les membres du Kern sont d'avis qu'E. DEPESTELE remet en question fondamentalement le travail considérable qu'ils ont accompli ce qui risque de mettre en péril la bonne exécution, dans les délais impartis, des formations certifiées. Ce groupe de travail estime enfin ne pas pouvoir partager les visions d' E. DEPESTELE qui souhaiterait, selon eux, que les formations certifiées soient rendues plus difficiles de sorte que le taux de réussite en 2007 soit inférieur à celui de 2006. Quant aux réponses à apporter à J. LEROY, ils soutiennent qu'une enquête sur le transfert des acquis n'est pas réalisable compte tenu des moyens humains et techniques disponibles.

9. Le 27 février 2007, E. DEPESTELE a communiqué sa réaction à la note du 22 février 2007 au requérant en indiquant également que certaines de ses questions sont toujours sans réponse dont celles de J. LEROY.

10. Le requérant a communiqué des réponses à E. DEPESTELE le 14 mars 2007, selon la partie adverse. E. DEPESTELE a cependant jugé que les fiches présentées par le requérant présentaient encore des incohérences de sorte qu'il ne sera pas possible d'organiser à temps les formations certifiées des agents des contributions directes qui pourront toutefois s'inscrire à d'autres formations.

11. Le 25 juin 2007, le requérant s'est directement adressé par courriel à la Directrice de l'IFA pour savoir si les fiches de formation pourraient encore être validées en juillet de telle sorte que les cours pourraient débuter au mois de septembre. Le 26 juin, la Directrice de l'IFA lui a répondu qu'elle était quelque peu étonnée d'un tel contact direct et a rappelé que c'est avec E. DEPESTELE que ce type de question devait être réglée. Enfin, elle a insisté sur la nécessité de tenir compte des demandes formulées par J. LEROY lors de la première évaluation des formations certifiées et de respecter les accords ainsi intervenus.

12. Le 4 juillet 2007, le requérant a envoyé un courriel à Jacky LEROY pour lui signaler que le Kern contributions directes avait établi les fiches de formation dès le mois de février 2007 mais qu'il était, à ce jour, "sans réponse ni remarque du coordinateur". Le requérant a attiré l'attention de J. LEROY sur la circonstance que

700 agents étaient directement concernés et lui a demandé d'être informé sur le processus de validation des fiches.

13. Le 18 juillet 2007, E. DEPESTELE a indiqué à Jacky LEROY, à la Directrice de l'IFA et aux membres du Kern dirigé par le requérant qu'il ne pouvait donner un avis favorable quant aux fiches qui traitent de la formation "impôt des sociétés" en expliquant les raisons qui sous-tendaient ce refus. Le même jour, la Directrice de l'IFA a écrit qu'elle partageait le point de vue d'E. DEPESTELE et qu'elle s'interrogeait sur le devenir du Kern contributions directes qui ne semblait pas vouloir prendre en considération les conclusions de la première évaluation. Le 19 juillet 2007, J. LEROY a aussi marqué son accord avec la position d'E. DEPESTELE et a proposé une réunion dans le courant du mois d'août pour mettre les choses au point avec le Kern contributions directes.

14. Le 6 août 2007, le requérant a sollicité un entretien avec Rita DREESSEN à propos du refus d'E. DEPESTELE de valider les fiches formation impôt des sociétés. Le 10 août 2007, il a communiqué à E. DEPESTELE la réponse du Kern contributions directes aux remarques qu'il avait émises le 18 juillet 2007 pour refuser son avis favorable aux fiches formation impôt des sociétés. Le 13 août 2007, le Kern contributions directes a demandé, à son tour, une entrevue avec Rita DREESSEN. Le même jour, le requérant adresse un courriel à J. LEROY pour lui communiquer la réaction du Kern à l'avis négatif d'E. DEPESTELE. Enfin, à cette date également, la C.G.S.P. a adressé un courrier au Président f.f. du Comité de direction du SPF Finances pour l'interpeller sur les raisons pour lesquelles le catalogue des formations certifiées ne comprenait pas la formation sur l'impôt des sociétés, la C.G.S.P. estimant que cette situation est discriminatoire pour les 600 agents qui attendent cette formation pour pouvoir bénéficier d'une revalorisation pécuniaire.

15. Le 14 août 2007, Jacky LEROY a donné une réponse au courriel du requérant en regrettant le retard inconsidéré pris pour la mise en place de cette formation certifiée et en ajoutant "d'après les renseignements dont je dispose, vous êtes, vous-même, le premier et principal responsable de ce retard. Toutefois, il est possible que mes informations soient inexactes, partiales ou incomplètes".

16. Le 16 août 2007, le requérant a répondu par un courriel à J. LEROY en indiquant que le retard pris dans ce dossier ne lui était en rien imputable. Par un courriel du 20 août 2007, le requérant a communiqué à R. DREESSEN un exposé de la situation tout en soulignant que la responsabilité du retard incombait au premier chef à E. DEPESTELE. Le même jour, Rita DREESSEN a demandé au requérant de ne plus

exporter vers l'extérieur des problèmes qui devaient être réglés en interne et lui a proposé un rendez-vous pour le 23 août en présence d'Etienne DEPESTELE.

17. Le 23 août 2007 a eu lieu la réunion entre le requérant, R. DREESSEN, E. DEPESTELE et P. MIEL, chef du personnel de l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus. Cette réunion n'a pas fait l'objet d'un procès-verbal mais sur la base des écrits de procédure, il semble que le requérant ait été invité à exposer son point de vue. Il lui a été reproché d'avoir pris des contacts directs avec J. LEROY et d'avoir informé une organisation syndicale de la situation. A la suite de ces échanges, R. DREESSEN a pris la décision de mettre fin à la collaboration du requérant pour ce qui a trait au projet des formations certifiées. Il s'agit de la décision attaquée.

18. Cette décision verbale a été confirmée par un courriel, envoyé au requérant le 4 octobre 2007. Ce courriel insiste sur la circonstance que le requérant a été déchargé le 23 août 2007 de ses responsabilités dans le "développement et l'organisation des formations certifiées contributions directes. Vous n'avez donc été déchargé que de cette mission et non pas de vos fonctions de responsable de la Direction Formation Contributions Directes. Une telle décision n'aurait d'ailleurs pu être prise que par votre supérieur hiérarchique, Pierre MIEL". Le 5 octobre 2007, le requérant a fait part de ses réserves quant à la manière dont Rita DREESSEN a relaté les faits du 23 août et a contesté les reproches qui lui ont été adressés. Il a demandé, en conséquence, que cette décision soit retirée.

19. La partie adverse souligne que, depuis lors, les missions du requérant ont été reprises par Etienne DEPESTELE pour ce qui a trait au contenu des formations et des tests ainsi que la direction du Kern contributions directes;

Considérant qu'il ressort d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat qu'une mesure d'ordre intérieur n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation dès lors qu'elle est sans incidence sur la situation juridique des agents; qu'il en va toutefois autrement lorsque cette mesure est grave dans la mesure où elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées aux fonctions de l'agent et qu'elle découle du comportement de celui-ci; qu'en l'espèce, la mesure attaquée a eu pour conséquence de retirer au requérant la gestion d'un dossier en particulier à savoir la confection des fiches pour les formations certifiées des agents des contributions directes et l'organisation de ces formations; qu'ainsi qu'il ressort du dossier administratif, le requérant n'était toutefois pas le responsable direct de ce dossier dès lors qu'il a agi sous le contrôle d'Etienne DEPESTELE, coordinateur de l'ensemble des formations certifiées du SPF Finances et de Rita DREESSEN, Directeur

du Service d'encadrement Personnel & Organisation, responsable finale du projet des formations certifiées pour le SPF Finances auprès de l'IFA; qu'en outre, le dossier administratif révèle que la mesure attaquée a été prise dans l'intérêt du service compte tenu d'une divergence de conception des formations certifiées entre d'une part, le Kern contributions directes dirigé par le requérant et d'autre part, le coordinateur de ces formations, Etienne DEPESTELE; que cette divergence persistante a eu pour conséquence que les formations certifiées n'ont pu être organisées à temps pour les agents des contributions directes dans le domaine de l'impôt des personnes physiques et de celui de l'impôt des sociétés; que la mesure attaquée a été décidée, en partie, en raison de l'attitude du requérant et de celle des autres membres du Kern contributions directes mais également en raison de l'attitude d'E. DEPESTELE et de R. DREESSEN; qu'en tout état de cause, elle n'est pas de nature à affecter substantiellement l'activité professionnelle du requérant et donc lui faire grief; qu'en effet, le requérant reste le directeur de la formation pour l'administration des contributions directes, son statut administratif et pécuniaire est inchangé et il conserve l'essentiel de ses prérogatives en tant que directeur de la formation; qu'enfin si le requérant allègue que la décision attaquée a des conséquences sur son temps de travail, il n'en fait cependant pas la démonstration concrète; qu'en conséquence, la mesure attaquée ne peut être qualifiée de grave pour le requérant dès lors qu'elle se limite à modifier la structure opérationnelle du SPF Finances, mise en place pour l'organisation des formations certifiées; que l'acte attaqué consiste en une simple mesure d'ordre non susceptible de recours; que celui-ci est irrecevable; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'examiner la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête unique est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze avril
deux mille huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.