CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 167.658 du 9 février 2007

A. 101.239/VIII-5458

En cause : **la Commune de Schaerbeek,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Philippe MESOT, avocat,
avenue Louise 453
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 mars 2001 par la commune de Schaerbeek qui demande l'annulation de l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2000 refusant d'approuver la délibération par laquelle le conseil communal de Schaerbeek a décidé, le 18 octobre 2000, de créer une fonction de guichetier et d'octroyer aux titulaires de la fonction un supplément de traitement;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. CUVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 20 mars 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 juillet 2006 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 22 septembre 2006;

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

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me HOLZAPFEL, loco Me MESOT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Par une délibération du 24 mai 2000, le conseil communal de la partie requérante a adopté, à l'unanimité, un règlement relatif notamment à la création au sein du département des affaires intérieures de la commune, division population, de la fonction de guichetier et à l'octroi d'un supplément de rémunération afférent à l'exercice de cette nouvelle fonction.

Ce règlement prévoyait notamment que :

" Article 1er : Le département .... comporte une Division Population; celle-ci se compose de deux sections: la section 1 comporte 6 guichets et la section 2 comporte 9 guichets.

Chaque guichet est desservi par deux agents administratifs.

Ils se relaient de façon telle que le guichet n'est jamais laissé à l'abandon. (...).

Chaque agent administratif appartenant à la division de la population et compte tenu des dispositions prévues à l'article 3, § 1, pourrait être appelé à assurer un guichet.

Article 2 : L'agent chargé d'assurer le guichet occupe un emploi administratif exercé essentiellement en contact avec le public, ce qui exige :

- un sens de l'accueil;
- une capacité d'écoute et de compréhension;
- de la compétence dans les connaissances;
- de la rigueur notamment pour la gestion de l'argent confié.

Article 3, § 1er : Seuls les agents revêtus des grades suivants peuvent accéder à la fonction de guichetier :

auxiliaire administratif, adjoint administratif, adjoint administratif chef, assistant administratif, assistant administratif chef, secrétaire administratif et secrétaire administratif chef.

§ 2. La sélection des candidats à cette fonction s'effectue sur base d'un document comportant plusieurs rubriques. Ces rubriques sont affectées d'un coefficient de pondération.

Ces rubriques ont trait à :

1. La communication avec le client (30%); elle porte sur :

- la disposition et l'écoute;
- la gestion du stress;
- la gestion des conflits;
- la politesse;
- la capacité de persuasion.

2. La gestion des demandes: elle porte sur:

a) Les connaissances (25%) :

- les procédures administratives;
- la connaissance de la législation;
- l'utilisation de l'informatique;
- l'organisation du service;
- la connaissance des langues (F, NL, ...)

b) Le traitement de la demande (20%):

- la compréhension de la demande du client;
- la perspicacité;
- la gestion de la frustration;
- la responsabilité/l'honnêteté;

3. Le travail d'équipe (25%) : il porte sur :

- l 'esprit d'équipe;
- la délégation;
- la formation;
- la disponibilité;
- la ponctualité;

Pour chacune des rubriques (1, 2a, 2b, et 3) il peut être accordé de 0 à 5 points.

La cotation finale s'établit sur 24 points.

Article 4 : Il est institué trois degrés de qualification des guichetiers.

Le guichetier est l'agent qui répond à un minimum de connaissances pour assurer avec efficacité l'accueil du public au guichet. Il doit avoir obtenu au moins 4, 8 points sur 24.

Le guichetier qualifié est l'agent qui lors de l'évaluation a obtenu un nombre de points au moins égal à 12,5 points sur 24.

Cet agent sera à même de remplacer un autre guichetier dans la même section de la division Population.

Le guichetier de qualification supérieure est celui qui lors de l'évaluation a obtenu un nombre de points au moins égal à 18,3 points sur 24.

Cet agent sera également à même de remplacer un autre guichetier dans sa section.

Le guichetier superqualifié est celui qui lors d'une évaluation a obtenu un nombre de points au moins égal à 18,3 points sur 24 mais qui sera à même de remplacer un autre guichetier dans les deux sections de la division population.

Article 5 : L'évaluation des guichetiers et candidats à ce titre se fait tous les ans et pour la première fois le 1er janvier 2001.

A cette occasion, il est délivré un certificat de qualification à tous les agents qui ont participé à l'évaluation et qui ont obtenu une mention favorable. (...)

Cette périodicité est instaurée afin de dynamiser la fonction et de ne pas considérer le certificat obtenu comme un droit acquis.

Article 6 (organisation d'une voie de recours quant à l'évaluation).

Article 8 : Les agents qui exercent des fonctions de guichetier ont droit à un supplément de traitement en raison de leur présence au guichet, selon les modalités fixées à l'article 1er.

Cette indemnité est fixée comme suit :

- guichetier : 25F/heure;
- guichetier qualifié : 50F/heure;
- guichetier de qualification supérieure : 75F/heure;
- guichetier superqualifié : 100F/heure. (...)".

2. Le 19 juillet 2000, le Ministre-Président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pris un arrêté au terme duquel la délibération du 24 mai 2000, par laquelle le conseil communal de la requérante décidait de créer une fonction de guichetier n'est pas approuvée, la privant ainsi de ses effets.

Cet arrêté repose sur la motivation suivante :

" (...) Considérant qu'avec cette décision, la commune vise à valoriser l'activité de guichetier en créant une fonction à part et en octroyant un supplément de traitement sous forme d'indemnité horaire à ses titulaires, sur base d'une évaluation supplémentaire et sans tenir compte de leur grade;

Considérant que la nature du travail du guichetier ne diffère pas de celle de ses collègues affectés dans le même service et soumis au même statut; que la sélection sera opérée selon une évaluation et des critères ne reposant pas tous sur des éléments exclusivement quantifiables et objectifs; qu'ainsi la délibération ne répond pas aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution; (....)".

Il a été notifié à la partie requérante le 2 août 2000.

3. Le 19 septembre 2000, le collège des bourgmestre et échevins de la partie requérante a adopté la délibération suivante :

" (...) M. le Secrétaire communal a pris contact avec les services de la Tutelle du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et a élaboré un nouveau projet.

Il propose :

1) de supprimer le dernier alinéa de l'article 1er;
2) de définir la fonction de guichetier à l'article 2 comme suit:

"Est guichetier au sens du présent règlement tout agent administratif titulaire d'un emploi au sein du Département des Affaires Intérieures-Division Population dont le profil tel qu'arrêté par la délibération du Conseil communal du 13 mai 1998 relative au cadre du personnel, prévoit la responsabilité de la tenue d'un guichet soit à titre principal soit à titre subsidiaire. (...)" ".

Le même jour, le Bourgmestre de la partie requérante a fait au conseil communal un rapport rédigé notamment en ces termes :

" La délibération du conseil communal du 24 mai 2000 (...) a fait l'objet d'un arrêté de non-approbation en date du 19 juillet 2000.

L'arrêté est motivé essentiellement par le fait que la fonction de guichetier n'est pas suffisamment définie et qu'ainsi l'octroi de ce supplément de rémunération est soumis à l'arbitraire et viole les dispositions constitutionnelles en matière d'égalité.

Cette motivation provient d'un malentendu.

Le malentendu provient apparemment de ce que la référence au règlement du 13 mai 1998 fixant le nouveau cadre du personnel n'est pas suffisamment explicite.

Il est, en effet, certain qu'il n 'y a de fonction de guichetier que dans la mesure où elle est visée explicitement par la définition des fonctions attachées à un emploi existant au cadre du personnel.

Il importe, par ailleurs, de souligner que cette fonction de guichetier n'a pu être définie avec suffisamment de précision qu'au sein de la division de la Population dans le cadre de la réflexion qui y a été menée afin d'y améliorer la qualité du service.

Cela justifie que cette expérience soit limitée à ce service avant son éventuel élargissement à d'autres où des fonctions analogues existent.

Pour le reste, il faut insister sur le fait que le risque d'arbitraire est largement anihilé par la procédure d'évaluation prévue à l'article 5 du règlement. (...)".

4. Le 18 octobre 2000, le conseil communal a en conséquence adopté un nouveau règlement relatif à la création au sein du département des affaires intérieures de la commune, division population, de la fonction de guichetier et à l'octroi d'un supplément de rémunération afférent à l'exercice de cette nouvelle fonction.

Ce règlement reproduit le texte du règlement du 24 mai 2000 sous réserve des modifications suivantes :

" Le dernier alinéa de l'article 1er du règlement du 24 mai 2000 aux termes duquel "Chaque agent administratif appartenant à la division de la population et compte tenu

des dispositions prévues à l'article 3, § 1, pourrait être appelé à assurer un guichet" est supprimé.

A l'article 2, un alinéa est ajouté qui précise que :

" Est guichetier au sens du présent règlement tout agent administratif titulaire d'un emploi au sein du Département des Affaires Intérieures-Division Population dont le profil tel qu'arrêté par la délibération du Conseil communal du 13 mai 1998 relative au cadre du personnel, prévoit la responsabilité de la tenue d'un guichet soit à titre principal soit à titre subsidiaire. (...)".

5. Le 22 décembre 2000, le Ministre-Président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pris un nouvel arrêté au terme duquel la délibération du 18 octobre 2000, par laquelle le conseil communal de la requérante décidait de créer une fonction de guichetier n'était pas approuvée.

Cet arrêté est notamment rédigé en ces termes :

" (...) Considérant qu'avec cette décision, la commune vise à valoriser l'activité de guichetier en créant une fonction à part et en octroyant un supplément de traitement sous forme d'indemnité horaire à ses titulaires, sur base d'une évaluation supplémentaire et sans tenir compte de leur grade;

Considérant que la délibération en cause reprend la délibération du 24 mai 2000, qui a été non-approuvée par l'autorité de tutelle par arrêté du 19 juillet 2000;

Considérant que cet arrêté précisait que "la nature du travail du guichetier ne diffère pas de celle de ses collègues affectés dans le même service et soumis au même statut; que la sélection sera opérée selon une évaluation et des critères ne reposant pas tous sur des éléments exclusivement quantifiables et objectifs; qu'ainsi la délibération ne répond pas aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution;"

Considérant que par la présente délibération le conseil communal ajoute un paragraphe supplémentaire à l'article 2 du règlement en cause, qui détermine qu'est guichetier, tout agent administratif, titulaire d'un emploi au sein du département des affaires intérieures, division population, dont le profil tel qu'arrêté par la délibération du collège communal du 13 mai 1998 relative au cadre du personnel, prévoit la responsabilité de la tenue d'un guichet soit à titre principal, soit à titre subsidiaire;

Considérant que cette disposition ne modifie pas essentiellement la décision initiale, puisqu'il découle des articles 3, § 2 et 4 du règlement précité que la sélection pour la fonction de guichetier ainsi que l'attribution de leur grade de qualification s'effectuent toujours sur base des mêmes critères et qu'en outre la nouvelle décision ne précise pas en quoi la nature du travail de guichetier diffère de celle de ses collègues affectés au même service et soumis au même statut;

Considérant que les mêmes objections que celles énoncées dans l'arrêté du 19 juillet 2000 continuent dès lors à exister; (...)".

Cet arrêté a été notifié à la partie requérante par envoi du 29 décembre 2000.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, soutenant que la partie requérante doit produire l'autorisation du conseil communal d'agir en justice ainsi que la décision du collège des bourgmestre et échevins d'introduire un recours en annulation, faute de quoi la requête devrait être déclarée irrecevable;

Considérant que la partie requérante a produit, en annexe à sa requête, la délibération du collège échevinal du 9 janvier 2001 aux termes de laquelle est prise la décision d'introduire le recours en annulation et celle de solliciter à cet effet l'autorisation du conseil communal, ainsi que la délibération de celui-ci accordant, par une délibération du 12 février 2001, l'autorisation demandée; que l'exception manque en fait;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 5 de l'ordonnance du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et la contradiction dans les motifs et de la violation du principe général de bonne administration; qu'en une première branche, elle estime qu'il "est impossible de discerner le raisonnement que suit la partie adverse pour conclure que la délibération qu'elle refuse d'approuver méconnaît le principe constitutionnel"; qu'elle soutient que les critères d'évaluation sont identiques pour tous les agents concernés et que le système d'évaluation se fonde sur un faisceau d'éléments d'appréciation dont la grande majorité sont parfaitement objectivables et qualifiables; qu'elle ajoute que rien n'oblige une administration à se fonder sur des critères quantifiables et objectifs pour évaluer le travail fourni par ses agents en fonction des exigences de la fonction et donc de l'intérêt du service; qu'en une deuxième branche, la partie requérante reproche à l'acte attaqué d'énoncer, d'une part, que "la nature du travail de guichetier ne diffère pas de celle de ses collègues affectés dans le même service et soumis au même statut" et, d'autre part, que "la nouvelle décision ne précise pas en quoi la nature du travail de guichetier diffère de celle de ses collègues affectés au même service et soumis au même statut"; qu'elle estime en effet que l'article 2 de la délibération litigieuse définit la fonction de guichetier et la différencie des autres agents affectés dans le même service;

Considérant que la partie adverse répond, sur les deux branches du moyen, que la première délibération du conseil communal de la partie requérante relative à l'organisation des guichets de la division Population du département des affaires intérieures n'avait pas été approuvée et que la commune n'avait pas introduit de recours contre cette décision de non approbation; qu'elle allègue que la nouvelle délibération communale est

identique à la précédente, à l'exception de deux modifications, et ne clarifie donc pas les critères de sélection pour la fonction de guichetier, critères qui avaient été mis en cause antérieurement; qu'elle ajoute que la nouvelle délibération communale ne contient aucun élément supplémentaire permettant de garantir que la sélection se fera sur la base d'éléments objectifs et quantitatifs; que la partie adverse en conclut que "les mêmes objections que celles formulées à l'égard de la délibération du 24 mai 2000 devaient être formulées à l'encontre de la délibération du 18 octobre 2000"; qu'enfin, elle soutient que cette dernière délibération ne réfute pas davantage l'objection relative à l'absence de différence de nature des fonctions des guichetiers par rapport à celles de leurs collègues du même service;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation, de la qualification erronée des faits, de la violation du principe d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, du principe général de bonne administration, du principe de l'autonomie communale et du principe de confiance légitime; qu'en une première branche, elle estime que la partie adverse ne s'est pas livrée à un examen effectif et concret de la légalité de la délibération soumise à son contrôle, soutenant que les critiques de constitutionnalité portées par la partie adverse sont relatives à la sélection des guichetiers au sein de l'ensemble des agents du service Population alors que ces critères "servent exclusivement à répartir les guichetiers selon différents degrés de qualification"; qu'en une deuxième branche, elle reproche à l'acte attaqué "des critique vagues et toutes relatives" qui ne permettent pas de distinguer "si la prétendue violation des articles 10 et 11 de la Constitution a trait à une différence de traitement entre les agents du service de la population et ceux des autres services de la commune quant à l'accès à la fonction de guichetier, entre les seuls membres du service de la population quant à l'accès à la fonction de guichetier ou encore entre les guichetiers du service population eux-mêmes selon l'attribution de leurs degrés de qualification";

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'arrêté attaqué porte refus d'approbation d'un règlement communal complet, de sorte que la partie requérante est en droit d'en critiquer tous les aspects; que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse précise que la discrimination relevée par l'arrêté attaqué réside, d'une part, dans ce qu'un traitement différencié est réservé aux agents du service Population selon qu'ils sont ou non guichetiers, et, d'autre part, que des rémunérations différentes sont octroyées à des agents de même grade alors que la nature de leur travail n'est pas différente; qu'outre que ces explications sont fort peu convaincantes, elles sont fournies a posteriori et ne peuvent pallier la déficience de la motivation formelle de l'arrêté attaqué; que, de plus, l'arrêté attaqué n'expose pas pourquoi la partie adverse "estime que les agents qui occupent un emploi exercé essentiellement en contact avec le public et ceux qui exercent un emploi qui

ne les met qu'exceptionnellement en contact avec celui-ci se trouveraient dans des situations identiques ou à tout le moins, pourquoi elle considère que le critère de différenciation retenu par la requérante n'est pas susceptible de justification objective au regard du but et de effets du règlement en cause", ainsi que l'observe avec pertinence la partie requérante; que les moyens sont fondés,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2000 refusant d'approuver la délibération par laquelle le conseil communal de Schaerbeek a décidé, le 18 octobre 2000, de créer une fonction de guichetier et d'octroyer aux titulaires de la fonction un supplément de traitement.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf février deux mille sept par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.