

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 233.503 du 19 janvier 2016

A. 213.040/VIII-9322

En cause : **FRISSCHEN** Jacques,  
rue Docteur Gérard Wilket 33  
4672 Saint-Remy,  
  
contre :  
  
**l'État belge**, représenté par  
le ministre des Finances.

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 10 juillet 2014 par Jacques FRISSCHEN qui demande l'annulation des "arrêtés royaux du 4 avril 2014 portant nomination dans la classe A4 (conseiller général) auprès du SPF Finances et des décisions du Président du Comité de direction du SPF Finances du 7 mai 2014 désignant dans un emploi auprès de services extérieures de l'Administration générale de l'Inspection Spéciale des Impôts de Namur Monsieur HULOT Yannic et Madame POL Dominique";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Claudine MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 15 janvier 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, le requérant comparaissant en personne, et Fabrice GROBELNY, conseiller, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Claudine MERTES, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est conseiller (anciennement inspecteur principal-chef de service assimilé directeur d'administration fiscale - échelle A33) à l'administration générale de l'inspection spéciale des impôts. Il exerce actuellement ses activités au sein de la direction régionale de Liège.

2. Par un avis publié au Moniteur belge du 1<sup>er</sup> juin 2011, sont mis en compétition dans la classe A4 un emploi de "Conseiller général lutte contre la fraude fiscale - Directeur régional" ainsi que des emplois de "Conseiller général lutte contre la fraude fiscale - Directeur" auprès des services extérieurs de l'administration de l'inspection spéciale des impôts.

3. Le requérant fait acte de postulation, le 14 juin 2011, notamment pour les emplois de "Conseiller général lutte contre la fraude fiscale - Directeur", division "opérations lutte contre la fraude fiscale" et division "affaires juridiques", à la direction régionale de Namur.

4. À la même date, Dominique POL se porte candidate pour les deux mêmes emplois tandis que Yannic HULOT limite sa candidature à l'emploi de conseiller général mis en compétition pour les besoins de la division "opérations lutte contre la fraude fiscale" auprès de la direction régionale de Namur.

5. Par des lettres du 23 septembre 2011, les trois candidats sont avisés de leur réussite au test d'évaluation des compétences génériques.

6. Par des lettres du 20 juillet 2012, ils sont tous trois informés qu'ils ont satisfait à l'évaluation de leurs compétences techniques.

7. Ayant réussi ces tests, les candidats sont convoqués par des courriels du 3 mai 2013 à l'interview qui constitue la quatrième étape de la procédure de

sélection : Dominique POL est convoquée pour le 5 juin 2013 et le requérant ainsi que Yannic HULOT pour le 6 juin 2013.

8. Entre-temps, le 26 avril 2013, le supérieur hiérarchique du requérant a émis son avis sur la candidature de celui-ci. Les responsables hiérarchiques de Dominique POL et de Yannic HULOT font de même, respectivement par un courriel du 3 mai 2013 et par une note du 21 mai 2013.

9. Les interviews ont lieu aux dates prévues et font l'objet de comptes rendus à propos desquels les candidats ont été invités à marquer leur accord.

10. Par une note du 17 octobre 2013, réceptionnée le 23 octobre 2013, au secrétariat du comité de direction, l'administrateur général de l'ISI, Frank PHILIPSEN, propose la nomination de Yannic HULOT à la division "Opérations lutte contre la fraude fiscale" et celle de Dominique POL à la division "Affaires juridiques".

11. Lors de sa réunion du 25 octobre 2013, le comité de direction décide de suivre les propositions de Frank PHILIPSEN et retient les candidatures de Yannic HULOT et de Dominique POL pour la nomination aux deux emplois respectivement concernés.

12. Cette décision est notifiée au requérant par une lettre du 26 novembre 2013, lequel introduit, par un courrier recommandé du 10 décembre 2013, une réclamation contre celle-ci.

13. Convoqué à cet effet par une lettre du 13 décembre 2013, le requérant est entendu par le comité de direction lors d'une réunion du 20 décembre 2013. Il y remet le texte de son intervention, lequel est annexé au procès-verbal de la réunion.

14. Par une note du 20 mars 2014 au comité de direction, l'administrateur général de l'ISI, après avoir examiné et réfuté la réclamation du requérant, propose son rejet, estimant qu'il n'y a pas de raison de revoir les propositions initialement notifiées.

15. En sa séance du 21 mars 2014, le comité de direction se rallie à la proposition de Frank PHILIPSEN et décide de classer la réclamation du requérant sans suite au dossier.

16. Par une lettre recommandée du 25 mars 2014, le requérant se voit notifier les procès-verbaux des deux dernières réunions du comité de direction dont question ci-dessus ainsi que la note au comité de direction du 20 mars 2014.

17. Par des arrêtés royaux n° 7 et 8 du 4 avril 2014, Yannic HULOT et Dominique POL sont nommés conseillers généraux (classe A4) auprès du SPF Finances et par des arrêtés n° 4 et n° 6 du 7 mai 2014 du président du comité de direction, ils sont tous deux désignés dans un emploi auprès des services extérieurs de l'administration générale de l'inspection spéciale des impôts à Namur. Ce sont les actes attaqués, lesquels ont été notifiés au requérant par une lettre du 13 mai 2014;

Considérant que la partie adverse soutient que la requête introductive ne comporte aucun exposé des moyens, alors que, en vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 3°, du règlement général de procédure, la règle dont la violation est invoquée et la manière dont elle a été violée doivent être indiquées avec précision; que même si elle constate que le requérant formule dans sa requête un certain nombre de reproches sur la procédure suivie, elle estime qu'il est difficile d'y voir des moyens de droit au sens où l'entend la jurisprudence constante du Conseil d'État;

Considérant que si la requête en annulation ne contient pas formellement d'exposé des moyens, il ressort d'une lecture bienveillante que le requérant fait état des griefs suivants :

- la méconnaissance du principe *patere legem quam ipse fecisti*;
- une motivation inadéquate ainsi qu'une mauvaise comparaison des titres et mérites;
- l'épreuve relative aux compétences techniques est entachée d'erreurs susceptibles de rejaillir sur les décisions attaquées;

qu'en outre, la partie adverse a bien identifié le moyen dont se prévaut le requérant puisqu'elle y a répondu dans son mémoire en réponse; qu'à cet égard, le fait qu'elle a décidé de donner quelques éléments de réponse, de manière non exhaustive, ne permet pas de considérer qu'elle n'aurait pas compris les griefs soulevés par le requérant et ce d'autant plus qu'ils sont, en grande partie, identiques à ceux soulevés à l'occasion de sa réclamation devant le comité de direction; que par conséquent, ni l'absence de développement du moyen, ni l'absence d'indication des dispositions légales et réglementaires violées, dans la requête elle-même, n'ont pu entraver les droits de la défense de la partie adverse; que la requête comporte bien un moyen de droit en sorte que, sur ce point, elle doit être déclarée recevable;

Considérant que les critiques du requérant qui peuvent être réunies dans un moyen unique sont prises de la méconnaissance du principe *patere legem quam ipse fecisti*, de la motivation inadéquate ainsi que de l'erreur dans la comparaison des

titres et mérites et de ce que l'épreuve relative aux compétences techniques est entachée d'erreurs susceptibles de rejaillir sur les décisions attaquées; que le requérant expose, quant à la méconnaissance du principe *pater legem quam ipse fecisti*, que l'ordre de service du 1<sup>er</sup> juin 2011 ne prévoit pas que les emplois vacants seront attribués en fonction du classement déterminé à l'issue de la troisième étape de la procédure de sélection; que selon lui, le fait d'être sélectionné à l'issue de cette étape ouvre uniquement le droit à figurer sur une liste de candidats autorisés à poursuivre la sélection et que, logiquement, l'attribution des emplois doit être effectuée en fonction de l'ensemble des étapes décrites dans la mise en compétition et notamment de la quatrième étape, à savoir l'interview, à l'occasion de laquelle il est tenu compte des éléments du dossier personnel et de l'avis du chef fonctionnel; qu'il relève également que la manière de procéder de la partie adverse est entachée de contradictions puisque, dans la note du 17 octobre 2013 adressée au comité de direction, l'administrateur général de l'ISI mentionne que "sans préjudice de l'avis motivé du fonctionnaire dirigeant et de la décision de l'autorité qui nomme, préférence est donnée au candidat le mieux classé à l'issue de l'intégration (...)"; qu'il constate ainsi que le deuxième classé s'est vu attribuer le premier emploi et que la première classée a obtenu le second emploi; que, quant à la motivation inadéquate ainsi qu'à l'erreur dans la comparaison des titres et mérites, il déduit de ce qui précède que les propositions de nomination doivent se faire au regard de l'ensemble du dossier et qu'elles doivent démontrer une comparaison complète des éléments de ce dossier ainsi que des titres et mérites de tous les candidats ayant présenté l'interview; qu'il souligne que les propositions de nomination et l'examen de sa réclamation ont été effectués en contradiction avec l'enseignement de l'arrêt n° 217.425 du 23 janvier 2012; qu'il estime que sa réclamation a été balayée par une argumentation générale et que la motivation des propositions, en ce qui le concerne, ne repose pas sur les éléments du dossier et ne démontre pas l'effectivité de la comparaison; qu'à cet égard, il relève que son dossier ne comprend qu'une seule mention "favorable", alors qu'il en a reçu d'autres au cours de sa carrière; qu'il ajoute que les dossiers de Yannic HULOT et de Dominique POL ne contiennent aucune mention permettant de faire croire qu'ils possèdent des qualités et mérites supérieurs aux siens; qu'il observe aussi que les propositions n'ont pas tenu compte de sa longue expérience professionnelle au sein du SPF Finances et au sein de l'ISI, de ce que, contrairement aux autres candidats, il est particulièrement expérimenté en matière de contentieux fiscal tant administratif que judiciaire, de sa motivation pour les emplois à conférer et des éléments contenus dans l'annexe à son acte de candidature; que quant au fait que l'épreuve relative aux compétences techniques est entachée d'erreurs susceptibles de rejaillir sur les décisions attaquées, il considère que les instructions données lors du test "compétences techniques" mentionnaient que pour chaque question à choix multiples, il y a toujours une seule bonne réponse; qu'il souligne cependant que, pour plusieurs questions, la réponse attendue par le

SELOR n'était pas exacte et cite ainsi les questions C1-007, C2-014, C2-003; qu'il affirme que les notations attribuées pour ce test doivent être rectifiées;

Considérant que la partie adverse, sans vouloir être exhaustive, apporte quelques éléments de réponse à certaines assertions du requérant; qu'ainsi, elle ne voit pas pourquoi elle ne pourrait pas tenir compte des résultats des tests d'évaluation des compétences génériques et techniques puisqu'il s'agit d'un élément parmi d'autres (avis du chef hiérarchique, interview ...); que contrairement à ce que soutient le requérant, elle fait valoir que ces résultats n'étaient pas déterminants puisque Dominique POL se classait première au terme de l'étape 3 pour l'emploi de conseiller général-directeur à la division opérationnelle lutte contre la fraude fiscale (l'emploi qui avait sa préférence) et que c'est pourtant Yannic HULOT qui y a été proposé; qu'elle expose encore que la référence, dans le préambule des arrêtés royaux de nomination, à l'arrêté royal du 19 juillet 2013 fixant le règlement organique du Service public fédéral Finances ainsi que les dispositions particulières applicables aux agents statutaires, se justifie non pas par l'application de cet arrêté à la procédure de sélection comme le prétend le requérant, mais uniquement par le fait qu'il induit la nouvelle structure du SPF Finances au sein de laquelle s'inscrit l'emploi mis en compétition; qu'elle ajoute que la procédure de sélection est, quant à elle, conforme aux dispositions de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État, auquel il est notamment renvoyé dans l'ordre de service du 1<sup>er</sup> juin 2011; que, concernant la prise en considération du classement déterminé à l'issue de l'étape 3, elle se réfère à ce qu'elle a déjà développé ci-avant et souligne que l'article 20 de l'arrêté royal précité du 19 juillet 2013 y est, en tout cas, totalement étranger, contrairement à ce qu'insinue le requérant; qu'elle dit ne pas comprendre en quoi les propositions de nomination ne seraient pas "adéquatement motivées" et ne comprend pas pourquoi le classement établi à l'étape 3 ne pourrait pas être maintenu puisqu'il résulte de l'évaluation intégrée des compétences génériques et techniques des candidats et est prévu dans l'ordre de service; que selon elle, les notes des 17 octobre 2013 et 20 mars 2014 au comité de direction, auxquelles celui-ci s'est rallié en ses séances des 25 octobre 2013 et 21 mars 2014, attestent de ce qu'il a bien été tenu compte des éléments invoqués par le requérant à l'antépénultième page de sa requête; qu'elle considère que l'autorité avait parfaitement connaissance des capacités et des mérites du requérant mais aussi que les nominations reposent sur le potentiel des candidats révélé lors des différentes étapes de la procédure et, notamment, lors de l'interview; qu'au vu de ces différents éléments, elle est d'avis que rien ne permet de dire que le requérant dispose de capacités justifiant le dépassement de candidats mieux classés au terme des épreuves antérieures, génériques et techniques; qu'enfin, elle constate que, dans les deux dernières pages de sa requête, le requérant conteste le résultat qu'il a obtenu lors du test d'évaluation de ses compétences techniques; qu'elle relève

cependant que, par une lettre du 20 juillet 2012, il lui a été notifié qu'il avait satisfait à ladite évaluation et que depuis la réception de la lettre du 26 novembre 2013 portant notification des propositions de nomination, il connaît le résultat recueilli audit test; qu'elle en conclut que n'ayant pas introduit de recours en temps utile contre ce résultat, celui-ci est devenu définitif et ne peut plus être contesté;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse revient sur les différentes étapes de la procédure de sélection et soutient que pour chacune, une motivation adéquate a été développée; qu'elle souligne que le comité de direction a également veillé à répondre aux arguments avancés par le requérant à l'occasion de sa réclamation; qu'elle persiste à soutenir que le requérant a eu la possibilité de contester les résultats qu'il a obtenus aux différents tests mais qu'il s'est abstenu de le faire; qu'elle fait aussi valoir que l'autorité avait une parfaite connaissance des capacités et des mérites antérieurs du requérant mais que les nominations reposent aussi sur le potentiel des candidats tel qu'il s'est révélé lors des différentes étapes de la procédure et notamment lors de l'interview et qu'aucun des éléments pris en compte ne permet de considérer que le requérant disposerait de capacités supérieures à celles des deux autres candidats mieux classés au terme des épreuves antérieures; qu'elle estime qu'elle pouvait ainsi donner la préférence aux candidats mieux classés aux différents tests lorsque les titres et les mérites sont égaux; qu'elle informe également le Conseil d'État que, dans le cadre d'un autre recours introduit contre d'autres nominations intervenues par des arrêtés royaux du 4 avril 2014 à la suite de la même mise en compétition ( n° A/A.212.953/IX-8423), l'auditeur néerlandophone ne conclut pas à une insuffisance de motivation comme c'est le cas en l'espèce alors que, selon elle, il s'agit de procédures identiques et donc tout à fait comparables;

Considérant sur les deux premières branches réunies du moyen unique, que l'avis de mise en compétition publié le 1<sup>er</sup> juin 2011 au Moniteur belge ne peut prêter à confusion :

" (...)

Une fois l'intégration des résultats de l'évaluation des compétences réalisée, le Comité de direction établira un classement des candidats et, identifiera par profil de fonction/localisation les 10 meilleurs résultats.

(...)

Tous les candidats identifiés à l'issue de l'étape 3 seront invités à une interview devant le fonctionnaire dirigeant ou son délégué.

L'interview permettra d'évaluer la motivation du candidat par rapport à l'emploi ou aux emplois sollicités et d'aborder de manière intégrée les compétences techniques et génériques exigées par le profil de fonction sollicité.

Lors de cette interview, il sera également tenu compte des éléments du dossier personnel du candidat ainsi que de l'avis demandé à son chef fonctionnel quant à son fonctionnement dans ses missions et tâches actuelles";

qu'il en résulte que le classement, consécutif à l'intégration des résultats obtenus aux tests des compétences génériques et techniques, vise uniquement à sélectionner, pour chaque profil de fonction, les dix meilleurs candidats; que ce premier classement a donc pour but d'éventuellement réduire le nombre de candidats admissibles à une éventuelle épreuve complémentaire et, en tout état de cause, à l'étape 4, à savoir l'interview; que rien ne permet d'affirmer que ce classement lierait le comité de direction dans la formulation des propositions de nomination; qu'au contraire, l'indication que "L'interview permettra d'évaluer la motivation du candidat par rapport à l'emploi ou aux emplois sollicités et d'aborder de manière intégrée les compétences techniques et génériques exigées par le profil de fonction sollicité. Lors de cette interview, il sera également tenu compte des éléments du dossier personnel du candidat ainsi que de l'avis demandé à son chef fonctionnel quant à son fonctionnement dans ses missions et tâches actuelles", implique que l'autorité doit effectuer une comparaison complète des titres et mérites des candidats à l'issue de la quatrième étape, c'est-à-dire, en tenant compte non seulement de l'intégration des résultats obtenus pour l'évaluation des compétences techniques et génériques mais également des résultats de l'interview; que si cette comparaison peut évidemment conforter le classement opéré à l'issue de la troisième étape, elle peut également le modifier; que le dossier de promotion doit démontrer que l'autorité a effectivement comparé les titres et mérites de tous les candidats à l'issue de la quatrième épreuve; qu'en l'espèce, si le dossier contient effectivement la retranscription des interviews du requérant, de Dominique POL et de Yannic HULOT, ainsi que leurs actes de candidature et l'avis de leur supérieur fonctionnel, rien ne permet de savoir comment l'administrateur général et le comité de direction en ont tenu compte; que si, en se référant à la note de l'administrateur général du 17 octobre 2013, le comité de direction a motivé formellement les propositions de désignation de Dominique POL et de Yannic HULOT, l'on ne peut cependant pas considérer qu'il a réellement expliqué les raisons pour lesquelles le requérant n'a pas été proposé; que la seule référence au classement du requérant à l'issue de l'étape 3 (intégration du résultat des tests de compétences techniques et génériques) ne peut, en effet, suffire puisque la comparaison complète des titres et mérites requerrait également une comparaison sur la base de l'interview; que rien ne permet cependant au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles les réponses qu'il a données lors de l'interview ainsi que l'avis de son supérieur ne permettent pas de lui attribuer des titres et mérites supérieurs aux deux candidats promus; que la lecture des retranscriptions de l'interview ne permet pas plus de savoir ce qui, dans le chef de l'autorité, a été ou non déterminant dans la comparaison des titres et mérites; qu'il en va de même de la lecture des avis des supérieurs fonctionnels et plus particulièrement de la comparaison des avis du supérieur de Dominique POL et de celui du requérant; qu'en outre, contrairement à ce que prétend la partie adverse, l'autorité n'a pas rencontré les arguments soulevés

par le requérant dans sa réclamation puisqu'elle ne fait que paraphraser l'avis publié au Moniteur belge et se référer au classement effectué à la suite de l'intégration des résultats des tests de compétences techniques et génériques; que si elle fait état de ce qu'il "est exact qu'après l'organisation du test technique et suite à une réclamation visant une des questions posée, la cotation a été revue pour un des candidats, mais ceci n'a eu aucune conséquence pour son classement vis-à-vis des autres candidats", elle ne permet cependant pas au requérant de vérifier cette assertion; qu'aucune précision supplémentaire ni aucun document complémentaire ne figure dans le dossier de sélection ou dans le dossier administratif; qu'en l'absence d'explications plus concrètes à ce sujet, le requérant ne peut savoir si son résultat ou celui des candidats promus n'a pas également été influencé par ce problème; que quant à la prise en compte, notamment, de l'expérience du requérant, l'autorité mentionne :

" Il n'est pas contesté que M. FRISCHEN est un fonctionnaire motivé qui dispose de qualités certaines. Le travail accompli par l'intéressé dans le passé n'est pas davantage remis en question. On notera toutefois que les tests et l'évaluation complémentaire qu'il a passés sont principalement basés sur le potentiel que le candidat possède à l'instant présent et pas exclusivement sur les réalisations qu'il a effectuées par le passé. Durant ces sélections, il n'a pas été uniquement tenu compte de l'expérience du candidat mais aussi de ses compétences, de sa vision et de sa motivation";

que cette explication ne donne pas la possibilité au requérant de comprendre en quoi son expérience passée ne permet pas de démontrer qu'il dispose également d'un certain potentiel à exercer les fonctions postulées et ce d'autant plus que, par exemple, pour Yannic HULOT, l'autorité a justifié son choix en indiquant notamment qu'il a "montré ses capacités d'innovation à travers sa participation à différents projets, entre autre dans le domaine de la fraude carrousel"; que par ailleurs, l'autorité n'indique pas concrètement en quoi la vision et la motivation du requérant pour les postes convoités sont inférieures à celles de Dominique POL et de Yannic HULOT; que dans sa réponse, l'autorité se réfère à une évaluation complémentaire alors que dans le dossier administratif, rien n'indique que les candidats auraient, à la suite de l'intégration des résultats obtenus aux tests des compétences techniques et génériques et avant l'interview, été soumis à une évaluation complémentaire; qu'en réponse à la réclamation du requérant, l'autorité indique finalement qu'il "n'est en outre pas ressorti de son dossier personnel ni de l'avis de son supérieur hiérarchique que le classement intégré réalisé à l'issue de l'évaluation des compétences génériques et techniques devrait être modifié. En plus, de l'interview de M. FRISCHEN ne sont pas non plus ressortis de nouveaux éléments distinctifs qui donneraient lieu à une modification de ce classement"; qu'en s'exprimant de la sorte, la partie adverse ne permet toujours pas au requérant de comprendre en quoi ses titres et mérites sont, à l'issue de l'interview, inférieurs à ceux des candidats promus, ces assertions s'apparentant, en réalité, à des formules de style; que la circonstance qu'une affaire est pendante devant une chambre néerlandophone et que le rapport de l'auditeur ne conclut pas à l'annulation d'autres

arrêtés de promotion, ne justifie pas que le présent recours puisse donner lieu à une autre solution dès lors qu'il s'agit d'une comparaison des titres et mérites mettant en concurrence d'autres candidats; que le moyen unique est fondé en ses première et deuxième branches,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Sont annulés les arrêtés royaux du 4 avril 2014 portant nomination de Dominique POL et de Yannic HULOT dans la classe A4 (conseiller général) auprès du SPF Finances ainsi que les décisions du président du comité de direction du SPF Finances du 7 mai 2014 désignant les deux intéressés dans un emploi auprès des services extérieurs de l'administration générale de l'inspection spéciale des impôts de Namur.

### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre, le dix-neuf janvier deux mille seize par :

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| Jacques VANHAEVERBEEK, | président de chambre, |
| Pascale VANDERNACHT,   | conseiller d'État,    |
| Luc CAMBIER,           | conseiller d'État,    |
| Florence VAN HOVE,     | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.