

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 201.412 du 1^{er} mars 2010

A193.817./VIII-7062

En cause : **DELESCOLLE** Christian,
avenue des Saules 8
1410 Waterloo,

contre :

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

--

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 25 août 2009 par Christian DELESCOLLE, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de :

1. l'arrêté royal du 22 juin 2009 portant nominations dans des emplois auxquels est attaché le titre de directeur régional d'administration fiscale aux services extérieurs de l'administration des contributions directes - secteur taxation et de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus;
2. l'arrêté royal du 14 juillet 2009 contenant un erratum de l'arrêté précité, et d'autre part, à l'annulation de ces actes;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2009, convoquant les parties à comparaître le 27 janvier 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant, et M. Fabrice GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} 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 de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant est directeur d'administration fiscale (A3) au centre de contrôle de Bruxelles II.

2. Par un avis publié au Moniteur belge du 6 juin 2007, des emplois de la classe A3 auxquels est attaché le titre de directeur régional d'administration fiscale à l'administration des contributions directes (services classiques) et à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (centres de contrôle - secteur contributions directes) sont mis en compétition.

Les qualités souhaitées pour exercer cette fonction sont décrites de la manière suivante :

" Compte tenu de sa mission, le directeur régional doit avoir des qualités d'organisateur et de coordinateur.

Il doit être ouvert au changement et disposé à s'adapter à de nouvelles structures et aux techniques de gestion modernes.

Il doit avoir un comportement exemplaire. Sa tenue et sa façon d'agir doivent se répercuter de manière positive sur ses collègues et collaborateurs.

Il doit posséder les qualités nécessaires à l'exercice d'un management moderne et flexible et se montrer imprégné des valeurs prônées par le « credo du management » (esprit de corps et relations internes, approche-clients interne et externe, objectifs et résultats).

Il doit être capable :

- d'impliquer ses collègues et collaborateurs,
- de stimuler le travail en équipe,
- d'organiser les relations de partenariat avec les interlocuteurs et les dirigeants des autres instances,

- de stimuler les initiatives,
- d'assurer le contrôle des collaborateurs et de prendre s'il le faut, les mesures qui s'imposent.

De la finalité de la fonction il ressort également que pour appliquer correctement la réglementation et défendre les dossiers fiscaux et autres, le directeur régional doit posséder :

- une connaissance étendue sur le plan administratif et réglementaire,
- une connaissance générale et approfondie de la fiscalité,
- une connaissance juridique en rapport avec la fonction.

(...)"

3. Le 8 juin 2007, le requérant pose sa candidature à dix-huit des emplois mis en compétition, à savoir aux emplois de :

1. Directeur régional du Centre de Contrôle de Bruxelles IV,
2. Directeur régional du Centre de Contrôle de Bruxelles V,
3. Directeur régional du Centre de Contrôle de Bruxelles I,
4. Directeur régional de la Direction régionale de Bruxelles II,
5. Directeur régional de la Direction régionale de Bruxelles I,
6. Directeur régional de la Direction régionale de Bruxelles II Sociétés,
7. Directeur régional de la Direction régionale de Bruxelles I Sociétés,
8. Directeur régional du Centre de Contrôle de Charleroi,
9. Directeur régional du Centre de Contrôle de Namur,
10. Directeur régional du Centre de Contrôle de Tournai-Ath,
11. Directeur régional de la Direction régionale de Charleroi,
12. Directeur régional de la Direction régionale de Mons,
13. Directeur régional de la Direction régionale de Namur,
14. Directeur régional du Centre de Contrôle de Liège II,
15. Directeur régional de la Direction régionale de Liège,
16. Directeur régional du Centre de Contrôle d'Arlon,
17. Directeur régional de la Direction régionale d'Arlon,
18. Directeur régional du Centre de Contrôle de Verviers.

4. Par un courrier du 3 août 2007, le requérant est invité à se présenter au SELOR le 21 août 2007 afin de compléter un curriculum vitae standardisé et d'effectuer trois tests informatisés. Un rapport de compétences génériques est établi par le SELOR.

5. Le 10 décembre 2007, un rapport des compétences techniques du requérant est établi par deux auditeurs généraux des finances.

Ce rapport mentionne :

" Directeur taxation au CC Bruxelles II.

Bonnes connaissances sur le plan administratif et réglementaire ainsi que sur le plan fiscal et juridique.

Toujours prêt à participer à des projets lorsqu'il est sollicité (correspondant Management de la Performance, BPR Pilier Particuliers et Fonctions, formations certifiées).

N'a cependant pas l'image ni le charisme qui pourraient faire de lui un dirigeant.

Ne veut froisser personne, ce qui a pour conséquences qu'il n'agira pas vis-à-vis d'un collaborateur qui ne répondrait pas aux attentes.

Hésitera à prendre position, même si l'hésitation est de nature à contrarier la réalisation d'un objectif.

Pas de véritable stimulation de l'équipe, de motivation ni d'accompagnement de celle-ci.

L'analyse du fonctionnement du management du CC Bruxelles réalisée fin 2006 conclut entre autres que la fonction remplie par le Directeur taxation ne répond pas aux attentes.

La mesure, par le Selor, des compétences génériques attendues d'un directeur régional indique des insuffisances en ce qui concerne les aspects organiser, intégrer et décider (raisonnements numérique et verbal), coacher/développer et orientation service".

6. Le 17 décembre 2007, l'administrateur Petites et Moyennes Entreprises et un auditeur général des finances établissent une note à l'attention du comité de direction ayant pour objet la proposition d'attribution d'emplois de directeur régional d'administration fiscale à l'administration des contributions directes (services classiques) et à l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (centres de contrôle - secteur contributions directes).

Cette note motive le dépassement du requérant par M. CAPPELIER (pour l'emploi de directeur régional au Centre de Contrôle de Bruxelles IV), par M. THELEN (pour l'emploi de directeur régional à la Direction régionale de Bruxelles I), par M. DEPLUS (pour l'emploi de directeur régional au Centre de Contrôle de Tournai-Ath), par M. HENRION (pour l'emploi de directeur régional à la Direction régionale de Namur) et par M. WILMET (pour l'emploi de directeur régional à la Direction régionale de Mons) de la manière suivante :

" Ayant de bonnes connaissances techniques, il est toujours prêt à participer à des projets lorsqu'il est sollicité. Mais, comme le constate l'inspection générale, il n'a pas l'image ni le charisme qui pourrait faire de lui un dirigeant. Ne voulant froisser personne, il n'agira pas vis-à-vis d'un collaborateur ne répondant pas aux attentes. Il a tendance à hésiter à prendre position, même si cette hésitation est de nature à contrarier la réalisation d'un objectif. Il ne se montre pas dans la pratique apte à stimuler et motiver une équipe. L'analyse du fonctionnement du management du

Centre de Contrôle de Bruxelles II réalisée fin 2006 conclut que la fonction remplie par l'intéressé ne répond pas aux attentes. Ces lacunes en matière de management sont confirmées par l'évaluation des compétences génériques. Il présente des insuffisances dans les compétences pour coacher et développer ses collaborateurs et dans l'orientation service. Enfin, le niveau de performance dans le test de raisonnement tant numérique que verbal est faible".

7. Le 18 décembre 2007, le comité de direction formule une proposition de nomination pour ces emplois. Le requérant ne figure pas dans la proposition de nomination.

8. Le 1^{er} août 2008, le comité de direction examine l'ensemble de la procédure menant aux notifications qui lui sont soumises à la suite des actes déjà pris et adopte le contenu des notifications.

9. Par un courrier recommandé du 10 septembre 2008, la proposition de nomination est notifiée au requérant.

10. Le 17 septembre 2008, le requérant introduit une réclamation auprès du comité de direction à l'encontre de la proposition de nomination. Après consultation du dossier, il complète sa réclamation le 22 septembre 2008.

11. Le 14 novembre 2008, le requérant est entendu par le comité de direction.

12. Le 16 décembre 2008, l'administrateur Petites et Moyennes Entreprises et un auditeur général des finances établissent une note à l'attention du comité de direction ayant pour objet les réclamations introduites à l'encontre de la proposition de nomination.

13. Le 19 décembre 2008, le comité de direction examine la réclamation du requérant et la classe sans suite. Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 22 janvier 2009.

14. Le requérant introduit un recours devant le Conseil d'État contre la proposition de nomination aux emplois de directeur régional d'administration fiscale aux services extérieurs de l'administration des contributions directes - secteur taxation (services classiques) et de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (centres de contrôle, secteur contributions directes) établie par le comité de direction du SPF Finances et notifiée au requérant le 10 septembre 2008 et contre la décision du

comité de direction du 19 décembre 2008 de rejeter sa réclamation à l'encontre de la proposition de nomination précitée, notifiée par courrier recommandé du 22 janvier 2009. Ce recours, étant dirigé contre des actes préparatoires, est rejeté par l'arrêt n/ 194.195 du 15 juin 2009.

15. Par un arrêt n/ 190.425 du 13 février 2009, le Conseil d'État annule l'arrêté royal du 16 juillet 2008 portant fixation de la composition du comité de direction du Service public fédéral Finances.

16. Le 8 mai 2009, le comité de direction nouvellement composé confirme notamment les décisions prises par le comité de direction les 1^{er} août, 14 novembre et 19 décembre 2008.

17. L'arrêté royal du 22 juin 2009 nomme certains fonctionnaires en qualité de directeurs régionaux d'administration fiscale (classe A3) dans les services extérieurs de l'administration des contributions directes (secteur taxation) et de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus. L'arrêté du 14 juillet 2009 corrige une erreur matérielle contenue dans l'arrêté précité. Il s'agit des actes attaqués;

Considérant, en qui concerne l'arrêté royal du 22 juin 2009, qu'il ressort de l'argumentation du requérant relative à l'intérêt, qu'il dirige plus spécifiquement son recours contre la promotion des candidats disposant d'une ancienneté moins grande que la sienne; que le recours n'est dès lors recevable, à l'égard de l'arrêté royal du 22 juin 2009, qu'en ce qu'il est dirigé contre la promotion de MM. CAPPELIER, THELEN, DEPLUS, HENRION et WILMET;

Considérant que l'arrêté royal du 14 juillet 2009 se borne à corriger une erreur matérielle dans les articles 4 à 13 de l'arrêté du 22 juin 2009; que le requérant n'établit pas en quoi cet arrêté serait susceptible de lui causer grief; que la requête est irrecevable en son second objet;

Considérant que le requérant prend, sous le point 6.2.2 de sa requête, un moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il fait grief à la décision attaquée de se fonder sur la proposition du comité de direction des Finances qui, selon lui, n'est pas adéquatement motivée puisqu'elle ne permet pas de comprendre les raisons justifiant qu'il ne soit pas promu; qu'il estime que la motivation repose notamment sur un document auquel il n'a pas eu accès et que les motifs de fait ne reposent pas sur des circonstances concrètes mais sur la seule appréciation défavorable émise par l'inspection générale; qu'il ajoute également

que le comité de direction n'a pas répondu aux arguments qu'il avait développés dans sa réclamation mais tente de les réfuter en utilisant une motivation passe-partout; que, selon lui, la préférence affichée relève du fait du prince;

Considérant que la note d'observations de la partie adverse n'aborde pas cette critique;

Considérant que l'acte attaqué est un acte administratif individuel soumis à l'obligation de motivation formelle adéquate prescrite par la loi du 29 juillet 1991 précitée; que la motivation d'une nomination ou d'une promotion doit, pour être adéquate, énoncer des motifs exacts et pertinents, reflétant le résultat de la comparaison des titres et mérites des candidats à laquelle il a dû être préalablement procédé; que comparer les titres et mérites des candidats signifie les rapprocher les uns des autres afin de mettre en évidence leurs similitudes et leurs différences et d'ainsi justifier la préférence accordée; que le dossier administratif doit démontrer l'effectivité de la comparaison;

Considérant que la motivation du refus de promouvoir le requérant, formulée par le comité de direction, s'appuie sur des éléments qui ne figurent pas dans le dossier administratif; qu'ainsi, tant le rapport de l'inspection générale du 10 décembre 2007 que la motivation de la proposition du 18 décembre 2007 indiquent que "l'analyse du fonctionnement du management du Centre de Contrôle de Bruxelles II réalisée fin 2006 conclut que la fonction remplie par l'intéressé ne répond pas aux attentes"; qu'il n'y a cependant aucune trace de ce document dans le dossier administratif; que le dossier administratif démontre que les compétences techniques de certains candidats ont été appréciées sur la base de divers avis rendus par leurs supérieurs hiérarchiques, voire sur la base de bulletins de signalement; que, par contre, pour d'autres candidats, dont le requérant, le rapport de compétences techniques n'est pas assorti de tels avis ou bulletins de signalement; qu'il ressort cependant du dossier déposé par le requérant que sa manière de travailler a été appréciée positivement à de nombreuses reprises; que, dans ce contexte, rien ne permet de comprendre ce qui fonde les affirmations du comité de direction selon lesquelles :

" Il n'a pas l'image ni le charisme qui pourrait faire de lui un dirigeant. Ne voulant froisser personne, il n'agira pas vis-à-vis d'un collaborateur ne répondant pas aux attentes. Il a tendance à hésiter à prendre position, même si cette hésitation est de nature à contrarier la réalisation d'un objectif. Il ne se montre pas dans la pratique apte à stimuler et motiver une équipe.";

que l'examen du dossier administratif ne démontre pas que l'autorité ait recueilli, auprès des divers supérieurs hiérarchiques, les mêmes éléments de comparaison à propos de tous les candidats; qu'il n'apparaît dès lors pas qu'elle ait constitué des dossiers

complets, pertinents et identiques pour chaque candidat; qu'il s'ensuit que l'appréciation négative portée sur le requérant n'est donc pas motivée de manière adéquate et repose sur des considérations d'ordre général qui ne trouvent pas d'appui dans le dossier administratif, sauf en ce qui concerne l'appréciation des compétences génériques par le Selor;

Considérant en outre que la motivation des propositions formulées par le comité de direction démontre que, pour certains candidats, les insuffisances dans certaines compétences génériques relevées par le Selor ne sont pas un obstacle à l'exercice d'une fonction de directeur régional parce que l'inspection générale a estimé, pour ces candidats, en faisant usage d'une formule stéréotypée, que "la pratique ne relève pas de telles insuffisances" ou que "la pratique n'a cependant pas relevé d'insuffisance dans cet aspect"; que cependant, en ce qui concerne le requérant, ces insuffisances sont prises en considération;

Considérant enfin que le comité de direction n'a pas rencontré les arguments développés par le requérant dans le cadre de sa réclamation; qu'en effet, le requérant a indiqué ne pas avoir connaissance des conclusions de l'analyse de fonctionnement du management du Centre de Contrôle de Bruxelles II réalisée fin 2006; qu'il a également mis l'accent sur le fait qu'il représente depuis dix ans le SPF Finances en qualité de président de la Commission d'enregistrement des entrepreneurs du Brabant wallon, qu'il exerce depuis dix ans la fonction de directeur, qu'il a exercé pendant plus de deux ans des fonctions de directeur régional a.i. à la Direction de Bruxelles II, à l'entière satisfaction de sa hiérarchie; qu'il a encore attiré l'attention sur sa contribution à Coperfin I et II, sur sa désignation en qualité de correspondant du Management de la performance, sur son rôle de coach dans le cadre de formations certifiées et sur les commentaires élogieux dont il a fait l'objet durant sa carrière; que, dans un courrier du 23 septembre 2008, le requérant a également attiré l'attention sur le fait que le seul document figurant dans son dossier personnel est le rapport de l'inspection générale du 10 décembre 2007 qui ne contient aucune indication précise quant aux lacunes présumées; que, statuant sur réclamation, le comité de direction a estimé que le requérant n'apportait pas d'éléments nouveaux de nature à modifier la proposition initiale et a classé la réclamation sans suite en faisant siens les éléments suivants contenus dans la note des services centraux du 16 décembre 2008 :

" Dans le cadre d'une procédure de nomination, chaque candidat s'expose à ce qu'un autre candidat lui soit préféré. Il ne s'agit là nullement d'une atteinte à l'honneur ou d'un quelconque procès inéquitable.

Le comité de direction a formulé ses propositions sur base d'un dossier global qui lui a été soumis, dossier dans lequel figure notamment l'avis de l'inspection générale qui n'est qu'un élément parmi d'autres de ce dossier global.

Il ressort du dossier que M. DELESCOLLE n'est pas classé parmi les candidats très aptes en raison des arguments repris dans la note du 17 décembre 2007 fondés notamment sur l'avis de l'inspection générale, avis confirmé par l'évaluation de ses compétences génériques.

Certes, M. DELESCOLLE précise qu'il n'a jamais rencontré les deux auditeurs généraux "relevant du CC Bruxelles II" qui ont rédigé le rapport. Mais, il y a lieu de lui rappeler que les deux signataires de ce rapport ont en charge la direction de l'inspection générale pour le pays et non seulement pour le centre de contrôle de Bruxelles II. Ils sont donc les personnes les mieux placées pour évaluer les compétences managériales de M. DELESCOLLE qui précisait d'ailleurs que "l'inspection générale joue un rôle essentiel lors des réunions périodiques et des conseils de qualité qui sont organisés et leurs recommandations se révèlent toujours fructueuses".

Les diverses missions qui lui sont confiées ou qui lui ont été confiées témoignent de l'appréciation positive reprise dans la note du 17 décembre 2007 pour l'implication dans les projets mais ne démontrent pas que l'intéressé dispose des qualités nécessaires pour faire de lui un dirigeant";

qu'en s'exprimant de la sorte, le comité de direction n'a pas rencontré les arguments soulevés par le requérant; qu'en mettant l'accent sur l'existence d'un dossier global et sur l'appréciation formulée par l'inspection générale, le comité de direction n'a pas rencontré les objections émises à leur propos dans le cadre de la réclamation;

Considérant que le moyen est dès lors fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours en ce qu'il est dirigé contre l'arrêté royal du 14 juillet 2009 est irrecevable.

Est annulé l'arrêté royal du 22 juin 2009 en tant qu'il nomme M. CAPPELIER en qualité de directeur régional au Centre de Contrôle de Bruxelles IV, M. THELEN en qualité de directeur régional à la Direction régionale de Bruxelles I, M. DEPLUS en qualité de directeur régional au Centre de Contrôle de Tournai-Ath, M. HENRION en qualité de directeur régional à la Direction régionale de Namur et M. WILMET en qualité de directeur régional à la Direction régionale de Mons.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier mars deux mille dix par :

M.	CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me}	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.