CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 109.838 du 22 août 2002

A.81.939/VIII-1216

En cause : **GEIGER** Michel,
rue Fontaine 76
5650 Yves-Gomezee,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 13 janvier 1999 par Michel GEIGER, qui demande l'annulation :

1° de "l'arrêté royal du 7 janvier 1998 portant nomination de Madame Y. COPPEE, inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service de l'inspection de la TVA à Nivelles, au grade de directeur d'administration fiscale, à la date du 1er novembre 1997, ainsi que de l'arrêté du directeur général de la TVA, de l'enregistrement et des domaines, du 20 avril 1998, qui affecte Madame COPPEE dans ce nouveau grade, au Centre de contrôle de Charleroi, à cette même date";

2° "du refus implicite qui découle du premier acte attaqué de [le] promouvoir [...] au grade de Directeur d'administration fiscale au Centre de contrôle de Charleroi";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 19 novembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2002 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mai 2002;

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

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

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant, né le l[er] novembre 1946, est nommé dans les services de la partie adverse depuis le l[er] octobre 1975. Il est titulaire d'un signalement "Très bon". Yvette COPPEE, née le 26 septembre 1937, est quant à elle nommée dans les services de la partie adverse depuis le l[er] avril 1977. Elle bénéficie du même signalement.

2. Le 7 juillet 1997, la partie adverse annonce la mise en compétition d'emplois de directeur d'administration fiscale et fixe les conditions pour introduire une candidature.

3. Le 11 août 1997, le requérant, inspecteur principal d'administration fiscale, postule quatre emplois, dont le premier est celui de "Directeur à Charleroi AFER ". Son supérieur hiérarchique formule l'avis qui suit à son sujet, le 21 août 1997 :

" Depuis le 1[er] avril 1996, date à laquelle il a été muté auprès des S.R.D. à Namur, M. GEIGER ne s'est occupé personnellement d'aucun dossier bien que certaines missions importantes lui aient été confiées. Le seul travail concret que j'ai pu constater est la mise sur informatique de modèles de P.V., lettres d'accompagnement, etc. ... Une demande de justification lui a été adressée le 26 mars 1997 (voir mon rapport du 24/4/97). N'ayant aucune preuve tangible de quelqu'activité que ce soit, je ne puis dès lors juger de ses capacités d'organisation, de management, ni de ses connaissances administratives, fiscales et juridiques. Ce que je puis affirmer, c'est que son rendement est nul et que ses rapports avec ses proches collaborateurs sont loin d'être cordiaux" .

4. Le 12 août 1997, Yvette COPPEE, qui est inspecteur principal d'administration fiscale, postule également plusieurs emplois de directeur

d'administration fiscale, dont le premier est celui de l' "A.F.E.R. [à] Charleroi". Son supérieur hiérarchique formule l'avis qui suit à son sujet, le 14 août 1997 :

" Précise et engagée dans le travail qu'elle entreprend, Madame COPPEE a fait preuve de grandes qualités dans la gestion difficile de l'inspection de Nivelles. Ces qualités sont, je pense, celles souhaitées pour l'exercice d'un emploi de direction".

5. Le 17 septembre 1997, une note au conseil de direction fait état des candidatures introduites et contient une proposition pour chaque emploi mis en compétition. En ce qui concerne l'emploi de directeur d'administration fiscale auprès du centre de contrôle de Charleroi, le Collège des chefs de service, réuni les 2 et 9 septembre 1997, a marqué son accord à l'unanimité par rapport à la proposition établie au bénéficie d'Yvette COPPEE.

Cette proposition se fonde sur la motivation suivante :

" [Mme COPPEE], bien qu'ayant une ancienneté moindre que celle de M. GEIGER, se classe au mérite avant celui-ci. En ce qui concerne les aptitudes et mérites de M. GEIGER, il y a lieu de se référer au n° 17 ci-avant .

M^me^ COPPEE, candidate proposée, fait preuve dans l'exercice de sa fonction de précision et d'engagement. Elle peut être considérée comme un fonctionnaire polyvalent en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Elle fait preuve d'un sens aigu des responsabilités et d'aptitudes à l'organisation et à la coordination. Elle a toujours été disposée à entreprendre des travaux d'étude, ce qui démontre clairement sa volonté de se former en permanence et d'être compétente. Mme COPPEE répond donc entièrement au profil requis pour l'emploi de directeur d'administration fiscale".

Le point n° 17 auquel il est fait référence est rédigé comme suit :

" Le désintérêt de M. GEIGER, inspecteur principal de l'inspection des Services de recherche et de documentation de la T.V.A. à Namur, à l'égard des missions importantes lui confiées témoigne de son manque de dynamisme, de persévérance et de sens des responsabilités. il ne fait pas preuve d'un réel esprit de décision et ses relations avec ses proches collaborateurs sont loin d'être cordiales, ce qui démontre un manque de dispositions pour la concertation et le dialogue.";

6. Le 19 septembre 1997, le conseil de direction de la partie adverse propose la nomination au grade de directeur d'administration fiscale, "en vue d'une mise à disposition de l'A.F.E.R. auprès du centre de contrôle à Charleroi" d'Yvette COPPEE. Le procès-verbal de la réunion du conseil de direction comporte également les passages suivants :

" Après vote secret, le Conseil a estimé, par 11 voix pour et une abstention, que pour les raisons invoquées dans la note [...] du 17 septembre 1997, M. GEIGER n'a pas les aptitudes requises à l'exercice des emplois à conférer [...].
Les fonctionnaires proposés se classent, suivant l'ancienneté, en tête des candidats en présence, abstraction faite [...] [de] M. GEIGER".

7. Le 25 septembre 1997, cette proposition fait l'objet d'une notification, qui précise notamment que "les réclamations éventuelles devront parvenir au Conseil de direction dans les dix jours" de celle-ci.

8. Par courrier recommandé du 2 octobre 1997, le requérant introduit une réclamation, dans laquelle il écrit ce qui suit :

" je désire être entendu par le Conseil de direction afin de lui exposer les arguments qui prouvent que je n'ai nullement démérité durant toute ma carrière administrative et qu'il n'y avait pas, dès lors, de raisons de me faire dépasser par plusieurs fonctionnaires ayant un numéro de classement supérieur au mien".

9. Le 13 octobre 1997, la partie adverse convoque le requérant à la séance du conseil de direction du 17 octobre 1997 . Lors de cette séance, après avoir entendu le requérant - qui y a déposé un mémoire - et après en avoir délibéré, le conseil de direction décide de se rallier à la proposition du directeur général de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, consistant à "classer la réclamation de M. GEIGER sans autre suite au dossier".

Le procès-verbal de cette séance relate qu'après la lecture par le requérant du texte de son intervention, les propos suivants ont été échangés :

" M. DELPORTE demande à l'intéressé s'il est vrai qu'il a un problème de boisson. M. GEIGER fait allusion à un différend qu'il a eu avec sa hiérarchie, et signale qu'il a connu un passage difficile il y a 20 ans suite au décès de son épouse.

M. DELPORTE souhaite encore savoir si on a reproché à l'intéressé d'avoir été détaché auprès du Cabinet de M. ANSELME, Ministre-président de la Communauté française. M. GEIGER affirme qu'après son passage au Cabinet il a éprouvé des difficultés pour réintégrer les services.

Aucun autre Membre ne désirant lui poser de questions, M. GEIGER se retire à 10h.35, après avoir remis le texte de son intervention à l'effet d'être joint au dossier.

M. BURNONVILLE signale qu'il s'agit d'un cas malheureux, qui a toujours des problèmes de boisson, mais qui n'est pas dépassé pour cette raison. Si l'intéressé a connu beaucoup de changements de service, c'est pour l'unique raison que ça n'allait pas. S'il est vrai qu'on n'a pas à formuler de remarques sur la qualité du travail fourni par M. GEIGER, il faut cependant constater qu'il ne sait pas gérer du personnel. M. BURNONVILLE ajoute encore qu'il ignorait que M. GEIGER avait été détaché dans un cabinet et que cet aspect n'a jamais été évoqué au cours de la procédure.

Un Membre déduit de l'intervention que M. GEIGER a réalisé pas mal de choses, qu'il apparaît comme un "selfmade man", plutôt solitaire que gestionnaire. M. BURNONVILLE ajoute que M. GEIGER est un type de fonctionnaire qui n'accepte jamais de suggestions. Il estime en conclusion que les arguments présentés par le réclamant ne contiennent aucun argument qui soit de nature à énerver la proposition formulée par le Conseil. Il propose, dès lors, de classer la réclamation de M. GEIGER sans autre suite au dossier.

Après vote secret, le Conseil se rallie, par 9 voix pour, 2 abstentions et 3 voix contre, à cette proposition.".

10. Le 6 novembre 1997, le requérant écrit ce qui suit à la partie adverse :

" Ce jour, j'apprends que M^me^ COPPEE Yvette, proposée par [le conseil de direction] au grade de directeur d'administration fiscale, est entrée effectivement dans cette fonction au Centre de Contrôle de l'AFER à Charleroi.

Dès lors, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, je souhaite avoir connaissance :

1) du procès-verbal de la séance du Conseil de direction du 17 octobre 1997;

2) de la motivation justifiant la promotion de M^me^ COPPEE Yvette;

3) des motifs qui ont amené mon éviction de la nomination au grade de directeur d'administration fiscale".

Cette demande fait l'objet d'un rappel le 3 décembre 1997.

11. Par arrêté du 7 janvier 1998, le Roi nomme divers fonctionnaires au grade de directeur d'administration fiscale à la date du 1^er^ novembre 1997, parmi lesquels Yvette COPPEE.

Par arrêté du 20 avril 1998, le directeur général de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines affecte, à la date du l^er^ novembre 1997, Yvette COPPEE au "Centre de contrôle à Charleroi" .

Ces décisions sont querellées dans la requête en son premier objet.

12. Par courrier recommandé du 18 janvier 1999, sont communiqués au requérant :

" - un extrait du rapport de la réunion du 16 septembre 1997 du Collège des chefs de service de l'Administration générale des impôts;

- un extrait des procès-verbaux des réunions du Conseil de direction des 19 septembre et 17 octobre 1997;

- un extrait de la note pour le Conseil de direction du 17 septembre 1997";

Considérant que la partie adverse soutient que le recours est irrecevable en son second objet parce que l'annulation du refus implicite de promouvoir le requérant

ne pourrait s'analyser que comme une injonction, alors que le Conseil d'Etat ne peut s'ingérer dans l'administration active;

Considérant que, dans le premier moyen de sa requête, le requérant soutient qu'il bénéficiait d'un droit à être promu par priorité; qu'il s'ensuit que l'exception est liée au fond;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation "de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, et particulièrement de sa partie IX «De la carrière des agents de l'Etat»", de "l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, et particulièrement de ses articles 22, 23, 26, 27bis, 33 et 35", 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, et plus particulièrement de son article 11", de l'erreur dans les motifs, de l'absence de motivation interne, de l'irrégularité de la comparaison des titres et mérites, et de l'excès, voire du détournement de pouvoir;

Considérant qu'en une première branche, le requérant souligne que son ancienneté de grade est fixée au mois de juillet 1985 et son ancienneté de niveau au mois d'octobre 1975 tandis que celles d'Yvette COPPEE sont fixées respectivement aux mois de novembre 1988 et d'avril 1977; qu'il fait valoir "qu'en ce qui concerne les points 1° à 3° de l'article 11 (de l'arrêté royal du 29 octobre 1971), Madame COPPEE et le requérant se trouvent dans les mêmes conditions, l'ordre de priorité des promotions est fixée par le point 4°, selon l'ancienneté de grade", ce qui, d'après lui, impliquait qu'il devait être promu par priorité sur Yvette COPPEE;

Considérant qu'en une seconde branche, le requérant soutient que la décision selon laquelle il n'avait pas les aptitudes requises pour l'exercice de l'emploi à conférer et devait par conséquent être écarté du classement établi en application de l'article 11 précité, est dépourvue de toute motivation interne admissible et ne repose sur aucun élément probant; qu'il observe que la proposition du conseil de direction du 19 septembre 1997 semble se fonder sur les arguments selon lesquels il ferait preuve d'un certain manque d'intérêt à l'égard de missions importantes, manquerait d'esprit de décision et entretiendrait des relations peu cordiales avec ses collaborateurs, alors que, selon lui, on ne pourrait trouver, dans le dossier administratif, aucun élément susceptible de corroborer ces affirmations; qu'il estime que ces appréciations négatives ne pouvaient se fonder sur les faits repris en 1997 à sa fiche individuelle et ayant justifié

une proposition de signalement "bon" puisque, d'une part, un seul de ces faits avait trait à la gestion d'un dossier et, d'autre part, qu'il s'en est expliqué dans sa réclamation ce qui a eu pour effet qu'il a conservé son signalement "très bon", dont il précise qu'il en a toujours bénéficié "et dont il continue à être titulaire, dans le cadre de la nouvelle procédure d'évaluation, puisqu'il s'est vu attribuer l'appréciation la plus positive, au mois de décembre 1998"; qu'il observe que, le 17 octobre 1997, M. BURNONVILLE a reconnu "qu'on n'a pas à formuler de remarques sur la qualité du travail fourni" par le requérant; que celui-ci remarque également "qu'il est particulièrement fallacieux de soulever, tout en disant que ce fait n'entre pas en considération, en l'espèce, un problème d'alcoolisme que le requérant a rencontré, il y a plus de vingt ans, à la suite du décès de son épouse" alors qu'il est depuis longtemps guéri; qu'il soutient encore que les membres du conseil de direction se sont forgé une opinion sur la base d'un dossier fragmentaire, de sorte que l'examen et la comparaison des titres et mérites des candidats n'ont pas été effectués d'une manière complète et objective; qu'à cet égard, il relève que M. BURNONVILLE, président du collège des chefs de service, qui a présenté les diverses candidatures a dû admettre qu'il ignorait que le requérant avait été détaché auprès d'un cabinet ministériel; qu'il en conclut qu'à aucun moment, le conseil de direction n'a réellement examiné les dossiers individuels des candidats; qu'il cite également comme exemple ses changements d'affectation, qui ont fait suite à des promotions ou à des demandes de mutation qu'il avait introduites, alors que les allégations de M. BURNONVILLE à ce propos ne sont pas corroborées par le dossier administratif, si bien qu'elles ne peuvent être tenues pour établies;

Considérant, sur la première branche du premier moyen, que l'arrêté royal du 29 octobre 1971 précité dispose en son article 60, modifié par l'arrêté royal du 6 juillet 1997, ce qui suit :

" Par dérogation aux articles 11 à 14, le classement des agents des Administrations des contributions directes, des douanes et accises et de la TVA, de l'enregistrement et des domaines, s'établit conformément aux dispositions de l'annexe VI jusqu'au 31 décembre 1999";

que ladite annexe VI comporte un article 14 rédigé comme suit :

" Pour les nominations aux emplois des rangs 13 (...), l'application de l'article 12 et 13 ne porte pas préjudice aux dispositions des articles 22, 23, 26, 27bis et 67, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 7 août 1939, qui ont trait à l'avis motivé du conseil de direction et à la décision de l'autorité qui nomme";

qu'ainsi, non seulement ni le conseil de direction ni l'autorité investie du pouvoir de nommer ne sont liés par l'ordre d'ancienneté des candidats mais ne pourraient se contenter de ce seul critère, la promotion devant être accordée au candidat jugé le plus apte après une comparaison en bonne et due forme des titres et mérites des postulants;

qu'au demeurant, la note de service annonçant les vacances d'emploi précisait ce qui suit :

" Au moyen d'une note annexée à leur candidature, les candidats à un emploi du rang 13 précisent sur base de quels éléments ils estiment répondre au profil requis (annexe III) pour les emplois postulés et la manière dont ils envisagent de remplir les fonctions sollicitées."

qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé; qu'il s'ensuit que le recours est irrecevable en son second objet;

Considérant, sur la seconde branche du moyen, que la partie adverse répond que le conseil de direction a comparé en toute connaissance de cause les titres et mérites des candidats et que, lors de ses délibérations, les éléments qui témoignent des capacités et aptitudes faisant défaut au requérant ont été clairement mis en évidence; qu'elle souligne que le conseil de direction était pleinement en mesure d'exercer lui-même son pouvoir d'appréciation et d'informer convenablement l'autorité investie du pouvoir de nommer; qu'elle soutient que "les appréciations émises au sujet d'un fonctionnaire ne doivent pas nécessairement être fondées sur son dossier ou des pièces";

Considérant que tout acte administratif - fût-il préparatoire - doit être fondé sur des éléments exacts, pertinents et légalement admissibles, que le Conseil d'Etat doit vérifier sur le vu du dossier administratif; qu'en l'espèce, les appréciations émises quant à la manière dont le requérant exerce ses fonctions sont fondamentalement contradictoires; que le seul document pouvant justifier que le requérant n'a pas les capacités requises pour bénéficier d'une promotion à un emploi de rang 13 est la proposition de signalement "bon" émise pour la période du 1er septembre 1996 au 31 août 1997, qui fait état d'une mention défavorable portée à sa fiche individuelle relative au traitement d'un seul dossier, ce dont l'intéressé s'est expliqué, à la suite de quoi il a conservé le signalement "très bon"; que, non seulement, les appréciations négatives émises à l'encontre du requérant ne trouvent aucun appui dans le dossier administratif mais, de plus, sont contredites par la seule pièce pertinente de celui-ci; que n'étant fondée sur aucun élément dont l'exactitude soit avérée - du moins en ce qui concerne le requérant - la comparaison des titres et mérites des candidats a été nécessairement faussée; qu'en sa deuxième branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner le deuxième moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal du 7 janvier 1998 portant nomination d'Yvette COPPEE, inspecteur principal d'administration fiscale, chef de service de l'inspection de la TVA à Nivelles, au grade de directeur d'administration fiscale, à la date du 1er novembre 1997, ainsi que de l'arrêté du directeur général de la TVA, de l'enregistrement et des domaines, du 20 avril 1998, qui affecte Yvette COPPEE dans ce nouveau grade, au Centre de contrôle de Charleroi, à cette même date.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,47 euros sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux août deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.