

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 221.827 du 19 décembre 2012

A. 196.235/VIII-7287

En cause : **QUIEVY Béatrice**,
rue Simonon 16
4000 Liège,

contre :

**l'État belge, représenté par
le Ministre de la Fonction publique**,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 19 avril 2010 par Béatrice QUIEVY qui demande l'annulation de "la décision lui octroyant le résultat d'échec, attribué suite au test de certification de la formation «Application principe droit fiscal FI03FR» organisé par l'Institut de Formation de l'Administration fédérale (en abrégé l'I.F.A.), entité du SPF Personnel et Organisation";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LEFEBVRE, premier 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;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2012 fixant l'affaire à l'audience publique du 7 novembre 2012;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, M^e Emmanuel JACUBOWITZ , avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LEFEBVRE, premier 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. La requérante est inspecteur principal d'administration fiscale à l'Administration des contributions directes.

2. En 2007, elle participe à une formation certifiée de niveau A organisée par l'IFA sur l'application des principes généraux de droit fiscal, sanctionnée par un test de certification organisé le 15 décembre 2007, sous la forme d'un questionnaire à choix multiple de cinquante questions.

Pour chaque question, quatre réponses sont proposées. Le document intitulé "Directives pratiques pour le test «application des principes généraux de droit fiscal»", distribué aux candidats, précise que, pour chaque question à choix multiple, il n'y a lieu de choisir qu'une seule réponse et que les points sont attribués comme suit : une bonne réponse vaut un point, il n'y a pas de retrait de point pour une question laissée sans réponse, une réponse erronée donne lieu à un retrait de 0,5 point. Il précise également que, pour réussir, le candidat doit obtenir au moins 60 %, ce qui correspond à 30 points sur 50. La matière enseignée est reprise dans un syllabus de 259 pages. À la suite du contrôle ex post, les questions n^{os} 14, 27 et 35 sont annulées pour tous les candidats.

3. Par une lettre du 7 juillet 2008, l'IFA informe la requérante de son échec, ayant obtenu 27,50 points sur 47, soit 58,51 %. La requérante introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État contre cette décision. L'arrêt n° 194.204 du 15 juin 2009 décide qu'il n'y a plus lieu à statuer, la décision attaquée ayant été notifiée par le directeur général de l'IFA, le 5 février 2009.

4. À cette date, l'IFA décide en effet d'annuler toutes les décisions d'échec au test litigieux pour les raisons suivantes :

" Décision d'annuler toutes les décisions d'échec au test concluant la formation certifiée F103 «Application des principes généraux du droit fiscal»

Madame,

Par lettre du 7 juillet 2008 vous avez été informée de votre résultat au test de certification du 15 décembre 2007 «Application des principes généraux du droit fiscal».

Suite aux nombreuses plaintes réceptionnées, l'Institut de Formation de l'Administration fédérale a soumis l'ensemble du test au Professeur Bruno Peeters (Université d'Anvers) et au Professeur Xavier Parent (Université de Liège) ci-après dénommés les experts externes.

La mission confiée aux experts externes était la suivante :

- «1. La mission nécessite la mise en commun de l'analyse du test en français et du test en néerlandais, relatifs à la formation certifiée niveau A 2007 'Application des principes généraux de droit fiscal'. Elle a pour finalité la rédaction d'un rapport commun d'évaluation.
2. La mission commune consiste à évaluer :
 - * l'exactitude de ce qui est proposé comme réponse dans les questions du test et de ce qui est proposé dans le syllabus à ce sujet;
 - * l'adéquation de la réponse considérée comme exacte dans la grille de correction;
 - * l'absence - ou la présence - de données ou de procédés d'interrogation, dans la formulation de la question, de nature à rendre son évaluation non pertinente,
 - * l'absence - ou la présence - de discriminations possibles entre les personnes évaluées».

Les experts externes ont rendu leur rapport, dans les deux langues, en date du 23 décembre 2008.

Ce rapport a été communiqué le 5 janvier 2009 à M. Luc Van Acker, qui a dirigé les groupes des experts ayant participé à l'élaboration de la formation et du questionnaire, ainsi qu'à M. Olivier Colin, tous deux agents du SPF Finances, ci-après dénommés les experts internes.

L'Institut de Formation de l'Administration fédérale a organisé une réunion de concertation entre les experts internes et les experts externes le vendredi 16 janvier 2009, en présence de mesdames Sandra Schillemans, directeur général de l'Institut et Sarah Geens, attaché à l'Institut et de Messieurs Jacky Leroy, président du Comité de direction du SPF Personnel et Organisation et Etienne Depestele, directeur au SPF Finances.

En vue de la réunion mentionnée ci-avant, les experts internes avaient remis un document préparatoire en date du 15 janvier en néerlandais. Leur rapport final bilingue a été remis le 30 janvier 2009.

Les experts externes ont fait l'éloge du travail réalisé par les experts internes.

À la lecture des deux rapports et au terme des débats entre experts internes et experts externes, les constats suivants ont été faits :

1. 24 questions, soit les 1, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 16, 17, 18, 20, 21, 25, 28, 32, 33, 34, 36, 43, 44, 46, 47, 49, 50, n'ont appelé aucun débat;
2. 4 questions, les questions 22, 37, 40 et 41, considérées comme posant problème dans le rapport des experts externes, ont été admises par eux comme acceptables après débat.

3. 1 question, la question 35, qui avait été annulée par les experts internes avant la communication des résultats apparaît également dans le rapport des experts externes comme posant problème;
4. 2 questions, les questions 14 et 27 qui avaient été annulées par les experts internes avant la communication des résultats ne posent pas de problème dans le rapport des experts externes; après débat, les experts externes se sont ralliés à l'avis des experts internes;
5. 2 questions supplémentaires, les questions 24 et 45, ont été, après débat, classées comme devant être annulées de commun accord entre experts internes et experts externes;

Malgré de grands efforts déployés par l'institut pendant les 12 jours qui ont suivi pour aboutir à un point de vue commun sur les 17 autres questions, aucun consensus n'a pu être atteint entre experts internes et experts externes.

Ainsi, 4 questions, les questions 23, 30, 39, 42, ont été jugées comme devant être annulées par les experts externes sans que les experts internes en soient convaincus.

Ainsi 13 questions, les questions 3, 7, 9, 11, 12, 13, 15, 19, 26, 29, 31, 38 et 48, ont fait l'objet d'observations et de réserves, non seulement dans le rapport initial mais aussi lors du débat, de la part des experts externes. Même si les experts externes ne recommandent pas formellement l'annulation de ces questions et affirment que pour certaines questions la réponse validée est la seule correcte, ils n'ont pas voulu souscrire, pour des motifs mentionnés dans leur rapport, pour aucune de ces questions à l'affirmation suivante, qui leur était proposée par l'Institut :

«- la question était correctement formulée;
- la réponse attendue était juste ou du moins acceptable;
- aucune des 3 autres réponses proposées n'était ni juste ni acceptable».

Le décompte final fait ainsi apparaître que ne sont exclues de tout doute que 28 questions sur 50.

L'Institut de Formation de l'Administration fédérale, ni le SPF P&O, n'ont en leur sein les compétences requises pour arbitrer ce débat entre les experts.

Sans qu'il faille recourir à une nouvelle et longue analyse, le simple bon sens impose de considérer qu'un test composé de 50 questions qui se retrouve réduit à 28 questions ne peut plus être ni valide, ni fiable, ni pertinent.

Dès lors,

Considérant le principe général de précaution,

Considérant que l'annulation des résultats d'échec ne peut causer un quelconque préjudice à aucun agent,

Considérant au contraire que l'annulation a pour effet de permettre aux agents, s'ils réussissent à l'avenir une formation certifiée, de bénéficier d'une période de validité non amputée,

Sans arbitrer sur les avis contradictoires rendus par les experts internes et les experts externes ni sur les réserves émises par ces derniers,

Sans reconnaître, en quelque façon que ce soit, que les experts internes auraient commis une faute,

Sans reconnaître non plus que l'Institut a commis quelque faute que ce soit,

Dans le souci de mettre un terme à un contentieux lourd,

L'Institut de Formation de l'Administration fédérale a décidé d'annuler toutes les décisions d'échec au test concluant la formation certifiée F103 «Application des principes généraux du droit fiscal».

La présente décision rapporte donc la décision qui vous avait été communiquée le 7 juillet 2008. Dans la mesure où vous vous inscrivez ou vous vous êtes inscrit entre-temps à une formation certifiée, sa date de validité pour le calcul de la prime restera fixée à la date initiale.

Vous pouvez obtenir une copie des rapports des experts internes et des experts externes auprès de l'Institut.

Nous sommes tout à fait désolés de ce contretemps tout à fait extérieur à notre volonté et vous prions de bien vouloir agréer nos excuses pour le désagrément causé.

(...)"

5. Saisi de divers recours contre cette décision, le Conseil d'État les rejette pour défaut d'intérêt, estimant notamment dans les arrêts n^{os} 197.173, 197.175 et 197.176 du 22 octobre 2009 qu'il s'agit d'un simple retrait, lequel "ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet, de soustraire l'administration à l'obligation de se prononcer sur la réussite ou l'échec du requérant au test de certification".

6. Après que la requérante a cité la partie adverse afin de la contraindre à prendre une décision sur son test, celui-ci lui notifie par recommandé, le 24 février 2010, qu'elle a échoué, n'ayant obtenu que 25,5 points sur 45, soit 56,67 %. Il s'agit de l'acte attaqué, auquel sont joints les tableaux suivants :

QUIEVY Béatrice
51022409279

1 = réponse correcte
- 0,5 = réponse incorrecte
0 = pas de réponse
/ = question supprimée

Question	Score
1	1
2	1
3	1
4	1
5	1
6	1
7	1
8	1
9	0
10	1
11	- 0,5
12	1
13	1
14	/
15	1
16	1
17	1
18	- 0,5
19	0
20	1

21	1
22	1
23	- 0,5
24	/
25	1
26	1
27	/
28	- 0,5
29	- 0,5
30	0
31	1
32	- 0,5
33	1
34	1
35	/
36	1
37	1
38	1
39	1
40	1
41	- 0,5
42	- 0,5
43	- 0,5
44	1
45	/
46	1
47	1
48	- 0,5
49	1
50	- 0,5
Total sur 45	25,5
Total sur 100	56,67

FORMATION CERTIFIÉE CACERFIO3AFE

APPLICATION DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT FISCAL

TEST : 15 DÉCEMBRE 2007

Justifications des questions supprimées

Question	Décision	Justification
14	Suppression	Conflit entre dias (bonne réponse = 3) et le code (bonne solution = 1).
24	Suppression	Il y a plusieurs réponses correctes à la question
27	Suppression	Ambiguïté des réponses proposées
35	Suppression	Réponse 2 tombe sous un autre principe, mais est la conséquence logique du principe visé (réponse 3). De ce fait la confusion est possible.
45	Suppression	Il n'y a pas de réponse correcte parmi les solutions proposées.

Outre les questions n^{os} 14, 27 et 35, les questions n^{os} 24 et 45 ont donc été annulées.

7. Par un courrier du 29 octobre 2012, la partie adverse a informé le Conseil d'État que la requérante avait réussi le test de certification de la formation certifiée "Transmettre-connaissances M111-T11-A" qu'elle avait présenté le 26 juin 2012 et qu'un courrier du 8 août 2012 lui avait accordé le bénéfice de la prime de réussite avec effet rétroactif à la date de son inscription à la formation litigieuse;

Considérant, quant à la recevabilité, que la partie adverse déduit de l'octroi de la prime de réussite, évoqué au point 7 de l'exposé des faits, que la requérante a obtenu l'avantage qui résulterait d'une décision de réussite à cette formation, et qu'elle n'a plus intérêt au recours;

Considérant qu'à juste titre, la requérante fait observer que la décision de l'IFA ne la place pas dans la même situation que si elle était considérée comme ayant réussi la formation litigieuse; qu'en effet, en pareil cas, elle aurait droit à une seconde prime de réussite à dater de son inscription à la seconde formation qu'elle a réussie; qu'en outre, la réussite de la formation litigieuse lui aurait permis d'accéder à l'échelle barémique A 21 en 2011 et celle de la seconde formation, à l'échelle barémique A 22 six ans plus tard, avec les incidences que cela implique sur sa pension; qu'elle démontre ainsi conserver un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué; que le recours est recevable;

Considérant que le premier moyen énonce que "la décision d'échec communiquée par l'IFA au requérant est arbitraire et non raisonnable dans la mesure où elle ignore que sur un total de 50 questions, 22 questions (non annulées) ont été jugées par les experts externes comme étant «problématiques» à des degrés divers"; que la requérante estime qu'en ignorant que vingt-deux questions ont été jugées "problématiques" à des degrés divers par les experts externes et à défaut d'avoir les compétences pour déterminer qui, de tel ou de tel candidat, réussit ou échoue à la formation certifiée en cause, la décision d'échec du 22 février 2010 qui lui a été notifiée est arbitraire et non raisonnable; que, selon elle, compte tenu du caractère non pertinent, non valide et non fiable du test, l'acte attaqué est, en outre, entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, d'un excès de pouvoir et d'une motivation inadéquate; que la requérante reproche enfin à la partie adverse de ne pas avoir annulé toutes les questions pour lesquelles des anomalies ont été détectées par les experts externes auxquels l'IFA a eu recours;

Considérant que la partie adverse rappelle qu'elle n'était pas obligée de suivre l'avis des experts externes et estime que, si elle avait suivi cet avis et annulé

vingt-deux questions, le test aurait perdu sa validité; qu'enfin, elle expose pour quelle raison les questions litigieuses ne devaient pas être annulées;

Considérant qu'en tant qu'il met en cause la validité de l'ensemble de l'épreuve, le moyen est irrecevable; qu'en effet, la requérante n'a aucun intérêt à voir annuler la décision qui le déclare en échec au motif qu'il aurait fallu annuler vingt-deux questions sur cinquante et que le test avait ainsi perdu sa pertinence, puisqu'un tel motif ne permettrait pas de refaire l'acte pour reconnaître, le cas échéant, qu'elle avait réussi; que, dans une interprétation bienveillante du moyen, on peut le considérer comme dirigé contre la manière dont les réponses de la requérante aux questions problématiques ont été appréciées; qu'à cet égard, elle est sans intérêt à critiquer la pertinence des questions n^{os} 3, 7, 12, 13, 15, 22, 26, 31, 37, 38, 39 et 40, pour lesquelles sa réponse a été considérée comme exacte;

Considérant que dans le cadre du test litigieux, l'IFA se devait de rédiger des questions dont les réponses pouvaient être données à partir du contenu du syllabus, les questions du QCM ne devaient admettre qu'une seule bonne réponse, la réponse attendue devait être exacte et la réponse donnée ne pouvait être jugée fausse si elle était exacte; que ces obligations s'imposaient à l'IFA en vertu des principes généraux de bonne administration que sont le principe du raisonnable, le principe de la confiance légitime, le principe de la sécurité juridique, le principe de prudence ou devoir de minutie; qu'une décision d'échec établie sans respecter ces obligations ne reposerait pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles;

Considérant que, dans l'examen des questions litigieuses et de la décision de les maintenir ou de les annuler, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle des rédacteurs du syllabus et du questionnaire, mais seulement, en accord avec la portée du principe du raisonnable, d'apprécier si ceux-ci n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation; que c'est à la requérante d'apporter la preuve d'une telle erreur; que le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'aux questions pour lesquelles la requérante explique en quoi elles seraient manifestement déraisonnables et conteste sa note; qu'en l'espèce, la requérante conteste plus particulièrement, par référence à l'avis des experts externes, les questions n^{os} 9, 11, 19, 23, 29, 30, 37, 39, 41, 42 et 48;

Considérant que la question n° 29 est rédigée comme suit :

" Laquelle des quatre affirmations suivantes est correcte ?

L'Administration viole :

1. le principe de fair-play lorsqu'elle prend une décision différente de celles prises vis-à-vis d'autres contribuables se trouvant dans des situations identiques;
2. le principe de publicité administrative lorsqu'elle ne publie que partiellement une décision du service des décisions anticipées;

3. le principe de sécurité juridique lorsqu'elle prend une décision différente de celles prises vis-à-vis d'autres contribuables se trouvant dans des situations identiques;
4. le principe d'égalité devant l'impôt lorsqu'elle ne publie que partiellement une décision du service des décisions anticipées";

que la requérante a opté pour la proposition 2, alors que la partie adverse tient la proposition 3 pour la seule exacte;

Considérant que le syllabus aborde à la page 189 l'éventuelle violation du principe de sécurité juridique en matière des décisions anticipées; qu'il se borne à poser la question et à signaler une décision de jurisprudence néerlandaise ayant admis l'application de ce principe en pareil cas; que le syllabus ne permettait donc pas d'opter avec certitude pour la réponse n° 3; que les propositions de réponse 1 et 4 sont manifestement erronées; qu'en revanche, la proposition n° 2 pouvait sembler tout aussi correcte que la proposition 3, aucune des deux n'étant d'une exactitude rigoureuse et certaine, mais toutes deux identifiant de manière pertinente une hypothèse dans laquelle il est plausible qu'une décision administrative viole le principe général qui s'y trouve cité; qu'en particulier, la notion de publication partielle de la décision anticipée n'équivaut pas à celle de publication anonyme, de sorte que le candidat pouvait comprendre qu'il s'agissait d'une publication qui ne porterait que sur une partie de la décision anticipée; que la question était donc entachée d'ambiguïté; que la partie adverse aurait pu annuler cette question pour l'ensemble des candidats, mais ne l'a pas fait; que, dans ces conditions, elle n'a pu tenir pour erronée la réponse donnée par la requérante;

Considérant que la question n° 30 est rédigée comme suit :

- " Les présomptions de l'homme sont celles auxquelles le juge a recours, dans le cas d'espèce qui lui est soumis, pour (champ 1) l'existence d'un acte ou d'un fait, dont (champ 2).

Comment faut-il remplir les champs laconiques ?

	Champ 1	Champ 2
1.	acquérir une certitude quant à	seulement un commencement de preuve est apporté
2.	acquérir une certitude quant à	la preuve directe n'est pas rapportée
3.	obtenir la conviction de	seulement un commencement de preuve est apporté
4.	obtenir la conviction de	la preuve directe n'est pas rapportée"

";

que la requérante n'a pas répondu à cette question, pour laquelle la partie adverse retenait la proposition 2 comme la seule bonne réponse;

Considérant que la réponse 2, à savoir que la présomption de l'homme sert à obtenir la certitude d'un acte ou d'un fait se trouve clairement mentionnée aux

points 3.4.1. et 3.4.2. A, p. 14 du syllabus, sans toutefois qu'elle y soit opposée à la notion de conviction; que l'avis des experts externes relève en termes catégoriques l'inexactitude de cette proposition, et précise que la proposition 4 est bien plus exacte, en droit, que la proposition 2; que les experts internes ont défendu la pertinence de la réponse n° 2 en citant divers arrêts de la Cour de cassation qui utilisent le terme "certitude"; qu'il ressort de ces discussions mêmes que l'alternative entre "acquérir une certitude" et "obtenir la conviction" était mal posée, les deux formules excluant que le fait retenu comme prouvé par des présomptions de l'homme le soit sur la base d'une simple vraisemblance; que la question était donc entachée d'ambiguïtés, ce qui justifiait l'abstention de la requérante et lui permet de prétendre à l'annulation de la question en ce qui la concerne;

Considérant que le moyen est fondé en tant qu'il remet en cause la correction de la question n° 29, pour laquelle la réponse de la requérante n'était pas inexacte, et de la question n° 30, dont elle peut réclamer l'annulation en ce qui la concerne; qu'en tenant compte de ces éléments, elle aurait dû obtenir au moins un résultat de 27/44, soit 61,36 %; qu'il résulte de ces éléments qu'elle a intérêt au moyen,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 24 février 2010 de l'IFA constatant l'échec de Béatrice QUIEVY au test de certification de la formation "Application principe droit fiscal FI03FR".

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-neuf décembre deux mille douze par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

D. DÉOM.