

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 84.179 du 20 décembre 1999
A. 44.298/IX-214

En cause : Petrus NUYTS,
demeurant à ZWIJNDRECHT,
J.B. Tassijnsstraat 29

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 mai 1991, par laquelle Petrus NUYTS demande l'annulation de la décision de l'administration centrale des contributions directes du Ministère des Finances de ne lui accorder qu'une allocation de 141.002 francs pour l'accomplissement de prestations extraordinaires dans le cadre de l'exécution des travaux d'établissement et de recouvrement des taxes provinciales;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. W. VAN ASSCHE, auditeur général;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 1991, ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 4 novembre 1999, fixant l'affaire à l'audience du 6 décembre 1999;

Entendu M. L. HELLIN, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en ses observations, M. G. DEKELVER, auditeur général, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. P. DE WOLF, premier auditeur chef de section, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Les travaux d'établissement et de recouvrement des taxes provinciales sont assumés par l'administration des contributions directes qui prend à sa charge toutes les dépenses qui découlent de l'application des règlements relatifs à ces taxes.

Des allocations forfaitaires dont le montant est fixé par un arrêté ministériel du 12 avril 1965 sont accordées en récompense des prestations extraordinaires accomplies pour l'exécution des travaux d'établissement et de recouvrement des taxes provinciales.

Cet arrêté ministériel ne règle toutefois pas la répartition des allocations entre les agents du bureau.

1.2. Une restructuration des bureaux de recette a lieu le 1^{er} janvier 1990.

Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse écrit ce qui suit à cet égard :

"Cette restructuration a entraîné la fusion (et donc la suppression) d'une centaine de bureaux de recette avec d'autres bureaux, la réduction d'un tiers du nombre de receveurs et une forte extension des attributions des bureaux de recette restants.

Ainsi, le bureau de recette 12, où M. NUYTS était receveur, ayant dans ses attributions les contribuables assujettis à l'impôt des sociétés qui relèvent des services Contrôle impôts des sociétés Anvers 1 à 8, a vu ses attributions étendues aux contribuables assujettis à l'impôt des sociétés qui relèvent des services de contrôle Saint-Nicolas 1 à 3".

1.3. Cette restructuration crée un déséquilibre dans l'octroi des allocations pour le recouvrement des taxes provinciales entre, d'une part, les receveurs des bureaux de la recette sociétés et, d'autre part, les receveurs pour les particuliers.

Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse écrit ce qui suit à cet égard :

"Ainsi, selon les chiffres communiqués pour le bureau de la recette sociétés Anvers 12, un agent qui a effectué des prestations pendant 12 mois devrait recevoir en principe $23.944 \text{ francs} \times 4,0118 (\text{index}) = 96.059 \text{ francs bruts}$, alors que normalement, le receveur se voit accorder $288.774 \text{ francs} \times 4,0118 = 1.158.503 \text{ francs bruts}$.

Une seule personne (le receveur), qui recevrait indirectement un supplément de traitement, créerait une situation intenable à l'égard de ses collaborateurs directs".

1.4. Le 19 septembre 1990, une réunion est organisée à l'administration centrale des contributions directes avec les directeurs adjoints des services de recouvrement de chaque direction régionale. Il est décidé que toutes les directions régionales dresseront un inventaire des taxes provinciales de leur ressort et communiqueront leurs propositions concernant la modification éventuelle des normes de répartition existantes.

1.5. Le 7 février 1991, l'administration centrale des contributions directes transmet la "communication verbale n° 1/91" suivante aux directeurs régionaux :

"Communication verbale n° 1/91 du 07.02.1991 à l'attention des directeurs régionaux

Objet : octroi des allocations relatives aux taxes provinciales à partir de l'année budgétaire 1990.

Vu les propositions divergentes des directeurs régionaux, l'administration ne juge pas souhaitable de modifier fondamentalement la réglementation en vigueur.

Il n'y a pas lieu, dès lors, de modifier systématiquement dans chaque direction les modalités de répartition actuelles qui ont été fixées à l'époque en concertation avec le conseil du personnel, à moins que le directeur régional ne souhaite toutefois y apporter des correctifs ou rectifications. Dans ce cas, il prendra lui-même les mesures nécessaires, au niveau local, et il soumettra ses propositions au comité de concertation de base compétent en la matière.

Raisonnablement, il faudra de toute façon prendre certaines limites en compte dans la répartition des allocations présentement visées. C'est pourquoi il a été décidé que, lors de la répartition des allocations, les montants maximums suivants ne peuvent pas être dépassés :

- receveur d'un bureau de la recette sociétés ou d'un bureau de recette mixte : 300.000 francs;
- receveur d'un bureau de recette particuliers (bureau ordinaire) : 200.000 francs;
- receveur d'un bureau de recette particuliers (bureau en regard duquel figurait un astérisque dans les documents envoyés aux directeurs régionaux à l'occasion de la restructuration du secteur recouvrement) : 100.000 francs;
- pour tout autre fonctionnaire ou agent : 100.000 francs.

Le directeur régional doit soumettre ce dernier point au comité de concertation de base compétent en la matière si sa direction est soumise à l'application des plafonds fixés.

Ce règlement doit produire ses effets à partir de l'année budgétaire 1990 (allocations à répartir en 1991).

Les paiements prévus qui excèdent la norme fixée seront suspendus jusqu'à nouvel ordre".

1.6. Le 20 mars 1991, le requérant adresse au directeur général des contributions directes une lettre formulée en ces termes :

"J'ai reçu une assignation d'un montant de 141.002 francs pour des travaux effectués au cours de l'année 1990.

Vérification faite, il s'avère que le montant brut a été limité à 300.000 francs.

Par la présente, je souhaite introduire une réclamation contre ce procédé pour les motifs suivants :

- les instructions relatives au calcul des allocations n'ont pas été modifiées. Nulle part il n'est question d'un plafonnement du montant brut;
- les travaux ont été exécutés en dehors des heures de service conformément aux instructions. Comment serait-il même possible d'effectuer ces prestations pendant les heures de service compte tenu du manque d'effectifs au bureau;
- j'ai dû assumer la pleine responsabilité du recouvrement et non une responsabilité partielle.

Je vous prierais dès lors de bien vouloir verser le montant bloqué dans les meilleurs délais.

Dans l'hypothèse où je n'obtiendrais pas satisfaction dans le mois, je me verrais contraint de saisir les autorités judiciaires pour cause de rétention de fonds qui me reviennent de droit".

1.7. À ce courrier du 20 mars 1991, le requérant reçoit la réponse suivante, datée du 26 avril 1991 :

"En réponse à votre lettre sous rubrique, j'ai l'honneur de vous communiquer que l'administration ne juge pas souhaitable de modifier fondamentalement la réglementation relative à l'octroi des allocations en matière de taxes provinciales.

Il a toutefois été décidé en revanche de plafonner certains montants, dont celui de l'allocation octroyée aux receveurs des bureaux de la recette sociétés. Un montant maximum de 300.000 francs a été retenu en l'occurrence. Le directeur régional doit soumettre ce point au comité de concertation de base compétent en la matière si sa direction est soumise à l'application des plafonds fixés.

Aucune décision définitive n'a encore été prise à ce jour entre la direction régionale d'Anvers 1 et le comité de concertation de base concerné. Toutefois, dans l'attente d'une décision définitive, les paiements envisagés ont été limités préventivement aux plafonds prévus, dans votre cas 300.000 francs, ce jusqu'à nouvel ordre".

1.8. Le 11 juillet 1991, le directeur régional d'Anvers 1 communique ce qui suit au directeur général des contributions directes :

"Donnant suite à votre demande téléphonique, j'ai l'honneur de vous communiquer que M. Petrus NUYTS, receveur à Anvers 12, s'est vu accorder initialement une allocation brute de 1.158.525 francs à titre d'indemnisation des prestations effectuées au cours de l'année 1990 dans le cadre de la perception et du recouvrement des taxes provinciales. Consécutivement à la communication verbale n° 1/91 du 7 février 1991, seul le paiement d'un montant brut de 300.004 francs a été ordonnancé. Après retenue du précompte professionnel d'un montant de 159.002 francs, une somme de 141.002 francs nets lui a été payée le 11 mars 1991.

En ce qui concerne les fonds alloués initialement à M. NUYTS, mais qui ne lui ont pas été liquidés dès lors qu'ils excédaient le plafond fixé, il a été décidé de les répartir entre les membres du personnel occupés au cours de l'année 1990 dans les bureaux de recette de mon ressort.

Ces fonds seront octroyés pro rata temporis et ce quels que soient le grade, la fonction exercée ou le bureau d'affectation. Les mesures appropriées seront prises pour que cette allocation supplémentaire n'excède pas le plafond fixé.

Pour conclure, je vous informe que dans le courant du mois de septembre 1991, le comité de concertation de base sera convoqué, l'unique point à l'ordre du jour étant le plafonnement des allocations en matière de

taxes provinciales à 300.000 francs, 200.000 francs ou 100.000 francs par fonctionnaire, ainsi que le précise la communication verbale n° 1/91 (télécopie du 7 février 1991)".

2. De l'objet du recours

Considérant que, dans sa requête, le requérant déclare introduire une réclamation contre le "procédé" par lequel "les montants bruts ont été limités, pour un bureau compétent en matière de sociétés, à 300.000 francs"; qu'ainsi, la requête doit être interprétée comme un recours en annulation visant la décision ("communication verbale n° 1/91") du 7 février 1991 relative au plafonnement des allocations accordées pour l'accomplissement de prestations extraordinaires dans le cadre de l'exécution des travaux d'établissement et de recouvrement des taxes provinciales, notifiée au requérant par courrier du 26 avril 1991 émanant de l'administration centrale;

3. De la compétence du Conseil d'État

3.1. Considérant que la partie défenderesse soulève l'incompétence du Conseil d'État; qu'elle soutient à cet égard que "la requête implique une demande de paiement d'une allocation à laquelle M. NUYTS estime avoir droit" et qu'"étant donné qu'il invoque dès lors un droit civil (...), les juridictions ordinaires sont seules compétentes conformément à l'article 92 de la Constitution";

3.2. Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant soutient que sa requête vise une décision "qui, en fait, n'a pas été prise par le directeur régional d'Anvers 1, mais qui émane de l'administration centrale", qui "n'a jamais été publiée et ne peut dès lors être exécutée", qui "n'a été soumise au comité de concertation de base que le 9 septembre 1991, donc avec effet rétroactif" et qu'"en l'espèce, une faute de procédure a à tout le moins été commise";

3.3. Considérant que le recours du requérant ne tend pas à obtenir le paiement d'allocations ou la reconnaissance d'un droit subjectif à ces allocations, mais l'annulation de la décision à caractère réglementaire concernant la répartition des allocations, notamment la décision plafonnant à 300.000 francs le montant de l'allocation à octroyer aux receveurs des bureaux de la recette sociétés; que pareille

décision est un acte administratif exécutoire susceptible d'annulation; que si son annulation peut avoir une incidence sur la portée d'un droit subjectif, elle ne suffit toutefois pas pour conclure à l'incompétence du Conseil d'État; que l'exception est dépourvue de fondement;

4. Du bien-fondé du recours

4.1.1. Considérant que le requérant invoque ce qui suit en ce qui est regardé comme un premier moyen :

"les instructions relatives au calcul des allocations n'ont pas été modifiées. Nulle part il n'est question d'un plafonnement du montant brut, sauf pour les allocations figurant au 10° de l'A.M. du 12.4.1965, qui sont accordées au personnel des services de la direction et aux inspecteurs de comptabilité";

4.1.2. Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté du Ministre des Finances du 12 avril 1965, adopté en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques accordées au personnel des ministères, dispose ce qui suit :

"Article 1^{er}. - Les allocations forfaitaires dont les taux sont fixés ci-après, sont accordées aux agents du Ministère des Finances du chef des prestations extraordinaires effectuées pour l'exécution des travaux d'établissement et de recouvrement des taxes provinciales :

(...)

9° perception des taxes provinciales (y compris, le cas échéant, les centimes additionnels communaux à ces taxes)

250.000 fr. et moins :	2 p.c.
250.001 à 800.000 fr. :	1,5 p.c.
800.001 à 1.300.000 fr. inclusivement :	1 p.c.
1.300.001 fr. et plus :	0,5 p.c.";

que l'arrêté ministériel du 12 avril 1965 fixe le taux sur la base des perceptions par bureau de recette, mais ne règle pas la répartition des allocations entre les agents du bureau; que celle-ci est réglée par les instructions administratives figurant dans le "commentaire C.D. 322.52"; que ces instructions s'énoncent comme suit en ce qui concerne la répartition des allocations relatives au "recouvrement des taxes provinciales" :

"C. Répartition des allocations.

1. Allocation reprise sous le 9° de l'A.M. du 12.04.1965.

Cette allocation est accordée pour la perception des taxes provinciales.

Elle rémunère à la fois la responsabilité générale du recouvrement, le risque des pertes de fonds et l'exécution de menus travaux matériels relatifs à la perception : apurements, etc ...

Le partage s'effectuera sur les bases suivantes :

- a) au receveur : 50 p.c. de l'allocation;
- b) au caissier : 10 p.c. de l'allocation, étant entendu que cette attribution ne peut dépasser respectivement 1.200, 1.500 ou 1.800 F, maxima représentant la moitié de l'indemnité correspondante dont bénéficie l'intéressé pour pertes de fonds;
- c) le solde de l'allocation, à la masse commune dont il est question au 2° ci-dessous;

(...)"

que le paragraphe C, à la fin, de ces instructions, dispose que :

"(...)

La nouvelle réglementation restera d'application pour les années à venir, à moins que le directeur régional compétent n'estime indispensable d'y apporter des correctifs dûment justifiés ou d'en rectifier des anomalies éventuellement constatées.

Dans ce cas, il conviendra de prendre l'avis du Conseil du Personnel et de le transmettre à l'Administration centrale à l'appui des propositions";

4.1.3. Considérant que le requérant ne conteste pas la validité des instructions précitées, mais s'y réfère au contraire en invoquant qu'en tant que receveur, il a droit à 50 % de l'allocation attribuée, ainsi qu'en disposent ces instructions, sans fixer de plafond; que selon ces instructions, la nouvelle réglementation restera d'application jusqu'à ce que le directeur régional compétent estime nécessaire d'y "apporter des correctifs dûment justifiés" et que, dans ce cas, il est tenu de prendre l'avis du conseil du personnel et de le transmettre à l'administration centrale à l'appui de ses propositions; qu'en l'espèce le directeur régional d'Anvers II fait des propositions le 12 octobre 1990 et que dans sa "communication verbale" du 7 février 1991, l'administration centrale prend une décision applicable aux membres du personnel des contributions directes de l'ensemble du Royaume et que cette décision limite notamment l'allocation accordée au receveur d'un bureau de la recette sociétés ou d'un bureau mixte à 300.000 francs maximum; que ces éléments contredisent dès lors l'affirmation du requérant selon laquelle les instructions relatives au calcul des allocations n'ont pas été modifiées; que la question de savoir si la modification a été effectuée régulièrement ne se pose toutefois pas; qu'à supposer même que l'on estime que cette irrégularité serait implicite, force est de constater toutefois que le requérant ne démontre pas pourquoi les instructions précitées ne pouvaient pas être modifiées, pas plus qu'il ne démontre,

le cas échéant, de quelle irrégularité la modification effectuée serait entachée, si bien que le doute subsiste quant à savoir quelle norme aurait alors été violée; que ce moyen invoqué par le requérant n'est donc pas recevable;

4.2.1. Considérant qu'en ce qui est regardé comme étant son deuxième moyen, le requérant soutient que la "limitation a été appliquée sans aucune notification ou communication préalable";

4.2.2. Considérant que les instructions précitées ne prescrivent pas de notification ou de communication aux intéressés dans le cas où leur modification serait envisagée; que l'absence ou le défaut de notification ou de communication d'un acte administratif n'affecte pas, en principe, la validité de cet acte; qu'il en est ainsi en l'espèce; que, dès lors, ce moyen n'est pas fondé non plus;

4.3. Considérant que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant soutient encore que la modification des instructions a eu lieu après le 31 décembre 1990, alors que les allocations en question concernent les prestations effectuées au cours de l'année 1990 et qu'elles étaient en principe acquises le 31 décembre 1990; qu'ainsi, il souhaite manifestement changer de cap et vise la reconnaissance d'un droit subjectif pour lequel le Conseil d'État n'est pas compétent,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le
vingt décembre 1900 nonante-neuf, par la IXe chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président,
	A. BEIRLAEN,	conseiller d'État,
	L. HELLIN,	conseiller d'État,
Mme	V. WAUTERS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

V. WAUTERS

J. BORRET

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.