

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.879 du 1^{er} octobre 2024

A. 237.120/VIII-12.033

En cause : **N. R.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e François BELLEFLAMME, avocat,
 boulevard Brand Whitlock 114/12
 1200 Bruxelles,

 contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 août 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 26 juin 2022, désignant comme membres du collège de dirigeants du Service de conciliation fiscale, pour une période de cinq ans, Madame I. G., conseiller, et Monsieur N. H., conseiller général ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} 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 20 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 septembre 2024.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e François Belleflamme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Eric De Plaen, attaché, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} 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. Un appel aux candidats pour le mandat de membre du collège de dirigeants du service de conciliation fiscale est publié au *Moniteur belge* du 15 avril 2022.

Plusieurs candidats déposent leur candidature dont la requérante et I. G., le 1^{er} mai 2022, et N. H., le lendemain.

2. Le 10 juin 2022, le comité de direction se réunit pour désigner les membres du collège de dirigeants du service des décisions anticipées et du service de conciliation fiscale. Il « décide à l'unanimité, par vote secret, de suivre la proposition des candidatures pour le Service de Conciliation fiscale » (dossier administratif, pièce 6).

D'après le mémoire en réponse, cette décision est prise « sur [la] base du tableau de “screening” des candidatures francophones (pièce n° 5) ».

3. Le dossier est transmis au ministre par une note du 14 juin 2022 et, par une note au Conseil des ministres du même jour, il est proposé de désigner G. C., P. D., K. M., I. G. et N. H. en qualité de membres du collège des dirigeants du service de conciliation fiscale, selon l'avis suivant pour ce qui concerne les candidats francophones :

« Les candidats francophones suivants sont retenus comme Membre[s] du Collège du service de conciliation fiscale. Ces candidats sont considérés les plus aptes afin d'exercer ce mandat.

- Madame I. G.
- Monsieur N. H.

Ces candidats témoignent de fortes aptitudes ou connaissances dans la plupart des différentes compétences requises.
Ils présentent les meilleurs résultats pour l'ensemble des compétences requises : aucun autre candidat francophone n'a de meilleur résultat ».

4. Lors de sa séance du 17 juin 2022, le Conseil des ministres marque son accord sur cette proposition de désignation.

5. Par un arrêté royal unique du 26 juin 2022, I. G. et N. H., « appartenant au rôle linguistique français », sont désignés membres du collège de dirigeants du service de conciliation fiscale pour une période de cinq ans.

Il s'agit de l'acte attaqué, dont un extrait est publié au *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 2022, et qui est motivé comme suit :

« [...] Considérant l'appel aux candidats pour le mandat de membre du Collège de dirigeants du Service de conciliation fiscale publié au *Moniteur belge* du 15 avril 2022 ;

Considérant que 9 candidats appartenant au rôle linguistique français ont valablement introduit une candidature ;

Considérant que pour respecter la parité linguistique, un maximum de deux emplois sont à conférer dans ce degré linguistique ;

Considérant que l'examen des candidatures a fait apparaître que Madame I. G. et Monsieur N. H. sont les plus aptes à exercer ce mandat ;

Vu l'avis motivé du 10 juin du Comité de direction du Service Public Fédéral Finances ;

Vu l'avis motivé repris dans la note du Conseil des Ministres ;

[...] ».

6. Par un arrêté royal du 26 juin 2022, les trois autres candidats susvisés relevant du rôle linguistique néerlandais sont désignés audit collège pour la même période.

7. Ces arrêtés royaux sont notifiés à la requérante par un courrier recommandé du 30 juin 2022, auquel sont annexés la note adressée au Conseil des ministres et l'avis motivé, ainsi que la notification de la décision prise par celui-ci.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation du principe d'égalité entre les candidats, du défaut de comparaison des titres et mérites des candidats, du défaut de motivation, et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

La requérante constate que l'acte attaqué nomme deux membres francophones du collège des dirigeants du service de conciliation fiscale sans que les titres et mérites des candidats aient été sérieusement examinés et comparés, sans que cet examen fasse l'objet d'une motivation et sans que le choix fait soit dûment motivé. Elle ajoute que la comparaison des titres et mérites devait être d'autant plus minutieuse que, d'après elle, des désignations et nominations irrégulières seraient intervenues depuis des années en vue de l'exercice de ces fonctions. Elle estime que l'affirmation selon laquelle des candidats témoignent de fortes aptitudes ou connaissances dans la plupart des différentes compétences requises et présentent les meilleurs résultats pour l'ensemble des compétences requises de sorte qu'aucun autre candidat francophone n'a de meilleur résultat, n'atteste ni de la comparaison sérieuse des titres et mérites des candidats, ni de la prise en compte de ses propres titres et mérites, ni de la motivation du choix.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que le tableau comparatif des aptitudes des différents candidats francophones (dossier administratif, pièce n° 5) « permet de soutenir la motivation reprise dans l'avis motivé joint à la note au Conseil des ministres du 14 juin 2022 (pièce n° 8) », qu'elle reproduit.

Elle en conclut que le moyen n'est pas fondé.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse explique que la pièce n° 5 du dossier administratif reprend un tableau comparatif des compétences respectives des deux candidats nommés et de la requérante, mais pas l'examen des compétences respectives des six autres candidats dès lors qu'ils ne sont pas parties à la cause. Elle dépose une nouvelle pièce n° 13, soit un « un tableau comparatif des compétences respectives de

l'ensemble des neuf candidats (en omettant toutefois l'identité des candidats non parties à la cause) et de leurs cotations respectives ».

Elle fait valoir que ces tableaux reprennent l'appréciation des différentes compétences des candidats, avec une pondération de 2 si la compétence est « fort présente » et de 1 si elle est simplement « présente ». Elle précise qu'il s'agit « d'une appréciation propre aux examinateurs mais c'est une limite intrinsèque au système d'évaluation, qui repose sur l'avis des personnes en charge de cette évaluation ». Elle estime que « justifier chaque avis semblerait excéder en l'espèce les limites de l'appréciation marginale réservée sur ce point au Conseil d'État » et que « rien n'indique que l'examen n'ait pas été rigoureux (22 compétences examinées), ni impartial ».

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Le principe constitutionnel de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics et le principe général de comparaison des titres et mérites qui en découle requièrent de la part de l'autorité administrative, avant de désigner le titulaire d'une fonction, 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. La comparaison préalable à laquelle il doit ainsi être procédé consiste à rapprocher les titres et mérites des candidats afin de mettre en évidence les similitudes et les différences qui existent entre eux, spécialement au regard de la fonction à conférer, et d'ainsi justifier la préférence finalement accordée. Le dossier administratif doit révéler l'effectivité de cette comparaison et les raisons pour lesquelles les candidats évincés n'ont pas été retenus. L'autorité doit exprimer, par une motivation adéquate, les raisons de son choix, cette motivation devant avant tout permettre aux candidats évincés de connaître les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été retenus. Cette exigence doit être comprise de manière raisonnable et ne peut conduire, par excès, à paralyser l'autorité investie du pouvoir de nommer. Elle ne doit, à ce titre, indiquer les motifs pour lesquels les autres candidats n'ont pas été retenus que lorsque ceux-ci font l'objet d'une appréciation égale à celle portée sur le candidat choisi. De même, elle ne doit pas analyser dans le menu détail les qualités et défauts de chacun des candidats en présence ni procéder de manière systématique à leur comparaison, en particulier lorsque le profil de fonction établi lors de l'appel à candidatures regroupe un grand nombre de mentions décrivant les conditions spécifiques d'accès à l'emploi. Dans pareil cas, la comparaison des titres et mérites peut s'opérer de manière plus synthétique, à condition de s'inscrire dans le prolongement des principales exigences ainsi formulées. Si cette comparaison des titres et mérites donne lieu à l'indication de points pour les différents critères de sélection et que ces critères ne correspondent pas à des questions de connaissance mais confèrent au jury un pouvoir d'appréciation particulièrement large incluant la prise en compte du profil des candidats, l'obligation de motivation requiert en outre que la partie adverse veille à établir, pour chaque candidat, une fiche d'évaluation accompagnant le tableau de comparaison des notes qui justifie les différentes notes obtenues ou que l'indication de points soit complétée pour chaque critère de sélection par une motivation spécifique permettant au requérant de comprendre l'appréciation ainsi portée.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis motivé du comité de direction du 10 juin 2022 et à l'avis motivé repris dans la note au Conseil des ministres du 14 juin 2022. Le premier avis se fonde, d'après le mémoire en réponse, sur le tableau de *screening* repris en pièce 5 du dossier administratif. Force est toutefois de constater que ledit avis ne vise pas clairement et explicitement ce tableau.

En outre, ce tableau fait état, pour chacune des compétences énumérées, de l'attribution d'une des appréciations suivantes au regard des compétences mentionnées dans l'appel à candidatures : « pas présent », « partiellement présent »,

« fort présent » et « exceptionnellement présent ». Il indique soit la mention « présent » soit la mention « fort présent », la première mention étant apparemment pondérée d'un point et la seconde de deux points, soit un total de 42, 40 et 34 points pour respectivement I. G., N. H. et la requérante. Un tel tableau, en l'absence de toute justification de ces mentions, qui s'apparentent en raison de leur caractère lapidaire à une indication de notes chiffrées, ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles certaines compétences ont été appréciées comme « fort présentes » dans le chef des deux candidats nommés et simplement « présentes » dans le chef de la requérante.

Quant au second avis, il s'impose encore de constater que la motivation qu'il contient relève de la clause de style et ne permet en rien à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles elle témoigne d'aptitudes ou connaissances moins fortes que les candidats nommés dans la plupart des compétences requises, et donc les raisons pour lesquelles elle a été considérée comme moins apte qu'eux.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté royal du 26 juin 2022 désignant comme membres du collège de dirigeants du service de conciliation fiscale, pour une période de cinq ans, I. G., conseiller, et N. H., conseiller général, est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 1^{er} octobre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, 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