

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.838 du 20 mars 2014

A. 208.335/VIII-8541

En cause : **NOVILLE** Jean-Sébastien,
ayant élu domicile chez
M^e Raphaël MOSSOUX, avocat,
rue Charles Magnette 2C/013
4000 Liège,

contre :

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

2. l'État belge, représenté par
le secrétaire d'État à la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mars 2013 par Jean-Sébastien NOVILLE
qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 21 janvier 2013, publié le 25 janvier
2013, modifiant certaines dispositions relatives aux formations certifiées";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la
base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la
partie requérante et de la deuxième partie adverse;

Vu l'ordonnance du 11 février 2014 fixant l'affaire à l'audience publique
du 18 mars 2014;

Entendu, en son rapport, M. VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Aline CHARLIER, loco M^e Raphaël MOSSOUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{me} Fabienne ROLAND, conseiller, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Clémentine CAILLET, loco M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la deuxième 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 du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est engagé au SPF Finances en juin 2001 au grade d'inspecteur d'administration fiscale. Il exerce actuellement ses fonctions au contrôle Sociétés Bruxelles 19.

2. Il s'est inscrit, en 2005, à la formation "Principes généraux de droit fiscal".

Il passe l'examen sanctionnant cette formation certifiée le 15 décembre 2008. Le 7 juillet 2008, l'Institut de Formation de l'Administration (ci-après IFA) lui notifie une décision d'échec.

Suite aux nombreuses plaintes réceptionnées ainsi qu'à de nombreux recours introduits devant le Conseil d'État, l'IFA décide d'annuler toutes les décisions d'échec à ce test. Un courrier en ce sens est transmis au requérant par l'IFA le 5 février 2009.

3. Mi-2009, le requérant s'inscrit à une nouvelle formation certifiée intitulée "Gestion de conflits".

La planification de cette formation est reportée à plusieurs reprises, de quadrimestres en quadrimestres et ce, jusqu'au deuxième quadrimestre de 2012. En septembre 2012, le requérant est informé par l'IFA que cette formation est finalement annulée faute de participants.

4. En décembre 2012, il s'inscrit de nouveau à une formation certifiée intitulée "Communiquer et gérer son temps lors d'inspections et de contrôles".

5. Le Moniteur belge du 25 janvier 2013 publie un arrêté royal du 21 janvier 2013 modifiant certaines dispositions relatives aux formations certifiées, lequel supprime toute possibilité d'inscription aux formations certifiées et certifiantes.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'arrêté royal attaqué s'applique à tous les secteurs de la fonction publique fédérale; que dès lors, puisque que, comme l'indique le ministre des Finances dans son mémoire en réponse, celui-ci n'est pas à l'origine de la réglementation attaquée, il y a lieu de le mettre hors de cause;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que du principe d'égalité de traitement et du principe de protection ou de respect de la confiance légitime; qu'il soutient que l'acte attaqué entraîne des modifications qui se répercutent sur les agents de la fonction publique et donc, notamment, sur le personnel du SPF Finances; qu'il fait valoir qu'il s'est inscrit à une formation certifiée dès le commencement du système, c'est-à-dire depuis 2005 et que, depuis lors, il n'a jamais été évalué dans le cadre d'une formation certifiée, l'IFA ayant annulé les décisions d'échec au seul test de certification qu'il lui a été permis de passer; qu'il relève qu'à l'heure actuelle, de nombreux autres agents et collègues, étant dans une situation similaire à la sienne, ont présenté un ou plusieurs tests sanctionnant leurs formations certifiées et se sont vu octroyer les indemnités correspondantes ainsi que le passage dans l'échelle barémique supérieure (A21) en 2011; qu'il rappelle que la réussite à une formation certifiée entraîne deux avantages (à savoir l'obtention d'allocations et le passage dans l'échelle barémique associée au grade directement supérieur six années après le début des formations certifiées, à savoir en 2011 - en l'occurrence, le passage de l'échelle barémique A12 vers A21), et soutient que, dans l'hypothèse où il réussirait le test qui sanctionne la formation certifiée à laquelle il est actuellement inscrit, il ne serait plus en mesure de s'inscrire à une nouvelle formation certifiée à laquelle il aurait pu prétendre dans son nouveau grade (A21), du fait de l'existence de l'acte attaqué, alors que d'autres agents dans la même situation que lui ont eu l'occasion de passer un premier test de formations certifiées, de le réussir et de s'inscrire pour une nouvelle formation certifiée dans la nouvelle échelle barémique qu'ils ont obtenu en 2011; qu'il soutient, en outre, que le préjudice financier est conséquent, s'agissant des allocations relatives à la réussite de cette deuxième formation dans la nouvelle

échelle de grade (A21), augmenté de la différence entre le barème du grade A21 et du grade suivant, qui peut être obtenu après six années; qu'il ajoute que ce préjudice se double d'un préjudice au niveau de la carrière puisque lors du basculement dans les nouvelles carrières, prévu au SPF Finances dans les prochains mois, il ne bénéficiera pas du basculement pécuniaire relatif au barème A21 mais bien du basculement de son échelle de traitement actuelle (A12) vers la nouvelle échelle correspondante, moins avantageuse; qu'il estime encore qu'en cas d'échec audit test, l'acte attaqué entraînerait la perte de six chances de pouvoir représenter et réussir une formation certifiée; qu'il rappelle que ces formations certifiées devaient être organisées au SPF Finances à partir du 31 août 2005 et que l'agent qui a passé le test en 2006, et échoué, devait pouvoir se réinscrire après une période d'attente d'une année ce qui signifie qu'il devait pouvoir s'y réinscrire en 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 dans l'hypothèse d'échecs successifs; qu'il estime qu'ici aussi, le préjudice est conséquent puisque, à cette perte de six chances sont directement associées non seulement, la perte de l'allocation durant un à six ans (en fonction de l'année de réussite) mais également, la perte liée au saut barémique dans l'échelle de grade suivant (A21); qu'il soutient enfin que si le but recherché par la mesure est de nature budgétaire, priver de manière discriminatoire une partie de ces membres du personnel de toute possibilité de s'inscrire à une formation certifiée n'est pas un moyen approprié pour atteindre le but poursuivi et qu'il suffisait de prévoir des mesures transitoires préservant les droits acquis des agents qui n'avaient pas encore obtenu la réussite à une formation certifiée ou, à tout le moins, des agents qui n'ont même pas été mis dans la possibilité d'être évalués par un test (valable) sanctionnant une formation certifiée; qu'il précise encore, dans son mémoire en réplique, que c'est bien l'acte attaqué qui, dans les deux situations de réussite ou d'échec au test qui sanctionne la formation certifiée à laquelle il est actuellement inscrit, est à la base des discriminations qu'il dénonce; qu'il ajoute que le principe de légitime confiance a été violé dans la mesure où il a été placé dans une situation qui a fait naître chez lui des attentes légitimes quant aux avantages associés au système de formations certifiées et notamment l'attente légitime d'être évalué au minimum une fois dans le cadre des formations certifiées et de pouvoir se réinscrire dans un délai raisonnable en cas d'échec; qu'il affirme, dans son dernier mémoire, que les différences de traitement alléguées, tant dans l'hypothèse d'une réussite du test que dans celle d'un échec, trouvent bien leur origine dans l'acte attaqué; que, quant au principe de confiance légitime, il maintient que ses attentes légitimes d'être évalué au minimum une fois, et de pouvoir être évalué à nouveau dans un délai raisonnable en cas d'échec, n'ont pas été respectées en l'occurrence;

Considérant que les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit

susceptible de justification objective et raisonnable; que les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; qu'il importe dès lors d'examiner s'il existe une différence de traitement et si le critère de différenciation est susceptible de justification objective et raisonnable; qu'en l'espèce, le requérant dénonce l'existence de discriminations tant en cas de réussite que d'échec à la formation certifiée à laquelle il s'est inscrit en décembre 2012; qu'il soutient, d'une part, que dans l'hypothèse où il réussirait le test sanctionnant cette formation certifiée, il ne serait plus en mesure, en raison de l'acte attaqué, de s'inscrire à une nouvelle formation certifiée à laquelle il aurait pu prétendre, après six années, dans sa nouvelle échelle (échelle A 21) sous l'empire du système abrogé alors que d'autres agents, ayant réussi un test de formation certifiée en 2005, ont obtenu l'échelle barémique associée au grade supérieur en 2011 et ont pu s'inscrire, à partir de ce moment, à des formations certifiées correspondant à leur nouvelle échelle; qu'il soutient encore que ces agents ont pu ou pourront bénéficier, en cas de réussite à leur nouvelle formation certifiée, des allocations de compétences et que, après six ans, ils pourront obtenir l'échelle barémique supérieure et qu'ils pourront profiter, lors du basculement dans les nouvelles carrières du SPF Finances, d'une nouvelle échelle plus avantageuse; que la différence de traitement dénoncée par le requérant, outre qu'elle se fonde sur un élément purement hypothétique, soit sa réussite du test, repose sur un élément objectif, qu'il ne remplit pas, à savoir que les autres agents qu'il vise ont réussi, sur la base du système abrogé par l'acte attaqué, une formation certifiée qui leur a permis d'obtenir, avant l'entrée en vigueur de l'acte attaqué, l'échelle barémique supérieure; que la différence de traitement alléguée ne trouve dès lors pas son origine dans l'acte attaqué; qu'il soutient, d'autre part, qu'en cas d'échec à la formation certifiée à laquelle il s'est inscrit en décembre 2012, la discrimination entre ses collègues, qui ont pu s'inscrire et être sanctionnés par un test en 2006 et lui, se situe dans la perte, dans son chef, de six chances de pouvoir présenter une nouvelle formation certifiée en cas d'échec, de cinq chances, par rapport à ses collègues qui n'ont pu présenter un test qu'en 2007, et ainsi de suite de 2008 à 2012; que l'annulation de l'acte attaqué ne mettrait toutefois pas fin à la situation dénoncée par le requérant puisque, dans un tel cas, s'il obtenait, en cas d'échec, à nouveau la possibilité de s'inscrire, par exemple, six ans de suite à une nouvelle formation certifiée (2013 à 2018), l'agent ayant présenté un test de formation certifiée en 2006 qui aurait, en cas d'échec, déjà obtenu six chances de se présenter à une nouvelle formation certifiée (2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012),

bénéficierait encore de six chances supplémentaires de se présenter à une nouvelle formation certifiée (2013 à 2018); que la différence de traitement alléguée ne trouve donc, à nouveau, pas son origine dans l'acte attaqué; que, contrairement à ce que fait valoir le requérant dans son dernier mémoire, l'annulation de l'acte attaqué ne lui ferait pas retrouver ipso facto des chances "manquantes" pour passer sa formation, les possibilités de réinscription de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 étant définitivement épuisées; qu'à la lecture de la requête, il apparaît en réalité que ce que le requérant conteste n'est pas à proprement parler l'abrogation de l'arrêté attaqué mais plutôt le fait que la partie adverse n'a pas inséré de dispositions transitoires préservant les droits acquis de certains agents, c'est-à-dire permettant aux agents, dans une situation identique à la sienne, de réussir une formation certifiée, d'obtenir une allocation de compétences, d'être versé, après six ans, dans l'échelle barémique associée au grade supérieur et de pouvoir d'inscrire à une nouvelle formation certifiée; que force est toutefois de constater que s'il existe un droit à la formation, il n'existe pas de droit acquis à des formations certifiées emportant l'octroi d'une allocation de compétences et le passage, après six ans, dans l'échelle barémique associée au grade supérieur; qu'en vertu de la loi du changement, l'autorité, laquelle fixe unilatéralement le statut des agents en ce compris, notamment, les conditions de nomination, peut, en effet, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement; que sauf, disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien des avantages accordés par un statut; qu'en l'espèce, le système abrogé n'impliquait qu'une possibilité de suivre des formations et d'obtenir une prime en cas de réussite; qu'il ressort à cet égard de l'exposé des faits que le requérant a bien eu la possibilité de s'inscrire à une formation certifiée "principes généraux de droit fiscal" en 2005 mais qu'il a échoué au test sanctionnant cette formation; que, si cette décision a, à la suite de certains recours introduits par d'autres agents, été annulée par l'IFA, le 5 février 2009, il n'en reste pas moins que le requérant ne l'avait pas personnellement contestée devant le Conseil d'État; que celui-ci a ensuite décidé de s'inscrire à une nouvelle formation certifiée "Gestion de conflits" à la mi-2009, laquelle a été reportée à plusieurs reprises et finalement annulée, en septembre 2012, faute de participants; qu'il s'est enfin inscrit à une nouvelle formation certifiée, "Communiquer et gérer son temps lors d'inspections et de contrôles", en décembre 2012; que le système de formations certifiées offrait, en outre, au requérant la possibilité de s'inscrire, en cas d'échec, directement à une nouvelle formation puisque l'article 49, alinéa 3, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État disposait que "Si l'agent ne réussit pas la formation certifiée et qu'il souhaite se réinscrire, sa réinscription est considérée comme introduite 365 jours après son inscription initiale"; que de surcroît, face aux reports de la formation "Gestion de conflits" à laquelle il s'était inscrit à la mi-2009, le requérant pouvait décider de modifier son choix de formation certifiée en application de l'article 49, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté précité qui disposait

que "L'agent peut modifier son choix d'une formation certifiée, conformément aux articles 38 ou 45, aussi longtemps qu'il n'a pas été invité à suivre la formation certifiée correspondant à son choix précédent" et que "La date d'inscription prise en compte pour la durée de validité reste celle de son choix initial"; que, comme le relève, en outre, la note au Conseil des Ministres du 18 janvier 2013, déposée au dossier administratif, l'arrêté attaqué "ne règle pas le sort des formations certifiées pour lesquelles les inscriptions ont été enregistrées avant l'entrée en vigueur" et "ne règle pas non plus les conditions dans lesquelles les intéressés pourront bénéficier des primes de développement des compétences liées au suivi de ces formations certifiées"; que ceci signifie donc que, pour autant que le requérant ait été valablement inscrit, en décembre 2012, à la formation certifiée "Communiquer et gérer son temps lors d'inspections et de contrôles", il sera, en principe, invité à suivre cette formation et à présenter le test; qu'en outre, concernant les mesures transitoires, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 58/2006 du 26 avril 2006, jugé, au sujet de l'entrée en vigueur des lois, ce qui suit :

- " B.9.1. Toute loi, qu'elle ait ou non un effet rétroactif, instaure, en fixant une date à laquelle ses dispositions entrent en vigueur, une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques régies par la règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques régies par la règle nouvelle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. À peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être considéré qu'une disposition nouvelle viole les articles constitutionnels susdits par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne et pour le seul motif qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne ou qu'elle déjouerait les attentes d'une partie à un procès.
- B.9.2. Il appartient au législateur de régler l'entrée en vigueur d'une loi nouvelle et de décider de prévoir ou non des mesures transitoires. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si la date d'entrée en vigueur établit une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable";

que ce raisonnement est transposable à l'entrée en vigueur d'arrêtés réglementaires; qu'en l'espèce, comme cela a déjà été exposé ci-dessus, l'acte attaqué n'entraîne pas une différence de traitement non-susceptible de justification raisonnable; qu'enfin, en ce qui concerne la méconnaissance alléguée du principe de légitime confiance, il est de jurisprudence que ce principe signifie que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité, ou, en principe, sur des promesses qui lui auraient été faites par l'autorité dans un cas concret; qu'en adoptant le système des formations certifiées, la partie adverse n'a jamais laissé croire que tous les agents pourraient, en cas de participation à une formation certifiée, réussir le test, obtenir une allocation de développement de compétences et être, après six ans, versés dans l'échelle barémique associée au grade supérieur; que quant à l'attente légitime qui aurait été suscitée dans le chef du requérant d'être évalué au minimum une fois dans le cadre des formations certifiées et de pouvoir se réinscrire dans un délai raisonnable en cas d'échec, il ressort de ce qui précède que le requérant a pu présenter un test ayant débouché sur une décision d'échec (non contestée par lui,

mais annulée par l'IFA à la suite de recours introduits par d'autres agents) et qu'il a pu se réinscrire dès 2009 à une autre formation certifiée, sans qu'il soit possible d'anticiper sur l'attitude qu'aura la partie adverse à l'égard de cette dernière inscription; qu'il ressort dès lors de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

L'État belge, représenté par le ministre des Finances, est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt mars deux mille quatorze par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.