CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 133.031 du 24 juin 2004

A.104.490/VIII-2269

En cause : **MEUNIER** Thérèse,

ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

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

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

Vu la requête introduite le 10 mai 2001 par Thérèse MEUNIER qui demande l'annulation de "l'arrêté royal n° 3 du 13 juin 2000 en tant seulement qu'il nomme Monsieur Jean-Marie PREVOST dans le grade d'auditeur général des finances aux services centraux de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus";

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 17 novembre 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 3 février 2004 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 5 mars 2004, date à laquelle l'affaire a été remise successivement aux audiences des 2 avril 2004 et 11 juin 2004;

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

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

Entendu, en son avis conforme, M. 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, nommée à titre définitif au ministère des Finances le 1^er^ juillet 1977, y est directeur des finances depuis le 1^er^ janvier 1994.

Jean-Marie PREVOST, nommé à titre définitif le 1^er^ mai 1977, est directeur des finances depuis le 1^er^ mars 1993.

Tous deux ont la mention d'évaluation "très bon".

2. Le 4 janvier 2000, est publié au Moniteur belge un appel aux candidats pour deux emplois d'auditeur général des finances à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, et deux emplois d'auditeur général des finances à l'administration des contributions directes.

3. Trente-trois agents des deux rôles linguistiques se portent candidats aux emplois vacants d'auditeur général des finances à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, parmi lesquels la requérante et Jean-Marie PREVOST. La liste des candidats, avec la mention de l'évaluation, de l'ancienneté de grade et de l'ancienneté de service est établie dans une "note pour le conseil de direction" du 1^er^ février 2000.

4. Le 4 février 2000, le conseil de direction du ministère des Finances examine les candidatures déposées et propose la promotion de Jean-Marie PREVOST pour les motifs suivants :

" M. PREVOST est un excellent agent, un homme de référence pour les problèmes juridiques en matière de taxation en impôts sur les revenus. Il est indéniable que M. PREVOST possède les qualités dont il fait état dans sa candidature. Il dirige d'ailleurs

le Service II (procédure et travaux de taxation) de l'A.F.E.R. depuis le 1er septembre 1999 et ce, à l'entière satisfaction de son directeur général.

Après vote secret, le conseil adopte cette proposition à 16 voix pour, 1 abstention et 1 voix contre".

Le procès-verbal de la séance énonce que la candidature de la requérante n'a pas été retenue pour les raisons suivantes :

" Mme MEUNIER, T. a postulé les emplois mis en compétition à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus. Mme MEUNIER a incontestablement d'excellentes connaissances théoriques en matière d'impôt sur les sociétés.

Elle manque cependant de l'assurance et de l'autorité nécessaires pour exercer une fonction d'auditeur général des finances".

5. La proposition de nommer Jean-Marie PREVOST fait l'objet d'une "notification" aux candidats datée du 31 mars 2000. Il est précisé que ceux qui s'estiment lésés peuvent introduire une réclamation dans les dix jours ouvrables qui suivent la remise ou la présentation de cette "notification".

A sa demande, la requérante obtient copie du procès-verbal de la réunion du conseil de direction du 4 février 2000. Elle introduit une réclamation motivée le 14 avril 2000.

La réclamation de la requérante est examinée par le conseil de direction le 28 avril 2000. Le procès-verbal de cette réunion mentionne à ce propos ce qui suit :

" M. TILLIET confirme la motivation donnée lors des séances du 4 février et du 3 mars 2000 à savoir : Mme MEUNIER a incontestablement d'excellentes connaissances théoriques en matière d'impôt sur les sociétés. Elle manque cependant de l'assurance et de l'autorité nécessaires pour exercer une fonction d'auditeur général des finances".

Un Membre déclare que Mme MEUNIER rencontre quelques difficultés à diriger des agents et qu'elle travaille surtout en solitaire.

En conclusion, M. TILLIET estime que les arguments présentés par la réclamante ne contiennent aucun élément qui soit de nature à énerver la proposition formulée par le Conseil. Il propose dès lors de classer la réclamation de Mme MEUNIER sans suite au dossier".

et indique qu'après vote secret, le conseil de direction s'est rallié "à cette proposition à 16 voix pour et 1 abstention".

6. Un document intitulé "Avis du conseil de direction à Monsieur le ministre des Finances" est établi le 25 mai 2000; il mentionne les propositions du conseil de

direction, notamment celle relative à la nomination de Jean-Marie PREVOST au grade d'auditeur général des finances à l'A.F.E.R. et contient les indications suivantes :

" Les agents proposés remplissent les conditions de nomination ou de promotion.

Les notifications d'usage ont été adressées à tous les agents intéressés.

Dix réclamations ont été introduites, dont trois avec demande d'audition.

Après avoir entendu ces trois réclamants et après examen de toutes les réclamations, le conseil de direction a estimé devoir maintenir ses propositions initiales.

Ci-joint, un projet d'arrêté de nominations, ainsi qu'un projet d'arrêté de promotions".

7. Un arrêté royal du 13 juin 2000 porte plusieurs nominations au grade d'auditeur général des finances, notamment celle de Jean-Marie PREVOST à l'A.F.E.R. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé en ces termes :

" ...

Vu l'avis motivé du Conseil de Direction du Ministère des Finances;

Considérant que les emplois d'auditeur général des finances, attribués par le présent arrêté, ont été mis en compétition conformément aux dispositions réglementaires;

Considérant que le Conseil de Direction, en ses séances du 4 février 2000 et du 3 mars 2000, après examen des candidatures introduites, a émis ses propositions en tenant compte entre autres du caractère spécifique des emplois à conférer et du profil exigé des candidats pour ces emplois ;

Considérant que les extraits des procès-verbaux desdites séances du Conseil de Direction des 4 février et 3 mars 2000, font partie intégrante de l'avis motivé qu'a remis le Conseil de Direction à Notre Ministre des Finances;

Considérant que les agents proposés par le Conseil de Direction ont valablement introduit leur candidature aux emplois déclarés vacants et qu'ils remplissent toutes les conditions de nomination;

Considérant que dûment notifiées à tous les agents concernés, les propositions du Conseil de Direction ont fait l'objet de dix réclamations, dont trois avec demande d'audition;

Considérant que le Conseil de Direction, en sa séance du 28 avril 2000, après audition des réclamants et après examen de toutes les objections et arguments contenus dans l'ensemble des réclamations introduites, a constaté qu'aucun élément n'a été apporté qui soit de nature à énerver les propositions initiales, et pour cette raison a estimé devoir maintenir ces propositions;

Considérant que l'extrait du procès-verbal de ladite séance du Conseil de Direction du 28 avril 2000, fait partie intégrante de l'avis motivé qu'a remis le Conseil de Direction à Notre Ministre des Finances;

Considérant qu'il y a lieu de se rallier aux considérations émises par le Conseil de Direction, amplement inscrites dans les procès-verbaux précités et reproduites ci-avant de façon concise;

...";

Cet arrêté royal ainsi que des extraits des procès-verbaux des séances du conseil de direction sont notifiés à la requérante par lettre du 9 mars 2001; l'acte attaqué a fait l'objet d'une publication par extrait au Moniteur belge du 29 mars 2001.

Faisant suite à sa demande de "pouvoir consulter l'entièreté du dossier administratif et des documents à caractère personnel [la] concernant directement ou indirectement", la requérante obtient le 26 avril 2001 une copie "de la note du 25 mai 2000, avis du conseil de direction à Monsieur le Ministre concernant les nominations au grade d'auditeur général des finances".

8. Répondant à un appel aux candidats publié au Moniteur belge du 12 décembre 2002, la requérante a à nouveau posé sa candidature en vue de la nomination au grade d'auditeur général des finances. Un arrêté royal du 4 avril 2003 la nomme, avec effet au 1er mars 2002 à ce grade, à l'administration des affaires fiscales. L'arrêté royal du 4 avril 2003 fait l'objet d'un recours en annulation introduit par Marianne BALLEUX et actuellement pendant sous le no G/A. 142.234/VIII-3814;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse se fonde sur l'arrêté royal précité du 4 avril 2003 pour contester l'actualité de l'intérêt de la requérante; qu'elle signale que ledit arrêté royal fait l'objet d'un recours en annulation mais que ce recours est manifestement irrecevable à l'égard de la nomination de l'actuelle requérante, Marianne BALLEUX n'ayant pas posé sa candidature à l'emploi d'auditeur général des finances à l'administration des affaires fiscales; qu'elle fait valoir qu'en tout état de cause, l'intérêt de la requérante "n'existe plus qu'au regard d'une mise à néant éventuelle de l'ancienneté plus importante de M. PREVOST au grade d'auditeur général des finances";

Considérant qu'il n'est pas possible de se prononcer dans le cadre du présent recours sur la recevabilité du recours G/A. 142.234/VIII-3814; qu'en raison de ce recours, la nomination de la requérante au grade d'auditeur général des finances n'est pas définitive; qu'elle a par conséquent toujours intérêt à l'annulation de l'acte attaqué;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen, le troisième de la requête, de l'absence de comparaison des titres et mérites, de la violation du principe d'égalité, des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de bonne administration et d'équitable procédure, de l'absence de motivation ou de la fausse motivation et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que le conseil de direction s'est limité à porter une appréciation sur le candidat retenu et a voté sur cette candidature sans aucune comparaison des titres et mérites et qu'une appréciation sur sa propre candidature n'a été

émise qu'après le vote secret; qu'elle ajoute que lorsqu'il s'est prononcé sur sa réclamation, le conseil de direction n'a pas plus procédé à une comparaison des titres et mérites des candidats;

Considérant que la partie adverse cite des extraits des procès-verbaux des séances du conseil de direction des 4 février et 28 avril 2000 pour démontrer que les titres et mérites des candidats ont bien été examinés et que les raisons du choix porté sur Jean-Marie PREVOST apparaissent clairement, de même que les motifs du rejet des autres candidatures; qu'elle admet que la réclamation de la requérante n'a pas été réfutée point par point mais soutient que telle n'était pas la mission du conseil de direction à qui il incombait seulement d'indiquer les éléments déterminants sur lesquels il se fondait;

Considérant que la requérante réplique qu'il ne suffit pas d'affirmer qu'une comparaison des titres et mérites des candidats a eu lieu mais que la réalité de cette comparaison, effectuée sur la base de critères objectifs, doit être établie; qu'elle reproche au conseil de direction de ne pas s'être prononcé par vote sur chacun des candidats; qu'elle soutient que le rejet en bloc de toutes les candidatures autres que celle proposée ne permet pas à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'opérer son choix en connaissance de cause et que le conseil de direction a par conséquent failli à sa mission;

Considérant que la requérante prend un moyen, le cinquième de la requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation ou de la fausse motivation et de l'excès de pouvoir; que, dans la seconde branche de ce moyen, elle s'attache à démontrer l'inexactitude de l'affirmation selon laquelle elle manquerait de l'assurance et de l'autorité nécessaires pour exercer une fonction d'auditeur général des finances; qu'elle met l'accent sur ses diplômes, sur les fonctions dont elle a été chargée et sur les éléments de son dossier d'évaluation; qu'elle voit "un paradoxe, sinon une contradiction entre l'évaluation [qui lui a été] donnée (...) par ses supérieurs hiérarchiques, dont deux étaient membres du conseil de direction et l'élément vague invoqué par ce conseil pour rejeter sa candidature;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse minimise l'importance des éléments avancés par la requérante; qu'en ce qui concerne plus particulièrement l'évaluation, elle souligne que celle dont l'intéressée a bénéficié se rapporte à la manière dont elle a exercé ses fonctions de directeur à l'administration des affaires fiscales et "ne saurait préjuger des qualités suffisantes dont pourrait justifier la requérante pour l'exercice de fonctions d'auditeur général des finances, fonctions de nature toute différente"; qu'elle ajoute "que la manière dont le conseil de direction a

apprécié les titres et mérites de la requérante doit être mise en regard de l'appréciation portée sur l'agent proposé" et considère comme symptomatique à cet égard que la requérante ne conteste pas les qualités reconnues à cet agent; qu'elle estime n'avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation à propos des éléments avancés par la requérante, en sorte que le Conseil d'Etat ne peut pas substituer son appréciation à celle qui a été faite;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante précise qu'elle n'invite pas le Conseil d'Etat à substituer son appréciation à celle de la partie adverse, mais à vérifier l'exactitude et la pertinence des motifs sur lesquels repose l'acte attaqué; qu'elle développe à nouveau longuement le contenu et la portée de son dossier d'évaluation; qu'elle souligne que des explications données a posteriori par la partie adverse ne peuvent pallier les lacunes de l'acte attaqué et conclut que l'affirmation selon laquelle elle manque "de l'assurance et de l'autorité nécessaires pour exercer une fonction d'auditeur général des finances" n'est pas vérifiée au vu des éléments du dossier administratif;

Considérant que, dans son dernier mémoire et à propos du troisième moyen et de la seconde branche du cinquième moyen, la partie adverse souligne que le conseil de direction a examiné et apprécié la candidature de la requérante et celle de Jean-Marie PREVOST au regard des mêmes critères objectifs, qui sont ceux énoncés dans l'appel aux candidats; qu'elle expose que, l'effectivité de la comparaison étant établie, il reste à vérifier si une erreur manifeste d'appréciation a été commise, ce qui relève de la motivation interne de l'acte; qu'elle rappelle le rôle du conseil de direction en matière de promotions et explique que les appréciations qui sont émises peuvent résulter de la connaissance personnelle que les membres ont des candidats, connaissance qui n'est pas nécessairement consignée dans des écrits; qu'elle observe que les appréciations émises par le conseil de direction font elles-mêmes l'objet de procès-verbaux; qu'à son avis, "en obligeant le conseil de direction à ne se fonder que sur les pièces du dossier administratif avant qu'il ne rende son avis et en lui interdisant la prise en compte d'autres éléments rencontrant les critères objectifs de choix que l'autorité s'est préalablement fixés, l'on dénie aux procès-verbaux du conseil de direction la nature de pièces du dossier administratif, l'on vide de sens le pouvoir discrétionnaire de l'autorité dans le choix du candidat" et "l'on habilite ainsi le conseil d'Etat à juger de l'opportunité de la décision administrative là où, de jurisprudence constante, il n'était compétent que pour censurer une erreur manifeste d'appréciation"; qu'elle conteste l'existence de contradictions manifestes entre l'appréciation portée par le conseil de direction sur la requérante et les éléments objectifs de son dossier; que, dans ces conditions, conclure à une erreur

manifeste d'appréciation dans le choix finalement opéré témoignerait, selon elle, d'un formalisme et d'une sévérité excessifs;

Considérant, sur les deux moyens réunis, qu'il ressort des procès-verbaux des séances du conseil de direction des 4 février et 28 avril 2000 que la partie adverse a examiné les candidatures, en particulier celle de la requérante et de Jean-Marie PREVOST, au regard des qualités d' "aptitude au travail en équipe" et d' "aptitude au management" mentionnées dans l'appel aux candidats; qu'il a implicitement reconnu ces qualités à Jean-Marie PREVOST en constatant qu'il "dirige le service II (...) de l'A.F.E.R. depuis le 1er septembre 1999 (...) à l'entière satisfaction de son directeur général", et a estimé que la requérante manque "de l'assurance et de l'autorité nécessaires pour exercer une fonction d'auditeur général des finances" et qu'elle "rencontre quelques difficultés à diriger des agents et qu'elle travaille surtout en solitaire"; qu'une procédure de promotion n'est, certes, pas comparable à une procédure disciplinaire ou à celle conduisant à prendre une mesure grave à l'encontre d'un agent et que l'on peut dès lors concevoir que certaines appréciations soient émises sur la base de la connaissance que les membres du conseil de direction ont des candidats et dont tous les éléments ne sont pas nécessairement consignés dans des écrits antérieurs; que le conseil de direction manque cependant à sa mission d'information lorsqu'une appréciation résultant de la connaissance personnelle des candidats conduit à exclure l'un d'eux au profit d'un autre, sans plus d'explication et sans aucune possibilité de vérification, en contradiction manifeste avec des éléments de son dossier; qu'en l'espèce, il existe une contradiction manifeste entre l'opinion selon laquelle la requérante "rencontre quelques difficultés à diriger des agents et (...) travaille surtout en solitaire" et la mention de sa fiche d'évaluation indiquant qu'elle "manifeste des aptitudes exceptionnelles dans l'organisation du travail et la direction d'une équipe, entraîne l'adhésion totale de ses collaborateurs et en obtient le meilleur"; qu'il est vrai que cette évaluation porte sur l'exercice de la fonction de directeur et non sur celle, alors briguée, d'auditeur général; que cette constatation est sans pertinence, dès lors que c'est également de l'exercice de sa fonction de directeur que le conseil de direction a déduit les qualités reconnues au candidat proposé; que la comparaison des titres et mérites a été viciée; qu'il s'ensuit que la motivation de l'acte attaqué, qui se réfère aux propositions du conseil de direction, est également viciée; que le troisième moyen et la seconde branche du cinquième moyen sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté royal nº 3 du 13 juin 2000 en tant qu'il nomme Jean-Marie PREVOST dans le grade d'auditeur général des finances aux services centraux de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

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

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. M. HANOTIAU.