CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 183.464 du 27 mai 2008

A.86.119/VIII-1502

En cause : **GODARD** Michel**,**
chaussée de Boitsfort 152
1170 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII[e] CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 août 1999 par Michel GODARD qui demande l'annulation des articles 8, alinéas 2 et 3, 64, alinéas 1[er] et 2, ainsi que du Titre VIII, relatif à la formation, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999, portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 28 avril 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 28 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 mai 2008;

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

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

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant est un agent du Ministère de la Région de Bruxelles-capitale Il est titulaire du grade d*architecte principal-chef de service, devenu "attaché", à la suite de l*entrée en vigueur de l*arrêté attaqué. Le requérant est également délégué syndical de la Centrale Générale des Services Publics (CGSP) et a participé, à ce titre, à toutes les négociations ayant précédé l*adoption de l*acte attaqué.

2. Après négociations syndicales et avis de la section de législation du Conseil d*Etat, rendu le 8 mars 1999, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte un arrêté, le 6 mai 1999, portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s*agit de l*acte attaqué partiellement, publié au Moniteur belge du 16 juin 1999. Les dispositions attaquées sont rédigées comme suit :

" Art. 8. Le Gouvernement fixe le cadre du personnel.

Il répartit les emplois entre les administrations, sur proposition du conseil de direction. Il répartit également sur proposition du conseil de direction les emplois de rang A 2 dans chaque administration en emplois d*encadrement, d*expert et d*expert de haut niveau.

Pour l*application du présent article, il y a lieu d*entendre par :

1/ emploi d*encadrement : un emploi pour lequel l*accent est mis sur la gestion d*une subdivision du service auquel le titulaire a été affecté;

2/ emploi d*expert : un emploi pour lequel l*accent est mis sur les connaissances générales relatives aux matières traitées, qui sont exigées pour exercer l*emploi;

3/ emploi d*expert de haut niveau : un emploi pour lequel l*accent est mis sur les connaissances spécialisées approfondies relatives aux matières traitées, qui sont exigées pour exercer l*emploi.

Art. 64. Certaines fonctions spécialisées à définir par le Gouvernement peuvent être attribuées par promotion dans un grade du rang A3 aux agents du ministère et des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale après que le Gouvernement en ait déterminé au préalable la nécessité.

Certaines fonctions spécialisées à définir par le Gouvernement, peuvent être attribuées par promotion dans un grade du rang A3 aux agents de l'administration de l'Etat fédéral, d'une Communauté ou d'une autre Région après que le Gouvernement en ait déterminé au préalable la nécessité.

La procédure décrite à l'alinéa 2 ne peut pas être appliquée aussi longtemps qu'un appel aux candidats n'a pas été effectué à l'intérieur de la Région de Bruxelles-Capitale.

TITRE VIII — De la formation

CHAPITRE 1er — Dispositions générales

Art. 253. En matière de formation, il faut entendre par

1/ formation professionnelle continuée : la formation de base dont le programme est fixé pour chaque niveau et qui est requise pour l*obtention dans la carrière fonctionnelle d*une échelle de traitement immédiatement supérieure.

2/ formation professionnelle volontaire la formation qui permet d*accélérer sa carrière fonctionnelle et qui :

a) sans être imposée, apporte à l*agent une plus-value sur le plan professionnel, et

b) est reconnue comme formation professionnelle par le Gouvernement ou l*instance habilitée parce dernier.

Art. 254. Le service chargé de la formation confie les programmes de formation à des collaborateurs internes ou à des experts externes.

Art. 255. Le service chargé de la formation est tenu :

1/ d*organiser l*accueil des nouveaux membres du personnel et de fixer un programme de formation individuel en collaboration avec le supérieur hiérarchique habilité;

2/ d*établir le plan de formation annuel;

3/ d*organiser les formations;

4/ de soutenir sur le plan logistique les services de formation des organismes d*intérêt public qui dépendent de la Région et de coordonner les formations qui sont communes à deux ou plusieurs de ces organismes.

Art. 256. Un plan de formation est établi pour chaque année budgétaire. Ce plan comprend :

1/ les objectifs généraux de la formation qu*il faut atteindre, tant sur le plan qualitatif que quantitatif;

2/ les priorités pour l*année à venir;

3/ les formations à prévoir en ce qui concerne le contenu, la forme et la durée;

4/ le caractère obligatoire ou non de différentes formations;

5/ le budget à prévoir pour chacun des objectifs de la formation;

6/ à l*issue du premier plan de formation, une évaluation des objectifs effectivement atteints.

Art. 257. Le plan de formation est établi en collaboration avec le responsable de la formation qui est désigné dans chaque administration. Ce dernier définit au préalable avec le chef de son administration les besoins en formation.

Art. 258. Le plan de formation annuel est approuvé par le Gouvernement.

Il est soumis à la concertation avec les organisations syndicales avant le premier novembre.

CHAPITRE II. — Du déroulement de la formation

Section I^re^. — De la formation professionnelle continuée

Art. 259. Chaque agent participe à la formation qui concerne directement les matières qu*il traite ou qu*il sera amené à traiter dans sa fonction.

Cette formation est obligatoire.

Art. 260. Une dispense de service est accordée lorsque la formation a lieu durant les heures de service. Si la durée de la formation excède un jour de travail normal, elle est compensée.

Section 2. — De la formation professionnelle volontaire.

Art. 261. Pour être admis à faire valoir ses droits à la carrière fonctionnelle accélérée, l*agent doit suivre une formation professionnelle, dont la durée doit être d*au moins :

— 30 heures pour le niveau E;

— 75 heures pour le niveau D;

— 100 heures pour les autres niveaux.

Pour chaque niveau est reconnu un ensemble de formations qui comporte un choix suffisant de programmes de formation.

L*agent introduit lui-même une demande pour suivre un programme de formation issu de l*ensemble de programmes de formation qui est reconnu pour son niveau.

Art. 262. Une dispense de service est accordée lorsque la formation a lieu durant les heures de service.

L*agent peut demander un congé d*études lorsque la formation est répartie sur une année, complète et clôturée par un examen sur la matière enseignée.

Le congé d*étude s*élève au maximum à deux jours pour le niveau E, cinq jours pour le niveau D et dix jours pour les autres niveaux.

Ce congé est rémunéré et assimilé à une période d*activité de service.

Art. 263. Au cas où un droit d*inscription est exigé, celui-ci est remboursé aux agents qui ont achevé la formation avec succès.

Section 3. — De la formation en matière d*examens de carrière

Art. 264. Pour l*application de cette section, il faut entendre par examen de carrière :

1/ le concours d*accession au niveau supérieur organisé par le secrétariat permanent de recrutement

2/ l*épreuve préparatoire à l*accession aux grades des rangs B2, C2, D2 ou E2 selon le niveau auquel appartient l*agent.

Art. 265. L*agent a droit à une formation préparatoire aux examens visés à l*article 264.

Art. 266. Dans le cas où les formations sont données durant les heures de services, l*agent bénéficie d*une dispense de service.

Il peut demander un congé d*étude de cinq jours maximum".

3. L'article 8, alinéa 2, précité, a été remplacé par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant première modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale; ce texte se lit désormais comme suit :

" Il répartit, sur proposition du conseil de direction, les emplois de premier attaché de rang A 2 en emplois d'encadrement, d'expert et d'expert de haut niveau".

L'article 2 du même arrêté du 26 septembre 2002 remplace l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté du 6 mai 1999 par la disposition suivante :

" A chaque description de fonction sont jointes les qualifications. Il y a lieu d'entendre par qualifications l'ensemble des connaissances et aptitudes requises pour exercer la fonction".

L'article 16 de l'arrêté précité du 26 septembre 2002 remplace l'article 64 de l'arrêté du 6 mai 1999 par la disposition ainsi rédigée :

" Le Gouvernement peut ouvrir un emploi vacant de rang A 3 au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale aux agents d'un ministère, d'un organisme d'intérêt public ou d'une entreprise publique autonome dont le personnel est recruté par l'intermédiaire de SELOR, de l'Etat, d'une Communauté ou d'une Région, qui répondent à des conditions de promotion équivalentes à celles exigées pour les agents du ministère".

Le 26 septembre 2002 le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a encore adopté un arrêté modifiant celui du 2 avril 1998 fixant le cadre organique du personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, et notamment son article 2 qui prévoit désormais que les 67 emplois de premier attaché sont répartis comme suit : 26 emplois d'encadrement, 29 emplois d'expert et 12 emplois d'expert de haut niveau;

Considérant que le premier moyen de la requête est dirigé contre l'article 8, alinéas 2 et 3 de l'acte attaqué et est pris de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir; que le requérant expose que "L'article 8, alinéa 2, du statut charge le Gouvernement de répartir, sur proposition du Conseil de Direction, les emplois de rang A 2, dans chaque administration, en emplois d'encadrement, d'expert et d'expert de haut niveau et ce d'après une définition fonctionnelle qui en est donnée à l'alinéa 3 du même article", alors que "Les définitions données à l'alinéa 3 sont beaucoup trop générales et restent en défaut de préciser sur base de quels critères les emplois de rang A 2 seront répartis en emplois d'encadrement, d'expert et d'expert de haut niveau"; que dans le développement du moyen, le requérant reproduit la disposition critiquée ainsi que des extraits de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au projet qui allait devenir l'acte attaqué; qu'il estime que la partie adverse a manqué à son devoir de bonne administration et à son obligation de motivation en ne tenant pas compte des observations de la section de législation; que, selon lui, l'habilitation donnée au Gouvernement de déterminer "au gré de sa fantaisie" dans quelle catégorie doit être rangé l'emploi à pourvoir et, partant, de quels avantages l'agent promu bénéficiera, est manifestement trop large;

Considérant que le requérant précise, dans son mémoire en réplique, que le principe de bonne administration ne vise pas seulement à "garantir le fonctionnement correct de l'administration grâce à une information réciproque de l'administration et des administrés concernés par la décision en cause", mais qu'il englobe aussi le contrôle des motifs contre l'arbitraire de l'administration, au sens du principe de l'administration raisonnable; qu'il soutient que l'habilitation très large donnée au Gouvernement livre les agents susceptibles d'accéder à un emploi de rang A 2 à l'arbitraire du Gouvernement; qu'il invoque la violation du principe de légitime confiance, en ce que le droit à la carrière des agents n'est pas garanti; qu'il maintient cette position dans son dernier mémoire; qu'il y met l'accent sur le nombre de recours introduits contre des actes individuels pris en application de l'arrêté attaqué et souligne que l'article 9 de cet arrêté "a été modifié par l'arrêté du 26 septembre 2002, avec pour effet : primo, par suppression du prescrit, de dispenser définitivement le Ministre de déterminer les qualifications qui devaient compléter les grades (...) et de reconnaître les métiers,

diplômes et qualifications des agents; secundo, de faire des qualifications non plus un attribut certifié et reconnu des agents et de leur grade, mais un élément spécifique, singulier d'une description de fonction, d'un poste de travail, et de laisser au seul service chargé des ressources humaines, le soin de les décrire (au moment des affectations et en vue des évaluations, ou pour un appel à candidatures), moyennant approbation par le Conseil de direction, sans que le Gouvernement, ni même le Ministre, aient même à assumer les décisions de leurs services";

Considérant que le principe de bonne administration a bien la portée que le requérant lui donne, à savoir le principe d'administration raisonnable, qui exclut l'erreur manifeste d'appréciation et implique l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité de faire reposer toute décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles; que ce principe ainsi compris s'applique aux actes réglementaires comme aux actes individuels, à cette nuance près que les actes réglementaires ne doivent pas être formellement motivés; qu'en tant qu'il est pris de la violation de ce principe, le moyen est recevable;

Considérant que le principe de légitime confiance, invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique, n'est pas assimilable au principe de bonne administration ; qu'il ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, dès lors que le requérant n'invoque pas de manière précise les trois conditions qui devraient être réunies pour qu'il soit applicable, à savoir une erreur de l'administration, une attente légitimement suscitée à la suite de cette erreur et l'absence d'un motif grave permettant de revenir sur cette reconnaissance; que le requérant se borne à invoquer de manière générale l'absence de "garantie d'un certain droit de carrière"; qu'en tant qu'il est pris de la violation du principe de légitime confiance, le moyen n'est pas recevable;

Considérant que la circonstance que le Gouvernement n'aurait pas donné suite aux critiques émises par la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas en soi une source d'illégalité;

Considérant que le requérant se plaint en substance de l'absence de définition des qualifications requises pour accéder aux emplois de rang A 2 et de l'absence de critères de répartition de ces emplois;

Considérant qu'aucune disposition de l'arrêté royal de principes généraux du 26 septembre 1994 - en vigueur à l'époque où l'acte attaqué a été adopté - ni aucun principe général de droit n'imposent que les qualifications requises pour accéder à un emploi ou les critères de répartition des emplois soient définis par le statut administratif

du personnel; que l'acte attaqué ne prévoit les qualifications requises pour aucun des emplois ou grades au sein du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que l'article 8 de l'acte attaqué précise désormais que les emplois à répartir en emplois d'encadrement, emplois d'expert et emplois d'expert de haut niveau sont les emplois de premier attaché de rang A 2; que le nombre d'emplois de chacune des catégories est fixé par le cadre organique; que dans sa version telle que modifiée par l'arrêté du Gouvernement du 26 septembre 2002, l'article 9 de l'acte attaqué - article non critiqué par la requête ou par le mémoire en réplique - prévoit que les qualifications, c'est-à-dire l'ensemble des connaissances et aptitudes requises pour exercer la fonction, sont jointes à chaque description de fonction; que la description de fonction et des qualifications requises constituent des balises pour l'autorité investie du pouvoir de nomination qui ne pourra donc pas exercer ce pouvoir "au gré de sa fantaisie"; que la précision apportée à l'article 8, alinéa 2 par l'article 1er de l'arrêté précité du 26 septembre 2002 qui vise désormais uniquement les emplois de premier attaché de rang A 2 limite l'habilitation donnée au Gouvernement et répond à une observation de la section de législation du Conseil d'Etat selon laquelle le statut administratif doit identifier clairement les grades à prévoir; qu'il ne peut au demeurant être supposé que le Gouvernement agira au gré de sa fantaisie et que seuls les actes d'exécution qu'il posera pourront, le cas échéant, établir qu'il a agi de cette façon;

Considérant que les définitions données de manière générale dans le statut attaqué - une règle statutaire étant par définition une règle générale - sont suffisamment précises pour pouvoir différencier chaque catégorie d'emploi en fonction des trois critères énoncés à l'alinéa 3 de l'article 8, à savoir la capacité de gestion pour les emplois d'encadrement, la connaissance générale des matières traitées pour les emplois d'expert et la connaissance spécialisée et approfondie des matières traitées pour les emplois d'expert de haut niveau;

Considérant par ailleurs qu'une disposition statutaire ne peut se lire sans tenir compte des autres dispositions du même statut; qu'en l'espèce, d'autres dispositions, non critiquées, du statut, et notamment les articles 61, 62 et 65, énoncent des conditions de nomination qui, elles aussi, constituent des balises pour l'action du Gouvernement; qu'en outre, les qualifications liées au grade A2 comportent une part constante, ce qui limite également l'habilitation donnée au Gouvernement;

Considérant que les griefs relatifs à la garantie pour les agents d'un droit à la carrière et au risque de "dérapage" dans l'objectivité de la comparaison des titres et mérites des candidats sont hypothétiques et ne pourraient, le cas échéant, être constatés qu'à l'occasion d'actes individuels et ne peuvent être présumés; que l'habilitation donnée au Gouvernement de répartir les emplois de premier attaché de rang A 2 dans les trois catégories énumérées à l'article 8 ne portent pas atteinte aux règles statutaires et objectives de promotion telles que décrites aux articles 67 et suivants du statut;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'absence, dans le texte critiqué, de plus amples précisions quant aux critères de répartition des emplois de premier attaqué de rang A 2 n'est pas en soi révélateur d'un excès de pouvoir, d'erreur dans les motifs ou de violation du principe de bonne administration; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est dirigé contre l'article 64, alinéa 1er, du statut et est pris de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs, de la violation du droit à la carrière, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir; que le requérant expose que "Le Gouvernement se réserve le droit lorsqu'il en ressentira la nécessité, d'attribuer des emplois de promotion de rang A 3 qu'il déterminera à des agents relevant des autres organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale" alors que "les agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ont vocation à une carrière complète et ne peuvent se voir priver de l'accès à tous les emplois de promotion vacants au sein de leur administration";

Considérant que le troisième moyen est dirigé contre l'article 64, alinéa 2, du statut et est pris de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du caractère manifestement déraisonnable de la décision et de l'excès de pouvoir; que le requérant expose que "Le Gouvernement se réserve le droit, lorsqu'il en ressentira la nécessité, d'attribuer des emplois de promotion de rang A 3 qu'il déterminera à des agents appartenant à des administrations de l'Etat fédéral, des Communautés ou des autres Régions", alors que "Les agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale ont vocation à une carrière complète et à tous les emplois de promotion vacants au sein de leur administration".

Considérant, sur les deux moyens réunis, que, comme cela a été indiqué au point 3 de l'exposé des faits, l'article 64 litigieux a été remplacé par un texte nouveau

qui diffère de celui qui est critiqué notamment en ce qu'il exige des candidats extérieurs au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale qu'ils répondent à des conditions de promotion équivalentes à celles exigées pour les agents du ministère; que le requérant n'établit pas son intérêt à l'annulation du texte abrogé et ne demande pas l'extension de l'objet de son recours à l'article 64 nouveau du statut; que les deuxième et troisième moyens sont devenus irrecevables à défaut d'intérêt;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen dirigé contre le titre VIII de l'arrêté attaqué; que dans ce moyen, pris de la violation du principe de bonne administration, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir, le requérant reproche au système de formation élaboré par la partie adverse de comporter de nombreuses lacunes et imprécisions; qu'après avoir pris connaissance du rapport concluant à l'irrecevabilité du moyen en raison de son imprécision, ou à tout le moins à son caractère non fondé, le requérant écrit dans son dernier mémoire qu'il "doit admettre qu'en tant qu'il porte sur les dispositions de ce titre VIII, son recours a largement perdu de son intérêt" et s'en réfère à la sagesse du Conseil d'Etat quant au sort à réserver à ce moyen;

Considérant que le requérant admettant lui-même la perte d'intérêt à ce moyen, il y a lieu de déclarer celui-ci irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept mai deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^me^	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M^me^	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

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