

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 76.098 du 5 octobre 1998

A.52.156/XIII-472

En cause : **DOYEN** Henri,
ayant élu domicile chez
Me Nathan WEINSTOCK, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
1. le Ministre des Finances,
2. le Ministre du Budget.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 juin 1993 par Henri DOYEN qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 11 mars 1993 relatif au brevet d'expert d'administration fiscale, dans la mesure où :

- d'une part, l'arrêté impose aux géomètres-experts du cadastre et aux géomètres-experts immobiliers dans un comité d'acquisition de se soumettre à l'épreuve orale pour l'obtention du brevet, contrairement aux agents visés à l'article 6 de l'arrêté;
- d'autre part, l'article 9 de l'arrêté octroie aux agents détenteurs du brevet ainsi qu'à ceux visés à l'article 6 un complément de traitement d'un montant annuel de

60.000 francs, alors que ce complément est réduit à 30.000 francs par an pour les géomètres-experts du cadastre et les géomètres-experts immobiliers dans un comité d'acquisition;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HENSENNE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 5 février 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 23 juillet 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 septembre 1998;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. HENDRICKX, loco Me N. WEINSTOCK, avocat, comparaissant pour le requérant et M^{me} F. ROLAND, inspecteur, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, auditeur;

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

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

1. Le requérant, qui est porteur du diplôme de géomètre-expert immobilier, a été nommé géomètre du cadastre le 1^{er} mars 1978, après avoir réussi un concours de recrutement. Il a réussi, en 1979, un examen d'avancement au grade de géomètre-expert du cadastre (rang 24) et a été nommé à ce grade, le 1^{er} janvier 1980, dans les bureaux de la direction régionale de Liège.

2. Le Moniteur belge du 7 avril 1993 publie l'arrêté royal du 11 mars 1993 relatif au brevet d'expert d'administration fiscale. Ce brevet est octroyé au lauréat d'une épreuve, qui comporte deux parties et dont le programme est fixé par le Ministre des Finances. Dans chaque administration est prévue une épreuve spécifique.

Ainsi, l'épreuve "cadastre", à laquelle peuvent participer les agents de cette administration, comprend notamment les matières suivantes :

- expertises des biens immobiliers et méthodes d'évaluation;
- éléments de droit en rapport avec les biens immeubles et leurs propriétaires;
- topographie;
- réglementation relative aux expertises fiscales et législation fiscale.

3. Le requérant s'est inscrit à l'épreuve "cadastre" du brevet annoncée par la dépêche du 19 mars 1993, émanant du service des examens du secrétariat général du Ministère des Finances et par la dépêche du 9 avril 1993, émanant de l'administration du cadastre;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant à demander l'annulation de l'arrêté

royal attaqué en tant que ses dispositions règlent le sort des géomètres-experts immobiliers des comités d'acquisition, lesquels présentent non l'épreuve "cadastre" mais l'épreuve "enregistrement"; qu'elle relève que le requérant n'est pas concerné par les susdites dispositions, de sorte qu'à cet égard, le recours doit être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt;

Considérant qu'en raison de la mobilité du personnel au sein du Ministère des Finances et de l'absence de cloisons étanches entre les services de l'enregistrement et ceux du cadastre, lesquels font l'objet depuis 1994 de projets de restructuration ou de fusion, le requérant pourrait se trouver, dans sa carrière, en concurrence avec des géomètres-experts immobiliers des comités d'acquisition; qu'il en découle qu'il a, en sa qualité de géomètre-expert du cadastre, un intérêt direct et certain à contester les dispositions de l'acte attaqué qui concernent aussi les géomètres-experts immobiliers des comités d'acquisition; que l'exception d'irrecevabilité doit être écartée;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir, en ce que les articles 5 et 6, d'une part, et 9, d'autre part, de l'acte attaqué violent le principe de l'égalité des Belges et le principe de non-discrimination en instituant un traitement discriminatoire vis-à-vis des géomètres-experts du cadastre et des géomètres-experts immobiliers des comités d'acquisition comparé aux autres agents qui seront détenteurs du brevet et plus particulièrement ceux visés par l'article 6 de l'arrêté royal; qu'il expose que la première discrimination concerne le contenu des épreuves d'examen : les titulaires du diplôme de géomètre-expert immobilier sont dispensés de la partie écrite de l'épreuve "cadastre" et de l'épreuve "enregistrement" mais non de la partie orale (article 5), alors que les agents qui ne sont pas ou qui

ne sont plus titulaires du grade de vérificateur-expert comptable d'administration fiscale, et qui au 1^{er} avril 1991 possédaient les titres pour être nommés vérificateurs-experts comptables d'administration fiscale, sont censés être de plein droit détenteurs du brevet d'expert d'administration fiscale, et se trouvent ainsi dispensés totalement de l'épreuve (article 6); qu'il souligne que ce traitement différencié dans la valorisation des épreuves subies antérieurement est discriminatoire et ne repose sur aucune justification objective, puisque dans les deux cas les agents concernés ont été amenés à fournir la preuve, au cours des examens préalablement subis pour entrer en fonction, de leur connaissance des matières faisant l'objet du brevet; qu'il voit une seconde discrimination dans l'article 9 de l'acte attaqué, qui accorde aux agents détenteurs du brevet un complément de traitement annuel de 60.000 francs, à l'exception des géomètres-experts du cadastre et des géomètres-experts immobiliers dans un comité d'acquisition, qui ne se voient accorder, en tant que détenteurs du même brevet, qu'un complément annuel réduit de 30.000 francs;

Considérant que la partie adverse répond à ce moyen en exposant, en substance, qu'à l'administration du cadastre, la partie écrite de l'épreuve du brevet comprend les matières suivantes : "expertises des biens immobiliers et méthodes d'évaluation", "éléments de droit en rapport avec les biens immeubles et leurs propriétaires" et "topographie"; qu'elle souligne que compte tenu du fait que cette partie écrite se rapporte à la matière correspondant à celle prévue pour l'obtention du diplôme de géomètre-expert immobilier, les agents titulaires d'un grade des rangs 22, 23, 24 et 10 et détenteurs du diplôme de géomètre-expert immobilier sont dispensés à leur demande de la partie écrite du programme de l'épreuve du brevet "cadastre"; qu'elle indique, par contre, que pour la partie orale du brevet (matière : "réglementation relative aux

expertises cadastrales et législation fiscale"), aucune dispense ne peut être accordée étant donné qu'elle constitue une épreuve spéciale, appropriée aux activités spécifiques de l'administration du cadastre en matière d'expertises cadastrales et de législation fiscale et à laquelle par conséquent ne peut être assimilée aucune autre épreuve; qu'elle fait valoir, par ailleurs, que les agents visés à l'article 6 de l'arrêté attaqué bénéficient de la dispense totale de l'épreuve du brevet d'expert d'administration fiscale pour le motif qu'ils ont satisfait à une épreuve qui est équivalente à l'épreuve de comptabilité prévue pour l'obtention du brevet, et dont la réussite était imposée pour être nommé au grade de vérificateur-expert comptable d'administration fiscale, grade supprimé au 1^{er} avril 1991; qu'elle estime que, par la réussite de l'examen pour l'obtention du brevet, la différence originelle en formation et connaissances entre, d'une part, les géomètres-experts et, d'autre part, les vérificateurs, quant à la connaissance des matières spécifiques de l'administration du cadastre, est aplanie; qu'elle en déduit qu'une rémunération à peu près égale pour les géomètres-experts et les vérificateurs s'impose, est justifiée et satisfait à l'équité; qu'elle souligne à cet égard qu'une rémunération presque identique sera attribuée aux géomètres-experts du cadastre et aux vérificateurs, détenteurs du brevet, à savoir : pour le géomètre-expert, l'échelle de traitement 24 SP - code de l'échelle 6659 (soit 720.787/1.079.494 + un complément de traitement de 30.000 F = 1.109.494) et pour le vérificateur, l'échelle de traitement 24 SP - code de l'échelle 6648 (soit 687.878/1.046.585 + un complément de traitement de 60.000 F = 1.106.585); qu'elle conclut que les dispositions de l'article 9 querellé de l'arrêté royal du 11 mars 1993 n'instituent donc pas un régime particulier pour les géomètres-experts du cadastre ou qu'à tout le moins, un tel régime repose sur des considérations objectives;

Considérant que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, à savoir les articles 10 et 11 de la Constitution, n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible d'une justification objective et raisonnable; que l'existence de pareille justification doit s'évaluer en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause : le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; que c'est en fonction de ces principes qu'il convient d'apprécier les deux discriminations que le requérant prétend relever dans l'acte attaqué;

Considérant qu'en l'espèce, le but poursuivi est précisé comme suit par la partie adverse dans son mémoire en réponse : "Le brevet d'expert d'administration fiscale a pour but d'inciter un nombre maximum d'agents du Ministère des Finances - dans chaque administration est prévue une matière d'examen spécifique - à se former davantage et à atteindre ainsi un niveau de prestations plus élevé, ce qui justifie un salaire supplémentaire"; que l'organisation d'un examen et l'attribution d'un complément de traitement aux lauréats sont les moyens mis en oeuvre pour atteindre ce but d'incitation à un perfectionnement; que la partie adverse a justifié l'absence de dispense de l'épreuve orale pour les géomètres-experts immobiliers qui désirent obtenir le brevet à l'administration du cadastre en faisant valoir qu'"elle constitue une épreuve spéciale, appropriée aux activités spécifiques de l'administration du cadastre";

Considérant qu'il échet d'observer qu'il n'y a aucune différence entre les matières prévues pour l'examen de géomètre-expert du cadastre et celles prévues pour l'épreuve orale du brevet d'expert à l'administration du

cadastre; qu'il ressort, en effet, du dossier administratif que la matière prévue à l'article 4, d), de l'arrêté royal du 11 mars 1993 sous le libellé "réglementation relative aux expertises cadastrales et législation fiscale" est identique à celle prévue pour l'examen d'avancement au grade de géomètre-expert du cadastre; qu'il résulte, en outre, d'un collationnement entre le détail de la matière de l'épreuve orale du brevet "cadastre" (note du secrétariat général du Ministère des Finances du 19 mars 1993, n° SA Ex. 13-K4/93.013) et de celle du dernier examen d'avancement au grade de géomètre-expert du cadastre (note de l'administration du cadastre du 6 juillet 1992, n° K.P./144.993), que ces deux matières sont rigoureusement identiques, la ponctuation y comprise; que la partie adverse le concède dans son dernier mémoire, en soulignant que les matières de la deuxième partie de l'examen de géomètre-expert et de la partie orale de l'épreuve pour l'obtention du brevet d'expert d'administration fiscale "sont a priori similaires", mais que "l'approche de ces matières et la manière de poser les questions sont notablement différentes";

Considérant que la justification donnée par la partie adverse du refus de dispense de l'épreuve orale pour les géomètres-experts du cadastre n'est pas adéquate puisque le caractère prétendument "spécial" de cette épreuve est démenti par la comparaison entre les matières des examens précités; qu'il n'est pas raisonnable que des agents considérés comme experts soient astreints à faire à nouveau la preuve de leurs connaissances relatives à des matières déjà présentées lors d'examens antérieurs subis au sein de la même administration; qu'il en résulte que la différence de traitement établie entre deux catégories distinctes mais néanmoins comparables, c'est-à-dire, d'une part, les géomètres-experts du cadastre qui ne sont dispensés que de l'épreuve écrite du brevet et, d'autre part, les agents qui au 1^{er} avril 1991 possédaient les titres pour être nommés vérificateurs-experts comptables

d'administration fiscale, et qui sont dispensés totalement de l'épreuve, ne repose pas sur une considération en rapport avec la situation des intéressés, ni sur un critère objectif et raisonnable; que la même constatation peut être faite pour les géomètres-experts immobiliers des comités d'acquisition;

Considérant que la discrimination ainsi faite se creuse encore avec le complément de traitement réduit de 30.000 francs par an attribué aux géomètres-experts détenteurs du brevet, alors que tous les autres agents, détenteurs du même brevet, perçoivent un complément annuel de 60.000 francs; que si la partie adverse justifie par des raisons d'équité la différence de complément de traitement octroyé aux détenteurs du brevet par l'article 9 de l'arrêté attaqué, elle ne précise cependant pas pourquoi le brevet, qu'elle instaure dans un but d'incitation à un perfectionnement de formation et de connaissances, devrait aplanir les différences originelles de traitement entre ses différents détenteurs; que la différence de formation acquise antérieurement par les géomètres-experts immobiliers n'est, en effet, pas abolie par l'obtention du brevet; qu'il en résulte que la mesure "d'égalisation" prévue par l'article 9 engendre une discrimination qui n'est fondée sur aucun critère objectif et raisonnable; qu'il en découle que le premier moyen est fondé, tant à l'égard des articles 5 et 6 qu'à l'égard de l'article 9 de l'arrêté attaqué;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat, alors qu'aucun cas d'urgence spécialement motivée n'était présent en l'espèce; qu'il fait observer qu'alors même que l'arrêté attaqué a été pris le 11 mars 1993, un délai de près d'un mois s'est écoulé avant qu'il soit publié au Moniteur belge (le 7 avril

suivant) et que ceci témoigne à tout le moins d'un manquement évident à l'obligation de minutie à laquelle est tenue l'administration et est en tout état de cause en contradiction radicale avec la motivation alléguée qui invoque l'urgence; qu'il souligne à cet égard que l'explication avancée pour justifier l'urgence n'est ni pertinente ni convaincante : si le brevet devait effectivement être instauré pour le 1^{er} janvier 1993, l'arrêté royal pris le 11 mars 1993 était en tout état de cause tardif, de sorte que l'on ne pouvait plus alléguer sérieusement l'urgence;

Considérant que, dans le préambule de l'arrêté attaqué, l'urgence est motivée comme suit :

" Considérant que le brevet d'expert d'administration fiscale doit être instauré pour le 1^{er} janvier 1993; qu'il est dès lors nécessaire de prendre le présent arrêté sans plus tarder en vue de pouvoir fixer les mesures d'exécution en temps utile";

Considérant qu'en l'espèce, il résulte des pièces figurant au dossier préparatoire et des précisions apportées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, que le Ministre de la Fonction publique et le Ministre du Budget ont marqué leur accord sur le projet d'arrêté royal concernant le brevet d'expert d'administration fiscale le 9 novembre 1992 et que leur accord a été transmis au Ministre des Finances par lettre du 17 décembre 1992, que le Ministre de la Fonction publique et le Ministre du Budget prescrivaient, dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire, le 1^{er} janvier 1993 comme date d'entrée en vigueur de l'arrêté en question, que l'accord final des organisations syndicales n'a toutefois été obtenu au comité de secteur II - Finances qu'en date du 12 février 1993, que l'arrêté concerné a été signé le 11 mars 1993, que les agents ont été dûment informés relativement au brevet et ont reçu l'invitation pour l'inscription aux cours et aux épreuves par note du 19 mars 1993, et qu'enfin les agents, après vérification des conditions

d'admissibilité, ont reçu la documentation nécessaire à la préparation de la première épreuve, de telle sorte que cette épreuve a pu avoir lieu le week-end des 26 et 27 juin 1993, comme cela avait été prévu dans le planning global qui avait été communiqué aux candidats;

Considérant que ces données ne permettent pas d'affirmer que la procédure préalable à l'adoption du texte de l'arrêté royal n'a pas été menée avec la diligence convenable ni, compte tenu des formalités à respecter, que le délai qu'a demandé la préparation de l'arrêté contredit l'urgence invoquée; qu'il échet d'observer que la date du 1^{er} janvier 1993 résulte de contraintes prescrites dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire et que l'arrêté attaqué, appelé à produire ses effets à cette date, devait intervenir sans tarder pour que les mesures d'exécution puissent être prises en temps utile; qu'en tout état de cause, un délai de vingt-huit jours entre la date de l'arrêté et celle de la publication au Moniteur belge témoigne d'une diligence normale de sorte qu'on ne peut en déduire que l'urgence a été invoquée de manière injustifiée; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés les articles 5, 6 et 9 de l'arrêté royal du 11 mars 1993 relatif au brevet d'expert d'administration fiscale.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XIII^e chambre, le cinq octobre 1900 nonante-huit
par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.