

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 190.425 du 13 février 2009

A.189.764/VIII-6573

En cause : **JACQUIJ** Philippe,
rue de la Cible, 17
1030 Bruxelles,

contre :

**l'Etat belge, représenté par le
ministre des Finances.**

--

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 18 septembre 2008 par Philippe JACQUIJ, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté royal du 16 juillet 2008 portant fixation de la composition du Comité de direction du Service public fédéral Finances", 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} MERTES, 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 28 novembre 2008, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 17 décembre 2008 à 10.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, 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'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. L'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral détermine, en son article 4, la composition du Comité de direction des divers S.P.F. de la manière suivante :

- " 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 (des) directeur(s) de la (des) cellule(s) stratégique(s) concerné(s) ou du (des) responsable(s) du (des) noyaux stratégique(s) concerné(s)".

2. L'arrêté royal du 19 juillet 2001 portant diverses dispositions concernant la mise en place des services publics fédéraux et des services publics de programmation dispose en son article 1^{er} :

- " Une cellule provisoire destinée à accueillir le personnel transféré est créée auprès de chaque service public fédéral et auprès de chaque organisme d'intérêt public concerné".

3. L'arrêté royal du 17 février 2002 crée le S.P.F. Finances. Les articles 4 et 4bis disposent actuellement :

- " Art. 4. L'organigramme de l'administration centrale du Service public fédéral Finances comprend :
 - 1/ le président du Comité de direction;
 - 2/ 3 fonctions de management-1 et 6 fonctions d'encadrement -1;
 - 3/ 16 fonctions de management -2 et 6 fonctions d'encadrement -2.

Art. 4bis. L'organigramme des services extérieurs du Service public fédéral Finances comprend 122 fonctions de management -3."

4. L'arrêté royal du 31 mars 2003 réglant le transfert des compétences lors du passage du Ministère des Finances au Service public fédéral Finances mentionne :

- " Article 1. Chaque fois qu'une disposition législative ou réglementaire mentionne ou vise le Ministère des Finances, il y a lieu de la lire comme mentionnant ou visant

le Service public fédéral Finances quand la matière réglée par ladite disposition législative ou réglementaire relève des missions dudit Service public fédéral.

Art. 2. Chaque fois qu'une disposition législative ou réglementaire mentionne ou vise l'administrateur général des impôts ou l'administrateur général de la trésorerie, il y a lieu de la lire comme mentionnant ou visant le titulaire d'une fonction de management N-1 qui a en charge la matière réglée par la disposition législative ou réglementaire.

Art. 3. Chaque fois qu'une disposition législative ou réglementaire mentionne ou vise l'administrateur général adjoint des impôts ou le directeur général d'une administration fiscale, il y a lieu de la lire comme mentionnant ou visant le ou les titulaires d'une fonction de management N-2 qui a ou ont en charge la matière réglée par la disposition législative ou réglementaire.

Art. 4. L'article 1^{er} produit ses effets le 1^{er} janvier 2003.

Les articles 2 et 3 entrent en vigueur à la date de l'entrée en fonction du titulaire de la fonction de management N-1 ou N-2 qui aura en charge la matière réglée par la disposition législative ou réglementaire.

En attendant cette entrée en vigueur, le Président du Comité de direction peut désigner un agent titulaire d'un grade du rang 15 au minimum pour exercer les compétences qui étaient attribuées aux titulaires des grades supprimés d'administrateur général des impôts, d'administrateur général de la trésorerie, d'administrateur général adjoint des impôts et de directeur général, ainsi que pour assurer la fonction de direction générale d'une administration transférée et les attributions y attachées. Il peut également charger, conformément à l'article 96, § 2 de la loi-programme du 30 décembre 2001, les titulaires des grades supprimés d'Administrateur général des impôts, d'Administrateur général de la Trésorerie, d'administrateur général adjoint des impôts et de directeur général de la mission d'exercer lesdites compétences et d'assurer la fonction de direction générale d'une administration transférée et les attributions y attachées."

5. L'arrêté royal du 31 mars 2003 attribuant des compétences au Président du Comité de direction du Service public fédéral Finances pendant la durée de la cellule provisoire porte ce qui suit :

" Article 1^{er}. Pendant la durée de la cellule provisoire, le Président du Comité de direction du SPF Finances exerce toutes les compétences et fonctions attribuées par une loi ou un arrêté pris par Nous au Secrétaire général du Ministère des Finances.

Art. 2. L'arrêté royal du 20 septembre 2002 répartissant, à titre provisoire, les compétences et fonctions du Secrétaire général du Ministère des Finances entre le Président du Comité de direction du SPF Finances et le Secrétaire général du Ministère des Finances est abrogé."

6. L'arrêté royal du 31 mars 2003 attribuant au sein du Service public fédéral Finances des compétences à l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement, à l'Administrateur général de la Documentation patrimoniale et à l'Administrateur général de la Trésorerie pendant la durée de la cellule provisoire dispose comme suit :

" Article 1^{er}. Pendant la durée de la cellule provisoire, l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement reprend les fonctions exercées précédemment au sein

du Ministère des Finances par le titulaire du grade supprimé d'administrateur général des impôts en ce qui concerne :

- ! l'Administration de l'inspection spéciale des impôts
- ! l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus;
- ! l'Administration des contributions directes;
- ! l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, secteur T.V.A.;
- ! l'Administration des douanes et accises.

Art. 2. Pendant la durée de la cellule provisoire, l'Administrateur général de la Documentation patrimoniale reprend les fonctions exercées précédemment au sein du Ministère des Finances par le titulaire du grade supprimé d'administrateur général des impôts en ce qui concerne l'Administration du cadastre et l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, secteur enregistrement et domaines.

Il est également chargé de la direction générale de l'Administration du cadastre et l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, secteur enregistrement et domaines.

Art. 3. Pendant la durée de la cellule provisoire, l'Administrateur général de la Trésorerie reprend les fonctions précédemment exercées au sein du Ministère des Finances par le titulaire du grade supprimé d'administrateur général de la trésorerie.

Art. 4. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2003, à l'exception de l'article 1^{er} qui entrera en vigueur le jour où l'Administrateur général des Impôts et du Recouvrement entrera en fonction."

7. Au début de la réforme Coperfin, le ministère des Finances était composé de deux "secteurs" : le secteur "Administrations fiscales" et le secteur "Administrations non fiscales" dont faisait partie la Trésorerie.

Le secteur "Administrations fiscales" était divisé en cinq "entités" placées sous la responsabilité de l'administrateur général des Impôts :

- l'Administration du Recouvrement (AREC),
- l'Administration de la Fiscalité des Entreprises et des Revenus (AFER),
- l'Administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines (ACED),
- l'Administration des Douanes et Accises (ADAC),
- l'Administration de l'Inspection spéciale des Impôts (ISI).

Ces Administrations ou Directions générales étaient placées chacune sous la responsabilité d'un Directeur général.

La réforme Coperfin prévoit une division du S.P.F. Finances en trois entités :

- l'entité "Impôts et Recouvrement",
- l'entité "Documentation patrimoniale" principalement formée à partir de l'ACED,
- l'entité "Trésorerie".

Ces trois entités sont dirigées chacune par un Administrateur général N-1 étant J.-M. DELPORTE pour "Impôts et Recouvrement", D. DE BRONE pour "Documentation patrimoniale" et J.-P. ARNOLDI pour "Trésorerie".

Dans l'optique de la réforme Coperfin, le secteur "Impôts et Recouvrement" devra être composé des six "secteurs" suivants :

- le secteur "Douanes et Accises" issu de l'ACED et placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, N. COLPIN, désigné par arrêté royal du 11 mai 2005,
- le secteur "Recettes fiscales" ou "Recouvrement" issu de l'AREC et placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, G. VANDERCAPELLEN, désigné par arrêté royal du 13 mai 2005,
- le secteur "Lutte contre la Fraude fiscale" issu de l'ISI et placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, F. PHILIPSEN, désigné par arrêté royal du 27 mai 2005,
- le secteur "Particuliers" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, A. VAN DEN ABEELE, désigné par arrêté royal du 4 avril 2003,
- le secteur "Petites et Moyennes Entreprises" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, C. SIX, désigné par arrêté royal du 4 avril 2003,
- le secteur "Grandes Entreprises" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, à savoir le requérant, désigné également par arrêté royal du 4 avril 2003.

Les compétences de ces trois derniers secteurs seront issues d'une réorganisation de l'AFER. Ils ne fonctionnent dès lors pas encore de manière concrète.

Dans l'optique de la réforme Coperfin, le secteur "Documentation Patrimoniale" devra être composé des cinq "secteurs" suivants :

- le secteur "Services patrimoniaux" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, D. JUNGERS, désignée par arrêté royal du 20 juillet 2005,
- le secteur "Mesures et Evaluations" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2,
- le secteur "Collecte et Echange d'informations" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, K. VANHOECKE, désigné par arrêté royal du 20 juillet 2005,
- le secteur "Sécurité juridique" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2,
- le secteur "Recettes non fiscales" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, T. BOELAERT , désigné par arrêté royal du 20 juillet 2005.

Dans l'optique de la réforme Coperfin, le secteur "Trésorerie" devra être composé des cinq "secteurs" suivants :

- le secteur "Questions financières internationales et européennes" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, F. GODTS, désigné par arrêté royal du 14 juin 2005,
- le secteur "Gestion monétaire" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2,
- le secteur "Financement de l'Etat et Marchés financiers" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, M. MONBALIU, désigné par arrêté royal du 14 juin 2005,
- le secteur "Paievements" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2, W. VAN HERZEELE, désigné par arrêté royal du 14 juin 2005,
- le secteur "Gestion de caisse" placé sous la responsabilité d'un administrateur N-2.

8. Par décision du 20 mai 2003, le président du Comité de Direction du SPF Finances décide de charger J.-M. DELPORTE, Administrateur général "Impôts et recouvrement", pendant la durée de la cellule provisoire, de la direction générale de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, de l'administration des contributions directes (secteur taxation) et de l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, secteur T.V.A., à dater du 1^{er} mai 2003.

9. Par des décisions du 22 juin 2005, le président du Comité de direction charge, pour la durée de la cellule provisoire, N. COLPIN de la direction générale de l'administration des douanes et accises, G. VANDERCAPELLEN de la direction générale de l'administration des contributions directes, secteur recouvrement, et de l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines, secteur T.V.A. - recouvrement et F. PHILIPSEN de la direction générale de l'Inspection spéciale des impôts, sous l'autorité de l'administrateur général des impôts et du recouvrement, dans sa structure et avec les organes du S.P.F. Finances, avec effet au 1^{er} juin 2005.

10. L'arrêté royal du 11 octobre 2006 portant attribution de diverses directions générales au sein du Service public fédéral Finances, ci-après "l'arrêté royal du 11 octobre 2006" dispose :

- " Article 1^{er}. Pendant la durée de la cellule provisoire, les administrations, secteurs ou services suivants du Service public fédéral Finances sont placés sous la direction générale du titulaire de la fonction de management N-2 figurant en regard de ces administrations, secteurs et services :
- les services de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines visés à l'article 1^{er}, 2/, de l'arrêté royal du 21 janvier 2003 organisant les Administrations des contributions directes, de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines et du cadastre : l'administrateur Recouvrement;
 - les services de l'Administration des contributions directes et du secteur T.V.A. de l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines visés à l'article 1^{er}, 3/, de l'arrêté royal du 21 janvier 2003 organisant les administrations des contributions directes, de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines et du cadastre : l'administrateur Petites et Moyennes entreprises;

- l'Administration des douanes et accises : l'administrateur Douanes et Accises;
- l'Administration de l'inspection spéciale des impôts : l'administrateur Lutte contre la Fraude fiscale;
- l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus : l'administrateur Petites et Moyennes entreprises".

11. L'arrêté royal du 16 juillet 2008 portant fixation de la composition du comité de direction du Service public fédéral Finances dispose que :

" Article 1^{er}. Pendant la durée de la cellule provisoire, pour l'application de l'article 4 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, les responsables des services opérationnels au Service public fédéral Finances sont :

- ! les titulaires d'une fonction de management 1;
- ! l'administrateur Recouvrement;
- ! l'administrateur Petites et Moyennes entreprises;
- ! l'administrateur Douanes et Accises;
- ! l'administrateur Lutte contre la Fraude fiscale.

Art. 2. Les membres du comité de direction ne peuvent en aucun cas se faire remplacer.

Le président désigne le membre du comité de direction qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement. A défaut d'une telle désignation, la présidence est assurée par le membre, titulaire de la fonction de management 1, le plus âgé.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un moyen unique notamment de la violation des principes d'égalité et de non discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il reproche à l'acte attaqué de n'admettre au comité de direction du S.P.F. Finances que les administrateurs N-2 "Recouvrement", "Petites et Moyennes entreprises", "Douanes et Accises" et "Lutte contre la Fraude fiscale" et non les autres administrateurs N-2 déjà nommés; qu'il considère que le fait que les quatre administrateurs précités se soient vu confier la direction générale de certains services, secteurs ou administrations ne permet pas de justifier l'écartement de tous les autres titulaires de fonctions N-2 de la composition du comité de direction dès lors que tous répondent à un profil de fonction semblable, sont soumis à des exigences similaires en termes de capacité de gestion opérationnelle et ont des responsabilités identiques; qu'il souligne que le commentaire qui accompagne l'organigramme du S.P.F. Finances prévoit que les trois entités "Impôts et recouvrement", "Documentation patrimoniale" et "Trésorerie" seront divisées en services opérationnels, ce dont il déduit que les services dirigés par les administrateurs N-2 sont des services opérationnels; qu'il en conclut que l'acte attaqué, en permettant uniquement à certains administrateurs N-2 de siéger au comité de direction, est discriminatoire et que "il n'y a pas lieu, même dans

une situation transitoire, comme celle qui est vécue actuellement, tant que le S.P.F. vit sous le régime de la cellule provisoire, de traiter différemment les titulaires de fonctions de management -2 qui sont appelés à être placés sur le même pied dans la structure définitive".

Considérant que la partie adverse estime que "la direction générale assurée en vertu de l'arrêté royal du 11 octobre 2006 par les quatre titulaires d'une fonction de management N-2 intégrés dans le Comité de direction justifie de manière objective, raisonnable et proportionnée la différence de traitement opérée par rapport aux autres titulaires d'une fonction de management N-2 et singulièrement vis-à-vis de la fonction exercée actuellement par le requérant"; qu'elle ajoute que les entités "Particuliers", "Petites et Moyennes entreprises" et "Grandes entreprises" n'existent que sur papier et qu'il est impossible d'identifier in concreto les services qui en feront partie au sortir de la cellule provisoire; qu'elle indique que c'est la raison pour laquelle ces services ont été placés sous la direction générale de l'administrateur "Petites et Moyennes entreprises" par l'arrêté du 11 octobre 2006; qu'elle explique également que le requérant n'a pas encore en charge la matière de la fiscalité des grandes entreprises et n'est dès lors pas dans la même situation que les administrateurs N-2 titulaires d'une direction générale en vertu de l'arrêté royal du 11 octobre 2006;

Considérant que la partie adverse a déposé une note de plaidoirie qui n'a pas été communiquée en temps utile au requérant; qu'elle doit être écartée des débats et ne peut être prise en considération qu'à titre de renseignement;

Considérant que, dans son rapport, l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire s'est fondé sur le site internet du S.P.F. Finances pour décrire la situation qui est censée y exister, notamment en ce qui concerne les titulaires d'une fonction de management N-2; qu'en ce qui concerne ce site, la partie adverse, dans sa note de plaidoirie, avance que "même s'il émane d'un organe officiel, ce n'est pas un site juridique mais un site grand public, où l'on fait usage d'un langage simplifié, compréhensible par tous. Et il arrive que les termes qui y sont utilisés trahissent grossièrement la réalité juridique"; que la partie adverse ajoute ce qui suit :

" Un premier paradoxe est le suivant : alors que tout est présenté au public comme étant le reflet de la mise en oeuvre de la réforme Coperfin, que ce soit sur le site Internet du SPF Finances ou même sur les papiers à en-tête du Département, aucun acte organique ou réglementaire n'a encore créé les trois administrations générales qui devront composer le SPF Finances au terme de la cellule provisoire";

Considérant qu'il faut conclure de ces explications que la réforme Coperfin est toujours dans les limbes; que rien ne laisse présager qu'elle en sortira bientôt ni

même qu'elle en sortira jamais et que la seule réalisation concrète a consisté à recruter des managers N-1 et N-2, sans pour autant leur attribuer de responsabilités ou de missions; que la situation, telle qu'elle est décrite par la partie adverse, est particulièrement chaotique en ce que des managers sont recrutés à grands frais pour ne pas diriger des services inexistantes alors que, par exemple, M. NECKEBROECK, qui n'est pas titulaire d'une fonction de management, a été désigné pour assurer la direction générale de l'administration des Affaires fiscales; qu'il est par ailleurs difficilement imaginable que le S.P.F. Finances, par son site internet, diffuse sciemment des informations fausses et que, toujours à titre d'exemple, à l'administration générale de la Trésorerie, l'organigramme détaille les différents services qui composent les entités "Questions financières internationales et européennes", "Financement de l'Etat et Marchés financiers" et "Paiements", les agents qui sont affectés dans ces services et les managers N-2 qui sont placés à la tête de ces entités, mais que seuls ces derniers seraient dépourvus de toute responsabilité;

Considérant enfin que si quatre administrateurs N-2 se trouvent dans une situation différente de celle de leurs collègues en raison des attributions que leur a conféré l'arrêté royal du 11 octobre 2006, encore faut-il que celui-ci ne soit pas discriminatoire; que la partie adverse ne fournit aucune explication satisfaisante à cet égard; qu'elle allègue en effet que si la direction générale de l'ensemble des services relevant de l'AFER, des services de taxation et du secteur de la TVA a été confiée au manager N-2 désigné pour diriger la section "Petites et Moyennes entreprises", c'est parce que l'administrateur "Particuliers" est suspendu dans l'intérêt du service, ce qui constitue un motif indiscutable, et que le requérant, administrateur "Grandes Entreprises", "à terme dirigera un secteur nettement moindre", ce qui contredit radicalement les dires de la partie adverse selon lesquels les compétences des services qui seront issus de la réforme Coperfin sont actuellement inconnues, d'une part, et l'administrateur "Petites et Moyennes Entreprises" "s'est vu confier la direction générale de services qui doivent être fondamentalement restructurés pour former les trois entités restantes", d'autre part; qu'il s'ensuit que le critère de distinction utilisé ne peut être considéré comme objectif; qu'en tant qu'il est pris de la violation de l'article 10 de la Constitution, le moyen est fondé;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué prive d'objet la demande de suspension de son exécution,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté royal du 16 juillet 2008 portant fixation de la composition du Comité de direction du Service public fédéral Finances.

Article 2.

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

Article 3.

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

Article 4.

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 treize février deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J.-Cl. GEUS.