

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.020 du 18 décembre 2007

A.142.234/V-1686

En cause : **BALLEUX** Marianne,
boulevard Edmond Machtens 157, bte 44
1080 Bruxelles,

contre :

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

Parties intervenantes :

1. MEUNIER Thérèse,
ayant élu domicile chez
Me Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

2. PAQUAY André,
avenue E. Leburton 37
4300 Waremmé,

3. ROOBROECK Nicole,
Dronkenborrestraat 30/1
1741 Ternat.

--

LE CONSEIL D'ETAT, V^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 septembre 2003 par Marianne BALLEUX
qui demande l'annulation de "l'arrêté royal n/ 29 du 4 avril 2003 qui arrête diverses
nominations dans le grade d'auditeur général des finances";

Vu les requêtes introduites les 3, 11 et 18 février 2004 par lesquelles Thérèse MEUNIER, André PAQUAY et Nicole ROOBROECK demandent à être reçus en qualité de parties intervenantes;

Vu les ordonnances des 6 et 13 février et 9 mars 2004 accueillant ces interventions;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M^{me} G. BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 2 mai 2007 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 16 octobre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 novembre 2007 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} S. GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, la requérante, M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse, et les deuxième et troisième parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} G. BEECKMAN de CRAYLOO, premier 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 du recours sont les suivants :

1. Le Moniteur belge du 12 décembre 2002 annonce la mise en compétition de plusieurs emplois vacants d'auditeur général des finances (rang 15) au Ministère des finances :

- trois emplois aux services centraux de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus;
- un emploi au cabinet de l'administrateur général des impôts;
- deux emplois à l'administration des affaires fiscales;
- deux emplois aux services centraux de l'administration des douanes et accises;

2. Le 24 décembre 2002, la requérante, directeur des finances à l'administration centrale des contributions directes, adresse sa candidature pour les trois emplois aux services centraux de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

3. En sa séance du 14 février 2003, le comité de direction du Service public fédéral Finances propose de nommer au grade d'auditeur général des finances à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus Messieurs Ferdinand HAMELS, André PAQUAY et Jean-Luc MARCHAL.

4. La proposition précitée accompagnée d'un extrait du procès-verbal n/ 2003-02 du comité de direction est notifiée aux candidats le 25 février 2003.

5. Le 10 mars 2003, la requérante adresse une réclamation contre la proposition précitée de nominations à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus.

6. En sa séance du 21 mars 2003, le comité de direction examine la réclamation de la requérante sur la base d'une note de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus du 17 mars 2003 et décide de classer sans suite cette réclamation.

7. L'arrêté royal n/ 29 du 4 avril 2003 décide de nommer auditeur général des finances :

- à la date du 1^{er} mars 2002 :

- aux services centraux de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus :
 - Monsieur Ferdinand HAMELS,
 - Monsieur André PAQUAY,
- à l'administration des affaires fiscales :
Madame Thérèse MEUNIER,
- aux services centraux de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus :
Monsieur Jean-Luc MARCHAL,
- au cabinet de l'administrateur général des impôts :
Madame Arlette HENROTTE,
- à la date du 1^{er} juin 2002, à l'administration des affaires fiscales :
Madame Nicole ROOBROECK,
- à la date du 1^{er} juillet 2002, aux services centraux de l'administration des douanes et accises :
Monsieur Roland GARNIER,
- à la date du 1^{er} décembre 2002, aux services centraux de l'administration des douanes et accises :
Monsieur Claude MONSEU.

L'arrêté royal précité, qui est notifié à la requérante le 5 août 2003 et publié par mention au Moniteur belge du 29 mars 2005, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la requérante demande l'annulation "de l'arrêté royal n/29 du 4 avril 2003 qui arrête diverses nominations dans le grade d'auditeur général des finances"; que la requérante n'a posé sa candidature qu'aux emplois à pourvoir à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, en abrégé AFER; que son intérêt est en premier lieu limité aux nominations faites à ces emplois; que le recours est, partant, irrecevable à l'égard des nominations de Thérèse MEUNIER, Arlette HENROTTE, Nicole ROOBROECK, Roland GARNIER et Claude MONSEU;

Considérant que les cadres linguistiques de l'AFER prévoyaient six emplois relevant du premier degré de la hiérarchie, soit 3N et 3F; qu'au 1^{er} mars 2002, deux emplois étaient occupés par des agents du rôle linguistique néerlandais et un l'était par un agent du rôle linguistique français; qu'il s'ensuit qu'un emploi devait nécessairement revenir à un agent du rôle linguistique néerlandais; que la requérante, qui appartient au rôle linguistique français, n'a pas intérêt à l'annulation de la nomination de Ferdinand HAMELS, agent du rôle néerlandais;

Considérant que Jean-Luc MARCHAL a été admis à faire valoir ses droits à la pension de retraite à la date du 1^{er} septembre 2005; qu'il a libéré un des emplois convoités par la requérante; que celle-ci n'a plus intérêt à l'annulation de sa nomination;

Considérant que l'intervenant André PAQUAY expose qu'il occupe un emploi au secteur TVA de l'AFER, emploi pour lequel une connaissance étendue des matières et procédures propres à l'administration de la TVA était requise et qu'il se concevrait mal de réattribuer cet emploi à la requérante, issue de l'administration des contributions directes, ce qui aurait pour conséquence que tous les emplois du rôle français du cadre d'auditeur général de finances de l'AFER seraient occupés par des fonctionnaires de l'administration des contributions directes, alors que l'AFER est une administration polyvalente regroupant des agents des services de taxation de la TVA et des contributions directes; qu'il relève que l'avis de vacance d'emploi publié au Moniteur belge du 12 décembre 2002 précisait que les qualités suivantes seraient particulièrement prises en considération : "une connaissance étendue des matières et procédures propres à l'administration des contributions directes (secteur taxation) ou à l'administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines (secteur TVA)"; que, selon lui, cette exigence démontre la volonté d'attribuer au moins un emploi spécialisé en TVA dans le rôle français du cadre d'auditeurs généraux des finances; qu'il ajoute que la réforme en cours des carrières de niveau A aboutira à la suppression des grades et à leur remplacement par des fonctions de management et des fonctions d'expert, de sorte qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, plus aucune nomination dans le grade d'auditeur général des finances ne pourra vraisemblablement avoir lieu; que, dans ce

contexte, il s'interroge sur l'intérêt de la requérante qui, en toute hypothèse, pourra prétendre se reclasser à un des plus hauts niveaux d'expert;

Considérant qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier, et notamment pas de l'appel aux candidats, que l'emploi de promotion qui a été attribué à André PAQUAY devait être réservé à un agent issu de l'administration de la TVA; que, quelle que soit l'évolution des carrières, la requérante a intérêt à ne pas être dépassée par l'intervenant; que l'exception soulevée par ce dernier n'est pas accueillie et que le recours est recevable à l'égard de la nomination d'André PAQUAY;

Considérant que la requérante soutient que le mémoire en réponse doit être écarté des débats parce qu'il n'est pas établi que la personne qui l'a signé avait une délégation à cet effet et qu'il n'est pas certain que le mémoire a été soumis au Ministre des Finances avant d'être signé par une tierce personne; qu'elle demande en conséquence que ce mémoire soit écarté des débats;

Considérant que la partie adverse a déposé un dernier mémoire signé par le Ministre des Finances lui-même, dans lequel ce dernier se réfère au mémoire en réponse; que l'exception est dès lors sans intérêt;

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, notamment de la violation de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral et de l'article 5 du règlement d'ordre intérieur du comité de direction du SPF Finances du 10 février 2003; qu'elle expose que lors de la séance du 14 février 2003, au cours de laquelle le comité de direction a proposé les nominations de Ferdinand HAMELS, André PAQUAY et Jean-Luc MARCHAL, le comité de direction n'était composé que de deux membres, son président ayant quitté la séance parce qu'il était lui-même candidat; qu'elle estime dès lors que ce comité n'était pas en nombre pour délibérer et voter valablement; qu'elle estime qu' "Il ne peut être question ici de «continuité du service public» suite au passage du Ministère des Finances en SPF Finances et au fait que le Conseil de direction est remplacé par le Comité de direction, dans la mesure où il eût fallu que la collégialité existant au sein du Conseil de direction soit transposée dans le nouveau

Comité de direction, comme le prévoit expressément l'article 4 de l'AR 7.11.2000"; qu'elle fait valoir que lors de sa réunion du 21 mars 2003, le comité de direction n'était pas plus régulièrement composé; qu'elle en déduit qu'aucun avis valide n'a pu être émis et que la procédure est ainsi viciée à la base;

Considérant qu'après avoir rappelé le texte de l'article 4 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, la partie adverse répond qu'en vertu de l'article 12 du même arrêté royal, celui-ci est entré en vigueur pour le SPF Finances le 22 février 2002, mais que ce n'est que le 1^{er} janvier 2003 que le comité de direction reprendra les attributions du conseil de direction du Ministère des Finances pour l'application des dispositions statutaires au personnel transféré; que la partie adverse admet qu'en vertu de l'article 5, alinéa 4, du règlement d'ordre intérieur du comité de direction, celui-ci ne peut valablement délibérer et voter que si la moitié de ses membres sont présents; qu'elle observe toutefois qu'au moment où le comité de direction s'est réuni pour formuler ses propositions de nominations et traiter les réclamations introduites, seules trois personnes pouvaient légalement siéger à ce comité, les autres n'ayant été nommées ou désignées que postérieurement, à partir du mois d'avril 2003; que, selon elle, le principe de continuité du service public justifie que le comité de direction exerce ses attributions même si tous ses membres ne sont pas encore désignés; qu'elle plaide dès lors que la majorité dont il est question à l'article 5, alinéa 4, du règlement d'ordre intérieur du comité de direction doit se calculer sur la base du nombre effectif de membres de ce comité; qu'à son avis, toute autre interprétation conduirait à une paralysie de l'appareil administratif; que l'intervenant André PAQUAY argumente dans le même sens;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante fait référence au rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 portant diverses dispositions concernant la mise en place des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation, rapport dont il se déduit, selon elle, que cet arrêté vise à assurer la transition entre le système des ministères et la nouvelle organisation, par la création d'une cellule provisoire, le transfert du personnel à cette cellule et l'intégration du personnel transféré dans le service public fédéral, sans qu'il soit question de revoir les attributions du conseil de direction et le mode de fonctionnement

de cet organe; qu'elle rappelle le principe de collégialité existant au sein du conseil de direction, principe transposé dans le règlement d'ordre intérieur du comité de direction du SPF Finances, lui-même inspiré de celui du conseil de direction du Ministère des Finances, et souligne que ces deux règlements prévoient un quorum de présence et la possibilité de se faire remplacer en cas d'absence; qu'elle soutient qu'en fixant au 1^{er} janvier 2003 l'entrée en vigueur du chapitre 1^{er} de l'arrêté royal précité du 19 juillet 2001, alors qu'il savait que le comité de direction n'était pas dûment composé, le Ministre des Finances a violé le principe général de droit *patere legem quam ipse fecisti*; que, selon la requérante, le Ministre eût dû fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité en tenant compte des dispositions de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, ou à tout le moins prévoir des mesures transitoires, ce qu'il n'a pas fait, pour organiser la succession du comité de direction au conseil de direction; que la requérante soutient que l'interprétation donnée par la partie adverse du principe de continuité du service public revient à détourner ce principe de son sens véritable; qu'elle cite les définitions de la notion de continuité du service données par la Cour de cassation et par la doctrine et estime qu'on ne peut pas y assimiler la situation qui résulte en l'espèce de ce que les mesures nécessaires n'ont pas été prises pour assurer les transferts sans heurts;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse reprend l'argumentation déjà développée à propos de l'application de la règle du quorum de présences; qu'en ce qui concerne le principe de continuité du service public, elle expose que, pour le SPF Finances, le passage en cellule provisoire a été fixé au 1^{er} janvier 2003, qu'à partir de cette date des compétences ont été attribuées au comité de direction, notamment en matière statutaire, et que ces compétences devaient être exercées; qu'elle poursuit en ces termes :

" C'est bien là l'essence même de la continuité du service : peu importe les retards dans la désignation des managers qui devaient siéger au Comité de direction; des compétences devaient être exercées et elles l'ont été par un Comité de direction constitué en fonction de la composition effective de celui-ci au jour où la décision a été prise.

Pour autant que de besoin, l'on rappellera que le principe de la continuité du service est un principe général de droit reconnu tant par le Conseil d'Etat que par la Cour de cassation (en ce sens, C.E. DAMILOT, arrêt n/ 102.079 du 19 décembre 2001).

En tout état de cause, aucune autre solution satisfaisante ne s'offrait à la partie adverse :

- le Conseil de direction, antérieurement compétent en matière statutaire, n'existait juridiquement plus depuis le 1^{er} janvier 2003;
- l'on ne pouvait admettre que lesdites compétences ne puissent être exercées pour une durée indéterminée (...).";

Considérant que l'article 4 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, tel qu'applicable au moment de l'acte attaqué, disposait :

" Le comité de direction est composé :

- d'un président,
- des responsables des services opérationnels du service public fédéral,
- des directeurs fonctionnels des services d'encadrement «Budget et Contrôle de la Gestion», «Personnel et Organisation» et «Technologie de l'Information et de la Communication» du service public fédéral,
- du responsable des Cellules stratégiques.

Le comité de direction arrête son règlement d'ordre intérieur. Ce règlement est communiqué à tous les membres du personnel";

Considérant que, selon une règle de droit commun, un organe collégial ne délibère valablement que lorsque la moitié de ses membres plus un sont présents; qu'il est établi qu'en l'espèce, deux personnes seulement siégeaient au comité de direction lorsqu'il a formulé les propositions de nominations et trois lorsqu'il a examiné les réclamations introduites à l'encontre de ces propositions; que la partie adverse eût pu prévoir des mesures transitoires ou des dates d'entrée en vigueur plus réalistes pour le passage du Ministère au service public fédéral; qu'elle ne fournit aucune explication convaincante à cet égard; qu'au regard de la disposition qui vient d'être rappelée, le comité de direction n'était pas en nombre pour délibérer valablement; que le quorum requis d'un organe collégial pour qu'il puisse délibérer valablement est essentiel à la formation des décisions qu'il prend et a un caractère substantiel; que, de même, la collégialité de la délibération du comité de direction constitue une garantie essentielle en faveur des agents de l'administration; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 4 avril 2003 en tant qu'il porte nomination d'André PAQUAY au grade d'auditeur général des finances à la date du 1^{er} mars 2002.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 175 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 125 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la V^e chambre, le dix-huit décembre deux mille sept, par :

M.	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
M ^{me}	S. GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	E. BREWAEYS,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	M.-Chr. MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président du Conseil d'Etat,

M.-Chr. MALCORPS.

R. ANDERSEN.

