

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 159.339 du 30 mai 2006

A.168.752/VIII-5321

En cause : **VERSTEEGEN** Solange,
rue Albert Lacroix 20
1083 Ganshoren,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
des Transports et de la Mobilité.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 décembre 2005 par Solange VERSTEEGEN
qui demande l'annulation :

- " 1. de l'arrêté du 27 juillet 2005, la nommant au grade d'assistant administratif, avec
effet rétroactif au 1^{er} décembre 2003;
2. de l'acte lié : refus unanime de communiquer les éléments justificatifs ayant fondé
cette nomination;
3. des actes subséquents des 28 juillet 2005, 21 octobre 2005 et 1^{er} décembre 2005;
4. des classements dans le niveau C et dans l'échelle de traitement C3";

Vu la demande introduite simultanément par la même requérante tendant à
la suspension de l'exécution des mêmes actes;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au
Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 93 et 94 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 22 février 2006 convoquant les parties à comparaître le 7 mars 2006;

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

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

Entendu, en leurs observations, la requérante et M. GILLAIN, conseiller général, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause peuvent être résumés de la manière suivante :

1. Nommée agent de l'Etat en 1976, la requérante a ensuite été nommée, dans la carrière particulière des agents de l'Etat, d'abord inspecteur adjoint de 2^{ème} classe à la date du 1^{er} octobre 1986, puis au grade de chef contrôleur à la date du 1^{er} juillet 1998.

2. Le 8 juillet 2003, le directeur général de la direction Sécurité routière, service "permis de conduire" du Service public fédéral Mobilité et Transports adresse au directeur du service Personnel et Organisation une lettre ayant pour objet "Description de la fonction de contrôleur - Mme Solange VERSTEEGEN"; après avoir décrit les tâches de l'intéressée, cette lettre conclut : "Vu ce qui précède et suite à la demande de l'intéressée je vous saurais gré de bien vouloir la considérer dès à présent comme "contrôleur". Les missions sur le terrain qui lui sont ordonnées par la direction sont effectuées soit par l'utilisation des transports en commun, soit en faisant usage du parc de véhicules disponibles sur demande".

3. Dans le cadre de la réforme des services publics fédéraux, et en particulier du Service public fédéral Mobilité et Transports, et de la modernisation de la carrière des agents de l'Etat, un arrêté royal portant réforme de la carrière particulière de certains

agents du Service public fédéral Mobilité et Transports est adopté le 2 avril 2004 et publié au Moniteur belge le 22 avril 2004.

Cet arrêté royal organise notamment l'intégration des agents du niveau 2 dans le niveau C et la suppression, entre autres, du grade de chef contrôleur (transport terrestre); selon son article 9, les agents titulaires au 1^{er} décembre 2003 des grades rayés de "chef contrôleur (Transport terrestre), fonction administrative" ou de "chef contrôleur (Transport terrestre), fonction technique", "sont, sur base de leur description de fonction, validée par le Directeur général de la Direction générale concernée, nommés" respectivement au grade d'assistant administratif ou d'assistant technique.

4. Une note du 11 mai 2004 du directeur du service d'encadrement Personnel et Organisation au directeur de la direction générale Mobilité et Sécurité routière, dont relève la requérante, rappelle qu'un des principes prévus par l'arrêté royal précité du 2 avril 2004 "est que le nouveau grade qui est attribué doit correspondre le plus possible avec la fonction exercée par l'agent concerné", que "Le service d'encadrement P & O devra nominativement, pour chaque membre du personnel, veiller à la transformation de l'ancien grade en un grade correspondant avec la fonction exercée" et qu'à cette fin, ce service "doit disposer, pour chaque membre du personnel, des données relatives aux tâches exercées par chacun d'eux, soit principalement des tâches administratives (fonction administrative) ou principalement des tâches de contrôle et d'inspection (fonction technique)". La note invite la direction générale concernée à faire parvenir au service d'encadrement Personnel et Organisation une liste nominative reprenant, pour chaque agent, son ancien grade, son ancienne fonction, son nouveau grade, sa nouvelle fonction et éventuellement des remarques.

5. Par décision du président du comité de direction du Service public fédéral Mobilité et Transports du 15 juillet 2004, la requérante est nommée dans la carrière administrative commune au grade d'assistant administratif.

6. A de nombreuses reprises, par courriers électroniques ou par notes, la requérante a demandé la copie des descriptifs de fonctions dont elle aurait fait l'objet; l'échange de courriers porte aussi sur les tâches confiées à l'intéressée. La description de fonctions demandée ne lui a jamais été communiquée. Le dossier administratif contient, d'une part, des notes des 7 et 11 juin 2004 relatives aux missions de la requérante, à son comportement et à la récupération d'heures supplémentaires prestées par elle et, d'autre part, une note intitulée "Rapport concernant la nomination de Solange VERSTEEGEN au grade d'assistant administratif", datée du 18 janvier 2005. Cette note

explique que pour classer les agents dans les familles de fonctions "contrôle" et "support administratif", "le Directeur général s'est basé sur les nécessités inhérentes à l'organisation de ses services et sur le profil de compétence des agents, soit leurs connaissances, capacités de compréhension, attitudes,...". La note poursuit en ces termes :

- " 1. Dans ce contexte, Madame Solange VERSTEEGEN a été nommée assistant administratif.

Cette décision se fondait notamment sur l'analyse apportée par son supérieur hiérarchique direct et son directeur dans leurs notes et memo des 7 et 11 juin (...).

En effet, dès cette date, les rapports mentionnent l'impossibilité compte tenu de divers incidents de maintenir cet agent dans des tâches de contrôle.

Je joins également en annexe (...) pour information des extraits du dossier de l'intéressée datant de 1982 et de 1994 et confirmant la permanence des problèmes suscités par l'agent quant aux tâches qui lui sont confiées";

7. L'arrêt n° 142.663 du 25 mars 2005 annule l'arrêté précité du 15 juillet 2004, pour les motifs suivants :

- " Considérant, sur les deux moyens réunis, qu'en vertu de l'article 9 de l'arrêté royal précité du 2 avril 2004, les agents qui étaient titulaires, au 1^{er} décembre 2003, du grade rayé de contrôleur en chef, devaient être nommés, sur la base de la description de leurs fonctions, soit au grade d'assistant administratif si leur fonction était administrative, soit à celui d'assistant technique si leur fonction était technique; qu'il a été souligné - et rappelé par la note du 11 mai 2004, - que le nouveau grade attribué devait correspondre le plus possible à la fonction, administrative ou technique, réellement exercée par l'agent; que la description de fonctions est donc un élément déterminant en vue de la nomination à un nouveau grade des agents dont le grade a été supprimé; que, par ailleurs, pour respecter l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la motivation d'une décision administrative doit être claire et doit permettre aux intéressés de vérifier quel est le résultat d'un examen des circonstances de la cause; que la motivation par référence n'est admissible que si l'acte ou le document auquel il est fait référence est reproduit dans ou annexé à l'acte faisant grief ou qu'à tout le moins il puisse être établi avec certitude que le destinataire de cet acte en avait connaissance;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué ne mentionne aucune description de fonction; qu'il se réfère aux propositions des directeurs généraux des directions générales concernées, propositions qui ne sont pas reproduites dans l'acte attaqué, qui n'y sont pas annexées et qui n'ont été communiquées à la requérante ni préalablement à l'acte attaqué ni avec celui-ci; qu'en outre, l'acte attaqué ne permet en aucune façon de comprendre pourquoi son auteur s'est écarté de la note du directeur général du 8 juillet 2003 dont il résultait que la requérante devait être considérée comme contrôleur; que les explications contenues dans une note postérieure à l'acte attaqué, en l'occurrence la note de la partie adverse du 18 janvier 2005, ne sont pas de nature à pallier les lacunes de cet acte qui n'est pas adéquatement motivé; qu'en ce qu'ils sont pris de la violation de l'obligation de motivation, les deux moyens sont manifestement fondés".

8. Le président du comité de direction adopte le 27 juillet 2005 l'arrêté de nomination suivant :

" LE PRESIDENT DU COMITE DE DIRECTION,

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004;

Vu l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'Etat, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4 août 2004;

Vu l'arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 3 août 2004;

Vu l'arrêté royal du 2 avril 2004 portant réforme de la carrière particulière de certains agents du Service public fédéral Mobilité et Transports, notamment l'article 9, § 1^{er};

Considérant que Madame Solange VERSTEEGEN, était revêtue avant le 1^{er} décembre 2003, du grade de chef contrôleur (Transport terrestre);

Vu l'arrêté du Président du Comité de Direction du 15 juillet 2004 tel qu'il a été notifié à chacun des agents concernés;

Vu l'extrait du Moniteur belge du 22 avril 2004 publiant l'arrêté royal du 2 avril 2004 portant réforme de la carrière particulière de certains agents du Service public fédéral Mobilité et Transports;

Vu la note du 18 octobre 2004 de Madame MEERKENS, directeur, à Madame VERSTEEGEN, sur la mission au sein du service Permis de conduire;

Vu la note du 6 octobre 2004 de Madame MEERKENS, directeur, à Madame VERSTEEGEN, sur la mission au sein du service Permis de conduire;

Vu la note du 15 juillet 2004 de Madame MEERKENS, directeur, à Madame VERSTEEGEN, portant sur les congés compensatoires et la confirmation du maintien d'une fonction purement administrative;

Vu la note du 7 juin 2004 de M. NEVENS, conseiller et chef immédiat de la concernée, note de laquelle il apparaît que dans le cadre de ses missions, le comportement de l'intéressée est de nature à mettre en cause la crédibilité de l'Administration, et qu'en conséquence, il y a lieu de tenir compte de cet élément lors de la mise en œuvre des nouvelles carrières du niveau C;

Vu la note du 11 juin 2004 de Madame MEERKENS, directeur, approuvée le 23 juin 2004 par M. GAILLY, directeur général de la Direction générale Mobilité et Sécurité routière, de laquelle il apparaît qu'il ne s'indique plus de confier à Madame VERSTEEGEN des missions de contrôle mais de la charger de tâches de nature administrative;

Vu la note du 11 juin 2004 de M. GAILLY, directeur général, concernant la fonction antérieure et la validation de celle-ci dans le cadre des nouvelles carrières;

Vu la note du 11 mai 2004 aux directeurs généraux, portant instruction pour l'attribution des nouveaux grades;

Vu le procès-verbal de la réunion du 3 mai 2004 entre Madame MEERKENS, directeur, M. NEVENS, conseiller-chef de service, Madame RICHIR, attaché HRM, et Madame VERSTEEGEN, sur les congés compensatoires et la fonction de Madame VERSTEEGEN au sein du service «Permis de conduire»;

Vu la note du 22 décembre 1995 de M. COURTOIS, directeur général, -visée par le Secrétaire général -, au Ministre des Transports et au Secrétaire d'Etat à la Sécurité, tenant les conclusions de l'enquête administrative et la confirmation des tâches uniquement administratives;

Vu la note du 6 novembre 1995 de M. COURTOIS, directeur général, au Secrétaire d'Etat tenant les conclusions de l'enquête administrative et la confirmation des tâches uniquement administratives;

Vu la note du 21 février 1994 de M. COURTOIS, directeur général, à Madame VERSTEEGEN de laquelle il ressort clairement que la concernée ne répond pas au profil requis pour permettre des contacts avec «la clientèle»;

Vu l'instruction ministérielle du 29 avril 1994 prescrivant explicitement le cantonnement de l'intéressée dans les tâches purement sédentaires, c'est-à-dire ne la mettant plus en contact avec "la clientèle";

Vu la note du 11 mai 1982 - approuvée par le Ministre- retraçant le début de carrière de l'intéressée dans des fonctions administratives, et illustrant l'apparition des difficultés actuelles bien avant l'arrêté du 15 juillet 2004;

Vu la description de la famille de fonction «support administratif» telle que définie par le Service public fédéral P&O et visée dans l'arrêté royal du 14 octobre 2002 fixant les modalités de classement de certains membres du personnel des administrations de l'Etat dans une famille de fonctions;

Considérant que l'historique de la fonction réellement affectée à Madame VERSTEEGEN et de fait réellement exercée par cet agent statutaire, en décembre 2003 de même qu'avant ou après cette date, a pu être constatée comme relevant incontestablement, tant par son contenu effectif que par les décisions administratives qui l'encadraient, de la fonction administrative;

Considérant par ailleurs que l'affectation des agents statutaires à des missions précises ne génère dans leur chef aucun droit à la pérennité de cette affectation, mais constitue une prérogative discrétionnaire de l'autorité administrative en charge de l'organisation des services, susceptible d'être exercée à tout moment,

ARRÊTE :

Article unique - Madame Solange VERSTEEGEN, matricule 560509446, chef contrôleur (Transport terrestre), est nommée d'office au grade d'assistant administratif, à la date du 1^{er} décembre 2003".

Il s'agit du premier objet du présent recours.

9. Le 28 juillet 2005, Monsieur S. MORAS, conseiller a. i., adresse à la requérante la note suivante:

" Affectation.

(...) compte tenu de la réorganisation du service D2 et des impératifs de celui-ci, il a été décidé en accord avec la Direction de vous affecter à la gestion des dossiers francophones des "Déchéances".

(...) Je vous souhaite plein succès dans vos nouvelles tâches".

10. Le 21 octobre 2005, Monsieur S. MORAS, conseiller a. i., adresse la note suivante à la requérante :

" Vos missions au sein du service Permis de conduire"

(...) Me référant à l'arrêté ministériel du 27/07/2005 vous nommant au grade d'assistant administratif à la date du 1^{er} décembre 2003 et à la description de fonction qui y correspond dont vous trouverez copie en annexe, je porte à votre connaissance que vos missions au sein du service Permis de conduire seront à partir de ce lundi 24 octobre 2005: (...)"

11. Le 1^{er} décembre 2005, Madame A. MERKENS, directeur de la direction Sécurité routière, adresse la lettre suivante à la requérante :

" En réponse à votre mail du 29/11/2005 concernant votre souhait de recevoir la description de fonction des assistants techniques, je vous réponds que vous avez reçu la description de fonction qui vous concerne. Pour ma part, il n'y a pas lieu de vous transmettre une description de fonction d'assistant technique avec laquelle vous n'êtes pas concernée dès lors que vous avez été nommée au grade d'assistant administratif par l'arrêté du 27/7/2005 avec effet rétroactif à la date du 1^{er} décembre 2003.

En outre, comme vous avez refusé toute information complémentaire relative au contenu de votre fonction en vous désistant à la réunion prévue à ce but en date du 24 octobre 2005 à 11 h, je considère que vous disposez de toutes les informations nécessaires afin d'accomplir les tâches qui vous sont confiées, ce que vous avez d'ailleurs confirmé en présence de votre chef de service et des collaborateurs du secrétariat de la direction ce même jour.

Par contre, je vous informe que le livre reprenant toutes les descriptions des familles de fonctions est disponible sur l'intranet de notre SPF et consultable par tous les collaborateurs".

12. Le 10 septembre 2002, l'équipe "Mesures de compétences" du S.P.F. Mobilité et Transports, Personnel et Organisation, adresse à la requérante la lettre suivante :

" Objet : - Mise en oeuvre des mesures de compétence au sein du Département
- Niveau C

Madame, Monsieur,

Au premier octobre 2002, la nouvelle carrière pour le niveau C (anciennement niveau 2) entrera en vigueur.

Dans ce cadre, un grand nombre de vos collègues seront prochainement invités à participer aux premières mesures de compétences.

En ce qui vous concerne, compte tenu de votre échelle de traitement actuelle, vous serez intégrés dans la nouvelle carrière à l'échelle C3. Cette échelle étant l'échelle maximale pour le niveau C (vous) ne devez plus présenter de test de compétences dans ce niveau. (...)"

Considérant que le recours n'est recevable qu'en tant qu'il vise l'arrêté du 27 juillet 2005 de nomination de la requérante au grade d'assistant administratif; qu'en ce qui concerne le refus de communiquer les éléments justifiant cette décision, et pour autant que cet objet du recours puisse être dissocié du précédent, la requérante n'allègue pas qu'elle aurait suivi la procédure prescrite par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; que les "actes subséquents" qui forment le troisième objet du recours ne modifient pas la situation juridique de la requérante; que le classement de la requérante dans le niveau C et dans l'échelle de traitement C 3 ne constitue que l'application de la section 2 du chapitre I^{er} de l'arrêté royal portant réforme de la carrière particulière de certains agents du Service public fédéral Mobilité et Transports, à l'égard duquel la requérante ne formule que des critiques d'opportunité qui échappent à la compétence du Conseil d'Etat; que les deuxième, troisième et quatrième objets du recours sont manifestement irrecevables;

Considérant que la requérante prend notamment un moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'elle expose en substance que le premier acte attaqué n'est pas motivé de manière adéquate, à défaut de description de fonctions propre à la requérante pour la période prévue à l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 avril 2004 portant réforme de la carrière particulière de certains agents du SPF Mobilité et Transports qui prévoit que c'est sur la base de la description des fonctions exercées au 1^{er} décembre 2003, validée par le directeur général de la direction générale concernée, que les agents titulaires d'un grade rayé de chef-contrôleur devaient être nommés soit au grade d'assistant technique, soit au grade d'assistant administratif; qu'elle en conclut que la partie adverse n'a pas respecté l'arrêt n° 142.663;

Considérant que la partie adverse répond que la description de fonction visée par l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 avril 2004 est réalisée par l'administration, non pas en fonction d'un quelconque "droit acquis" mais en fonction de l'objectif de restructuration ad futurum et que la condition de validation par la direction générale en est la confirmation, faute de quoi elle ne servirait à rien; qu'elle estime que les raisonnements de la requérante se fondent sur l'erreur fondamentale qu'elle disposerait d'un droit acquis à exercer un seul type de métier, choisi par elle et fait valoir que c'est au travers de cette erreur que la requérante "lit" les droits que l'arrêté "consacrerait à son

avantage", oubliant que cette prétention est en contradiction avec la situation unilatérale dans laquelle le statut place le fonctionnaire;

Considérant que si le statut des agents de l'état est fixé unilatéralement par le Roi et s'impose à eux, il est également obligatoire pour toutes les autorités chargées de l'appliquer; qu'il résulte des explications fournies par la partie adverse qu'elle entend appliquer l'arrêté royal du 2 avril 2004 tel qu'elle voudrait qu'il fût et non tel qu'il est; que les considérations de l'arrêt n° 142.663 du 25 mars 2005 gardent toute leur pertinence; qu'ainsi, l'arrêté attaqué viole à la fois la loi du 29 juillet 1991 et l'autorité de la chose jugée; que le recours est manifestement fondé en son premier objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 27 juillet 2005 nommant Solange VERSTEEGEN au grade d'assistant administratif, avec effet rétroactif au 1^{er} décembre 2003.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

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

Article 3.

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 trente mai deux mille
six par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.