

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 250.138 du 17 mars 2021

A. 229.139/VIII-11.272

En cause :           **RIABICHEFF** Nathalie,  
                            ayant élu domicile chez  
                            M<sup>e</sup> Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
                            rue de Suisse 24  
                            1060 Bruxelles,

contre :

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

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 17 septembre 2019, Nathalie Riabicheff demande l'annulation de « l'arrêté royal du 8 juillet 2019 désignant temporairement, à partir du 8 juillet 2019, [P. V.] et [O. P.] comme membres du Collège du Service de Conciliation fiscale au sein du Service public fédéral Finances ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 mars 2021.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Éric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. La requérante est conseiller (rang A31) au sein du SPF Finances, et exerce ses activités au sein du service d'encadrement Expertise et Support stratégiques, où elle dirige la section Recouvrement de la direction Procédure et Recouvrement du service Réglementation.

2. Par son arrêt n° 243.938 du 14 mars 2019, le Conseil d'État a annulé l'arrêté royal du 13 septembre 2017 par lequel P. G. et R. R. étaient désignés en qualité de membres francophones du Collège de dirigeants du service de Conciliation fiscale.

3. Comme il ressort de cet arrêt, les membres francophones de ce Collège ont été désignés à trois reprises (en 2015, 2016 et 2017), le premier arrêté royal ayant fait l'objet d'un retrait tandis que les deux arrêtés royaux suivants ont été annulés par un arrêt n° 238.274 du 22 mai 2017 et l'arrêt susvisé.

4. Le 8 avril 2019, le président du comité de direction, partant du constat que la parité linguistique n'est plus respectée au sein du Collège, et craignant que la continuité du service ne soit plus assurée alors que le Gouvernement est entré en affaires courantes, sollicite de l'Inspection des Finances son avis sur la désignation temporaire de deux fonctionnaires en qualité de membres dudit Collège, en la personne de P. V. et de O. P., parallèlement à la préparation d'un nouvel appel à candidats.

5. Le 9 avril 2019, l'inspecteur des Finances marque son accord sur le principe d'une désignation temporaire de deux fonctionnaires du rôle linguistique français comme membres du Collège. Il fait néanmoins observer que ne ressortent pas du dossier les raisons pour lesquelles, d'une part, P. V. et O. P. seraient les candidats les plus indiqués pour être désignés à ces fonctions et pourquoi, d'autre part, l'on n'a pas procédé à un réexamen des cinq candidats initiaux.

6. Le 12 avril 2019, le président du comité de direction, après avoir rappelé le contexte du dossier et justifié le choix de P. V. et O. P., invite le ministre des Finances, sur la base de l'avis de l'Inspection des Finances, à solliciter l'accord de la ministre du Budget et de la Fonction publique sur le projet de désignations temporaires.

7. Le ministre des Finances sollicite l'accord de la ministre du Budget par son courrier du 3 mai 2019.

8. Entre-temps, en sa séance du 26 avril 2019, le comité de direction du SPF Finances approuve à l'unanimité de ses membres la proposition de désigner temporairement les deux fonctionnaires susmentionnés issus du service de Conciliation fiscale et relevant du rôle linguistique français en qualité de membres du Collège de ce service, de préparer un nouvel appel à candidats pour l'attribution définitive de ces postes, et d'accorder aux membres désignés temporairement l'allocation prévue par l'arrêté ministériel du 6 juin 2007 durant la période de cette désignation temporaire.

9. Le 7 juin 2019, la ministre, en tant que chargée du Budget, marque son accord sur le projet d'arrêté emportant les désignations temporaires mais précise, en tant que chargée de la Fonction publique, ne pas devoir donner son accord dès lors que le projet d'arrêté visé ne rentre pas dans les hypothèses dans lesquelles pareil accord doit être sollicité.

10. Le 20 juin 2019, le ministre des Finances adresse une note au Conseil des ministres, exposant l'historique du dossier et proposant que le projet d'arrêté soit soumis à la signature royale.

11. Cette proposition est entérinée en Conseil des ministres le 28 juin 2019.

12. Dès le 1<sup>er</sup> juillet 2019, le président du comité de direction du SPF Finances soumet le projet d'arrêté royal au ministre des Finances. Ledit arrêté est signé par le Roi le 8 juillet 2019.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Il est publié par extrait au *Moniteur belge* du 19 juillet 2019.

#### *IV. Moyen unique*

##### *IV.1. Thèses des parties*

Le moyen unique est pris de la méconnaissance du principe constitutionnel de l'égle admissibilité de tous aux emplois publics, du défaut de comparaison des titres et mérites de ceux qui ont manifesté leur intérêt pour l'emploi, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et de l'excès de pouvoir.

La requérante constate que l'acte attaqué désigne à titre temporaire les membres du Collège du service de Conciliation fiscale sans comparaison des titres et mérites de ceux qui satisfont aux conditions d'accès à l'emploi et, à tout le moins, de ceux qui ont manifesté leur intérêt pour l'emploi. Elle relève que l'obligation de comparer les titres et mérites des candidats, qui résulte du principe constitutionnel de l'égle admissibilité de tous aux emplois publics, ne se limite pas au cas de nomination de promotion mais aussi en cas de désignation temporaire. Elle indique qu'à défaut d'appel à candidatures, la comparaison des titres et mérites doit porter sur tous les agents qui remplissent les conditions de nomination ou à tout le moins sur tous ceux qui ont manifesté leur intérêt pour l'emploi, en déposant leur candidature à la désignation et que la désignation temporaire doit exprimer le résultat de la comparaison des titres et mérites, à savoir les qualités des personnes choisies mais aussi les raisons qui ont amené l'autorité à préférer ces candidats aux autres agents et notamment à ceux qui s'étaient portés candidats à l'attribution de l'emploi.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que les développements de la requérante coïncident avec la jurisprudence du Conseil d'État, notamment un arrêt n° 194.668 du 25 juin 2009, qui s'inscrit dans le contexte de publication de vacances d'emploi et sur laquelle porte l'article 9 de l'arrêté royal dit de « principes généraux » (A.R.P.G.). Elle relève néanmoins qu'en l'espèce, l'on ne se trouve pas dans cette hypothèse de la déclaration d'une vacance d'emploi et preuve en est, selon elle, qu'aucune publication de pareille vacance n'a été faite conformément au prescrit de l'A.R.P.G. ci-dessus. Pareillement, elle expose que l'absence de publication s'est doublée de l'absence d'appel à candidatures, dès lors que, d'après elle, loin d'une mise en compétition d'emplois à pourvoir, l'on est en présence d'une mesure purement organisationnelle prise par l'administration pour assurer, à titre temporaire, la continuité du service public. Elle souligne que l'acte

attaqué est expliqué et justifié à plusieurs reprises dans les divers documents du dossier administratif. Elle se réfère ainsi à la note du 8 avril 2019 à l'Inspection des Finances (pièce n° 5), la note du 12 avril 2019 au ministre des Finances (pièce n° 7), l'exposé du 26 avril 2019 au comité de direction (pièce n° 8), la note du 3 mai 2019 à la ministre du Budget et de la Fonction publique (pièce n° 9), la note du 20 juin 2019 au Conseil des ministres (pièce n° 12), la note du 1<sup>er</sup> juillet 2019 au ministre des Finances (pièce n° 14) et enfin l'arrêté royal du 8 juillet 2019 (pièce n° 15) qui énoncent tous clairement, à ses yeux, le contexte de cette mesure et les objectifs qu'elle poursuit. Selon elle, chacune de ces pièces précise sans ambiguïté que le principe de continuité régit le fonctionnement du service public et oblige l'autorité à garantir la permanence des institutions publiques et de leur fonctionnement. Elle rappelle que, depuis le 21 décembre 2018, le Gouvernement était chargé des affaires courantes, que dans ce contexte, la continuité et le maintien des intérêts de la Nation devaient être assurés, dont les missions du service de Conciliation fiscale, et que dès lors qu'aucune nomination ne pourrait intervenir en période d'affaires courantes, l'autorité a estimé devoir assurer le fonctionnement de ce service par la désignation temporaire de collaborateurs de classe A3 du rôle linguistique français déjà en activité dans ce service. Elle en déduit que cette mesure est un simple acte d'organisation interne et que le recours à la procédure de désignation temporaire vise à assurer la validité des actes que les intéressés devront poser *qualitate qua*, mais qu'il n'est nullement question de pourvoir à ces emplois publics par le biais de cette désignation. Elle ajoute que l'un des buts poursuivis par la comparaison des titres et mérites est, comme rappelé dans la requête, d'assurer une égale admissibilité aux emplois publics et qu'en l'espèce, ce principe n'a subi aucune violation, puisque la requérante n'a, par l'effet des désignations temporaires, perdu aucun droit à se voir attribuer l'un des emplois concernés, dans le cadre d'une nouvelle mise en compétition à venir et d'ores et déjà annoncée comme cela ressort notamment des pièces n<sup>os</sup> 5, 8, 12, 14 et 15.

Dans son dernier mémoire, elle souligne que la comparaison des titres et mérites des candidats ne paraît pas avoir posé de problème car « aucun candidat non retenu n'a émis de protestation » et qu'« [e]n réalité, le grief unique de la requérante est de ne pas figurer parmi les candidats sollicités ». Elle estime sur ce point que le rapport de l'auditeur rapporteur « s'arrête au milieu du gué », étant pour sa part d'avis qu'elle pouvait soit et à bon droit se limiter à consulter les agents A3 du rôle français du même service, soit qu'il eût fallu consulter l'ensemble des agents A3 du rôle français. Elle indique qu'elle n'aperçoit pas pourquoi elle aurait dû consulter uniquement les agents ayant manifesté leur intérêt lors d'une sélection précédente « car on peut parfaitement être candidat à une sélection et pas à la suivante, ou inversement », de sorte que cette suggestion aboutirait à violer le principe d'égalité

entre les candidats potentiels. Elle considère qu'il était légitime de restreindre l'examen des candidatures aux seuls agents A3 du service, en tenant compte du but de la mesure qui était d'assurer la continuité du service dans l'attente de pouvoir procéder aux désignations requises. Elle est d'avis qu'en estimant que l'acte attaqué ne consiste pas en une simple mesure d'organisation interne puisqu'il pourrait conférer aux bénéficiaires un avantage en cas de concurrence ultérieure avec la requérante, l'auditeur rapporteur opère une « confusion » entre le but de la mesure (assurer la continuité du service) et ses effets (toute désignation d'un responsable provisoire serait alors illégale) et qu'il s'agirait d'une « double spéculation » quant à savoir si les bénéficiaires de l'acte attaqué seraient ou non candidats lors d'un futur appel à candidatures et si la requérante sera ou non, elle-même, candidate dans le futur.

#### *IV.2. Appréciation*

Le principe constitutionnel de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics requiert, avant de désigner le titulaire d'une fonction, y compris à titre temporaire, une comparaison des titres et mérites des personnes ayant répondu à un appel à candidatures et remplissant les conditions prescrites préalablement, de manière générale et objective, pour exercer cette fonction ou, en l'absence d'un tel appel, de toutes les personnes satisfaisant à ces conditions et disposées à les exercer. Une comparaison des titres et mérites, préalable à une désignation *ad interim*, n'est pas incompatible avec la continuité du service public mais suppose seulement qu'elle soit effectuée avec célérité. L'acte portant cette désignation doit, par ailleurs, conformément à la loi du 29 juillet 1991 précitée, exprimer le résultat de la comparaison des titres et mérites, à savoir les qualités du candidat choisi mais aussi les raisons qui ont amené l'autorité à préférer ce candidat aux autres.

En l'espèce, la note du 20 juin 2019 au Conseil des ministres sur le projet d'arrêté royal 'portant désignation temporaire de deux agents de l'État du rôle linguistique français comme membre du Collège du service de Conciliation fiscale du Service public fédéral Finances' mentionne, notamment, ce qui suit :

« [...] L'arrêté royal du 9 mai 2007 ne prévoit rien en ce qui concerne une éventuelle désignation temporaire de membres, néanmoins une désignation temporaire semble nécessaire en vue d'une composition valide du Collège du Service de Conciliation fiscale. Comme membre temporaire du Collège du Service de Conciliation fiscale, il est opté pour la désignation de 2 agents de la classe A3 du rôle linguistique français et qui sont déjà mis à disposition de ce service. À l'exception d'un appel à candidature, compte tenu de l'extrême urgence, la même procédure que celle prévue pour les désignations régulières des membres du

Collège du Service de conciliation fiscale est suivie pour les désignations temporaires.

Le projet d'arrêté royal ci-joint désigne temporairement deux agents appartenant au rôle linguistique français et déjà mis à disposition du Service de Conciliation fiscale, [P. V.] et [O. P.], en tant que membres du Collège de ce service. Au sein du Service de Conciliation fiscale, parmi les experts de la classe A3 en matière d'impôts sur les revenus qui sont prêts à reprendre temporairement la fonction de membres du Collège, [P. V.] dispose des plus grandes anciennetés de classe, niveau et de service. En matière de recouvrement et TVA, parmi les experts de la classe A3 aptes au travail, seule [O. P.] est prête à reprendre temporairement la fonction de membre du Collège ».

Dans son avis du 9 avril 2019, l'inspecteur des Finances s'est interrogé sur les raisons du choix de P. V. et de O. P. aux fonctions litigieuses. La note du 12 avril 2019 qui y fait suite précise que tous les collaborateurs de classe A3 de ce Collège ont été pris en considération par la présidente et le membre néerlandophone de cet organe, qu'ils ont été entendus et qu'ils ont pu faire part de leur intérêt à exercer temporairement les fonctions. Cette note révèle également que, à l'exception de P. V., O. P. et d'un troisième candidat, P. G., aucun autre collaborateur ne paraissait être intéressé par la fonction et que, dès lors, à moins de manquer de candidats, aucune autre option ne semblait envisageable pour assurer la continuité du service. La note expose finalement que P. V. possède la plus grande ancienneté de classe, de niveau et de service, et qu'il est plus âgé que P. G.

L'acte attaqué considère dans le même sens que :

« [...] »

Considérant que pour assurer la continuité des tâches du Service de Conciliation fiscale, qui lui sont attribuées, d'une part par la loi du 25 avril 2007, modifié[e] par la loi du 10 juillet 2017, et, d'autre part, par la loi du 29 mars 2018, il est nécessaire de désigner temporairement deux fonctionnaires mis à disposition du Service de Conciliation fiscale comme membre du Collège de ce service, ceci jusqu'à la désignation de deux membres francophones conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 9 mai 2007, modifié par l'arrêté royal du 18 juillet 2018, mentionné ci-dessus;

Considérant que la désignation temporaire de [P. V.] et [O. P.] est indiquée compte tenu du fait qu'ils sont déjà mis à disposition du Service de Conciliation fiscale et de l'expérience qu'ils ont acquises au sein de ce service;

Considérant qu'au sein du Service de Conciliation fiscale, parmi les experts de la classe A3 en matière d'impôts sur les revenus qui sont prêts à reprendre temporairement la fonction de membre du Collège, [P. V.] dispose des plus grandes anciennetés de classe, niveau et de service;

Considérant qu'au sein du Service de Conciliation fiscale, parmi les experts de la classe A3 en matière de recouvrement et TVA, aptes au travail, seule [O. P.] est prête à reprendre temporairement la fonction de membre du Collège;

Considérant qu'il s'agit de désignations temporaires qui seront normalement de courtes durées, il n'est pas souhaitable de chercher des candidats en dehors du Service de Conciliation fiscale et d'ainsi perturber le fonctionnement d'autres services;

[...] ».

Il suit de cette motivation de l'acte attaqué et des éléments précités du dossier administratif qu'aucun appel aux candidats n'est intervenu pour procéder aux désignations temporaires litigieuses et que la partie adverse n'a comparé les titres et mérites que des seuls agents de classe A3 du Collège du service de Conciliation fiscale, mais non d'autres agents satisfaisant aux conditions réglementairement prescrites pour exercer la fonction de membre francophone de ce Collège, sans que ne soient exposées les raisons prescrites préalablement, de manière générale et objective qui limitaient ainsi les personnes dont les titres et mérites étaient comparés. La circonstance invoquée par l'acte attaqué que P. V. et O. P. « sont déjà mis à disposition du Service de Conciliation fiscale et de l'expérience qu'ils ont acquises au sein de ce service » pouvait certes être invoquée en la faveur de ces agents dans le cadre de la comparaison des titres et mérites mais ne permettait pas d'exclure de cette comparaison d'autres agents remplissant, comme eux, les conditions prescrites par l'annexe de l'arrêté royal du 9 mai 2007 'portant exécution du Chapitre 5 du Titre VII de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV)' et qui, comme la requérante, étaient également disposés à exercer la fonction, puisqu'elle avait manifesté son intérêt en posant précédemment sa candidature à cet effet.

L'argument de la partie adverse selon lequel il « n'est pas souhaitable de chercher des candidats en dehors du Service de Conciliation fiscale et d'ainsi perturber le fonctionnement d'autres services » ne peut justifier ce choix. Lors de la précédente procédure de sélection et comme l'a relevé l'inspecteur des Finances, dans son avis précité, seuls cinq agents s'étaient en effet portés candidats à ces postes. De plus, s'il ressort de la note au Conseil des ministres du 20 juin 2019 que l'absence d'appel aux candidats procédait de « l'extrême urgence » à désigner temporairement des candidats, près de quatre mois se sont écoulés entre l'arrêt n° 243.998 du 14 mars 2019 annulant l'arrêté royal du 13 septembre 2017 par lequel P. G. et R. R. avaient été désignés en qualité de membres francophones du Collège du Service de Conciliation fiscale et l'acte attaqué du 8 juillet 2019. Il eût ainsi été parfaitement possible d'élargir le champ des candidatures envisagées au-delà des seuls collaborateurs A3 du Collège du service de Conciliation fiscale, en visant en outre les agents répondant aux conditions réglementairement requises.

Partant, la partie adverse a bien irrégulièrement privé la requérante de la possibilité de voir ses titres et mérites pris en compte, alors qu'elle répondait aux conditions requises et avait précédemment marqué son intérêt pour la fonction litigieuse. Il en va d'autant plus ainsi que l'acte attaqué s'inscrit dans un contexte marqué par un retrait d'acte et deux précédents arrêts d'annulation, ce qui devait inciter la partie adverse à témoigner d'une prudence particulière. En outre, les désignations litigieuses ne peuvent être considérées comme de simples mesures d'organisation interne, comme elle le prétend erronément sans cependant contester la recevabilité *ratione materiae* du présent recours. Lesdites désignations confèrent à leurs bénéficiaires un titre dont ils pourront se prévaloir dans le cours ultérieur de leur carrière et qui peut les avantager s'ils se trouvent en concurrence avec la requérante, notamment à l'appui d'une candidature visant à obtenir, ultérieurement, une nouvelle désignation en qualité de membre du Collège. Aucune nouvelle procédure de désignation des membres de cette instance n'a, au demeurant, été engagée à ce jour et les désignations temporaires litigieuses tendent ainsi à se prolonger bien au-delà de la période d'affaires courantes invoquée initialement pour en justifier le recours. La seule référence au but de la mesure, qui tend à assurer la continuité du service, ne suffit donc pas à en faire une simple mesure d'organisation interne qui logiquement ne serait pas susceptible de recours.

Le moyen unique est fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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

L'arrêté royal du 8 juillet 2019 désignant temporairement, à partir du 8 juillet 2019, Philippe Vanderbecq et Olivia Pierson comme membres du Collège du service de Conciliation fiscale au sein du Service public fédéral Finances, est annulé.

**Article 2.**

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

**Article 3.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 17 mars 2021, par la VIII<sup>e</sup> chambre composée de :

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| Luc Detroux,       | président de chambre, |
| Frédéric Gosselin, | conseiller d'État,    |
| Raphaël Born,      | conseiller d'État,    |
| Florence Van Hove, | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux