

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.470 du 27 mai 2008

A.178.371/VIII-5715

En cause : **TRIENT** Vincent,
rue Cap. JM de Vismes 4
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

l'Etat belge, représenté par :
1. le Ministre du Budget,
2. le Ministre de la Fonction publique,
ayant élu domicile chez
Me Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 novembre 2006 par Vincent TRIEST qui demande l'annulation des articles 1^{er}, 3/ et 6/, 3, 10 et 11 de l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006 portant réforme de la carrière particulière des agents du niveau A au Service public fédéral Personnel et Organisation, publié au Moniteur belge du 11 septembre 2006;

Vu l'arrêt n/ 167.777 du 13 février 2007 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

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

Vu l'ordonnance du 8 avril 2008 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 23 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et Me JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour l'Etat belge;

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

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

Considérant que par un arrêté royal du 2 août 2002, le requérant, conseiller de la Fonction publique, a été promu conseiller général de la Fonction publique, en application des règles de la carrière plane, à partir du 1^{er} mai 2002;

Considérant que l'arrêté attaqué dispose notamment comme suit :

" Chapitre I^{er} - Intégration des grades particuliers et de certains grades communs dans la carrière du niveau A.

Article 1^{er}. Au Service public fédéral Personnel et Organisation, les grades suivants sont rayés :

- 1/ secrétaire permanent de recrutement adjoint
- 2/ conseiller général aux marchés publics
- 3/ conseiller général de la Fonction publique
- 4/ conseiller de sélection en chef
- 5/ conseiller de sélection en chef (carrière plane en extinction)
- 6/ conseiller de la Fonction publique
- 7/ conseiller en informatique
- 8/ conseiller aux marchés publics
- 9/ conseiller de sélection
- 10/ conseiller de sélection (carrière plane en extinction)
- 11/ conseiller adjoint aux marchés publics.

Art. 3. § 1^{er}. Les agents qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, sont titulaires de l'un des grades rayés appartenant à la carrière de conseiller de la Fonction publique repris dans la colonne 1, rémunérés dans une échelle de traitement reprise dans la colonne 2 sont nommés d'office dans la classe reprise dans la colonne 3, rémunérés dans l'échelle de traitement reprise dans la colonne 4 et portent le titre repris en regard de la colonne 5.

Grade rayé	Ancienne échelle	Classe de métier	Nouvelle échelle	Titre
1	2	3	4	5
Conseiller de la Fonction publique	27 647,34 - 42 362,37 11/2 x 1 337,73	A2	A23	Conseiller
Conseiller de la Fonction publique	31 660,33 - 46 375,36 11/2 x 1 337,73	A3	A31	Conseiller
Conseiller de la Fonction publique	34 424,84 - 50 477,60 12/2 x 1 337,73	A3	A32	Conseiller
Conseiller général de la Fonction publique	42 748,10 - 60 138,59 13/2 x 1 337,73	A4	A42	Conseiller général

§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, les agents anciennement revêtus du grade de conseiller de la Fonction publique, rémunérés dans l'échelle de traitement reprise ci-dessous et qui comptent une ancienneté pécuniaire d'au-moins dix ans sont intégrés dans l'échelle de traitement A32.

31 660,33 - 46 375,36
11/2 x 1 337,73
(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

Par dérogation au § 1^{er}, les agents anciennement revêtus du grade de conseiller de la Fonction publique, rémunérés dans l'échelle de traitement reprise ci-dessous et qui comptent une ancienneté pécuniaire d'au-moins douze ans sont intégrés dans l'échelle de traitement A33.

34 424,84 - 50 477,60
12/2 x 1 337,73
(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

§ 3. Par dérogation au § 1^{er}, les agents titulaires du grade rayé de conseiller général de la Fonction publique, nommés d'office dans la classe de métier A4 et rémunérés dans l'échelle de traitement A42, conservent le bénéfice de l'échelle de traitement reprise ci-dessous si cette échelle leur est plus favorable :

42 748,10 - 60 138,59
13/2 x 1 337,73
(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

§ 4. Les agents anciennement revêtus du grade de conseiller de la Fonction publique, nommés d'office dans la classe de métier A3 auparavant rémunérés dans la deuxième échelle de traitement reprise à la colonne 2 du § 1^{er}, obtiennent l'échelle de traitement reprise ci-dessous dès qu'ils comptent une ancienneté de classe de sept ans, pour autant qu'ils ne bénéficient pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable :

34 424,84 - 50 477,60
12/2 x 1 337,73
(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

Les agents anciennement revêtus du grade de conseiller de la Fonction publique, nommés d'office dans la classe de métier A3 et qui à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, étaient rémunérés dans la deuxième échelle de traitement reprise à la colonne 2 du § 1^{er}, obtiennent l'échelle de traitement reprise ci-dessous dès qu'ils

comptent une ancienneté de classe de dix ans, pour autant qu'ils ne bénéficient pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable :

42 748,10 - 60 138,59

13/2 x 1 337,73

(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

Les agents anciennement revêtus du grade de conseiller de la Fonction publique, nommés d'office dans la classe de métier A3 auparavant rémunérés dans la troisième échelle de traitement reprise à la colonne 2 du § 1^{er}, obtiennent l'échelle de traitement reprise ci-dessous dès qu'ils comptent une ancienneté de classe de dix ans, pour autant qu'ils ne bénéficient pas à ce moment d'une échelle de traitement plus favorable :

42 748,10 - 60 138,59

13/2 x 1 337,73

(Cl. 24 a. - Niv. A. - Gr. B)

Chapitre II - Dispositions transitoires, abrogatoires et finales.

Art. 10. Sont abrogés :

1. l'arrêté royal du 1^{er} août 1985 réglant le recrutement et la carrière des conseillers de la fonction publique, modifié par les arrêtés royaux des 7 décembre 1990 et 21 décembre 1990;
2. l'arrêté royal du 23 janvier 1990 fixant des conditions de recrutement aux grades de conseiller de sélection en chef et de conseiller de sélection, modifié par l'arrêté royal du 26 novembre 2002;
3. l'arrêté royal du 7 décembre 1990 relatif aux conseillers de la Fonction publique, modifié par l'arrêté royal du 4 avril 1995;
4. l'arrêté royal du 21 décembre 1990 modifiant l'arrêté royal du 1^{er} août 1985 réglant le recrutement et la carrière des conseillers de la fonction publique;
5. l'arrêté royal du 4 avril 1995 portant création du Bureau-Conseil en organisation et gestion et portant diverses dispositions relatives au corps des conseillers de la fonction publique;
6. l'arrêté royal du 19 janvier 1996 portant exécution de l'article 16 de l'arrêté royal du 4 avril 1995 portant création du Bureau-Conseil en organisation et gestion et portant diverses dispositions relatives au corps des conseillers de la fonction publique;
7. l'arrêté royal du 6 juillet 1997 fixant les échelles de traitement des grades particuliers du Service public fédéral Personnel et Organisation, modifié par les arrêtés royaux des 23 mai 2001, 12 septembre 2001, 20 juin 2002, 28 septembre 2003 et 10 août 2004;
8. l'arrêté royal du 6 juillet 1997 portant simplification de la carrière de certains agents du Service public fédéral Personnel et Organisation, modifié par les arrêtés royaux des 23 mai 2001 et 28 septembre 2003;
9. l'arrêté royal du 6 juillet 1997 portant diverses modifications à la carrière des informaticiens affectés au bureau-Conseil en organisation et gestion du ministère de la fonction publique, modifié par l'arrêté royal du 10 août 2004;
10. l'arrêté ministériel du 3 août 1991 octroyant une allocation forfaitaire au chef de corps des conseillers de la Fonction publique au service d'administration générale du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction, modifié par l'arrêté ministériel du 13 novembre 1991.

Art. 11. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} décembre 2004 à l'exception des articles 1^{er}, 3, 4 et 10 qui entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel ils auront été publiés au Moniteur belge.";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de la continuité du service public et des principes de bonne administration relatifs à la publicité, la motivation, la sécurité juridique et le devoir de rigueur; qu'il

soutient que la loi du changement ne dispense pas l'autorité d'agir avec cohérence dès lors que le postulat de rationalité du législateur s'applique aussi bien au pouvoir législatif qu'au pouvoir exécutif, que si le statut des fonctionnaires peut toujours être modifié lorsque l'intérêt du service le commande, l'autorité doit néanmoins agir prudemment n'intervenant pas de façon inopinée dans une situation existante, sauf en cas de motifs graves et sérieux, comme l'indique l'arrêt n/ 94.090 du 19 mars 2001, que les actes de la partie adverse contredisent ses intentions, qu'elle se base sur le principe de continuité pour poursuivre et étendre les missions de conseil en organisation puis sur celui de changement lorsqu'elle abroge toutes les dispositions réglementaires relatives aux conseillers de la Fonction publique sans voir que cette abrogation générale porte atteinte à la continuité des missions qu'elle déclare vouloir poursuivre et que, par cette incohérence, l'arrêté attaqué porte atteinte au principe de continuité du service public; qu'il affirme également que cet arrêté porte atteinte au principe de motivation, en ce que l'importance de la modification apportée aux missions de conseil en organisation exigerait que sa justification soit explicitée et figure dans le préambule de l'arrêté ou dans un rapport au Roi, au principe de sécurité juridique, dès lors que tant les autorités que le personnel des services publics perdent l'assurance que les conseils en organisation leur sont assurés en toute indépendance et en respectant la confidentialité, au principe de publicité, en ce que les déclarations publiques de l'autorité peuvent jeter le doute sur la volonté réelle de supprimer, en connaissance de cause, les règles et garanties d'indépendance et de confidentialité qui encadrent l'exercice des missions des conseillers de la Fonction publique, et au principe de rigueur, l'abrogation des dispositions relatives aux conseillers de la Fonction publique paraissant inopinée, c'est-à-dire aveugle et dépourvue de discernement;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir ce qui suit :

" (...) l'erreur d'appréciation ressort manifestement de la contradiction entre, d'une part, les déclarations de l'autorité (voir requête et dossier administratif) sur la poursuite des missions des conseillers de la Fonction publique par l'ensemble des agents du SPF Personnel et Organisation et, d'autre part, la suppression du code déontologique, lié à ces missions et sans lequel leur exercice ne peut être raisonnablement envisagé.

Sur base de la loi du changement, l'autorité pouvait certes renoncer à l'exercice des missions d'audit et de conseil en organisation qui étaient réglementairement celles des conseillers de la Fonction publique. Mais il est incontestable que telle n'était pas l'intention du Ministre puisqu'il a constamment et publiquement affirmé, entre autres au Parlement, qu'il entendait que le service public, avec tous ses agents, poursuive ces missions. Dès lors, il a commis une erreur manifeste d'appréciation en supprimant en bloc, et comme par inadvertance, un régime déontologique complet qui comprenait notamment la règle d'indépendance sans laquelle il est impossible de pratiquer des missions d'audit et de conseil dans les organisations.";

Considérant que l'arrêté attaqué s'inscrit dans la perspective de l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, l'intégration dans le niveau A des titulaires d'un grade particulier de niveau 1 dans les différents services publics fédéraux constituant l'aboutissement de la réforme entreprise; que cet arrêté a d'autant moins été adopté de manière inopinée que dès le mois de mars 2004, le requérant et ses collègues avaient connaissance du projet qui allait devenir l'arrêté attaqué et avaient fait part au Ministre compétent de leurs réactions; qu'en vertu de la loi du changement, les droits et obligations des agents des services publics peuvent être modifiés unilatéralement par l'autorité et, sauf disposition contraire, ces agents n'ont pas droit au maintien des avantages qu'un ancien statut leur aurait accordés; qu'il n'apparaît nullement que l'arrêté attaqué serait le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation; qu'à cet égard, des déclarations ministérielles ne constituent pas une source de droit; qu'en l'espèce, il peut d'autant moins en être tenu compte que le requérant n'en a pas déposé la copie et n'en a pas indiqué les références; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'obligeait la partie adverse à motiver formellement l'arrêté attaqué, le caractère réglementaire de celui-ci n'étant pas contestable; qu'il a été publié au Moniteur belge et a ainsi reçu la publicité nécessaire et suffisante; qu'enfin, la suppression de grades particuliers implique nécessairement l'abrogation des textes réglementaires qui leur sont spécifiques; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes généraux de bonne administration relatifs à la publicité, l'égalité, le devoir de rigueur et l'équité; qu'il reprend très largement l'argumentation exposée dans le premier moyen; qu'il ajoute qu'il a été admis dans la carrière des conseillers de la Fonction publique après la réussite d'un concours de recrutement spécifique, qui était d'un niveau d'exigences plus élevé que les concours généraux de recrutement au niveau 1; qu'il soutient que l'arrêté attaqué le rétrograde dans la hiérarchie et qu'il méconnaît le principe d'égalité en ce que les conseillers des Finances conservent leur titre et non les conseillers de la Fonction publique; qu'il critique également l'article 11 de l'arrêté attaqué en ce que les dispositions relatives aux conseillers de la Fonction publique n'entrent en vigueur que le premier jour du mois qui suit sa publication, alors que pour toutes les autres carrières, les arrêtés produisent leurs effets au 1^{er} décembre 2004; qu'il y voit une violation des principes du devoir de rigueur et d'égalité;

Considérant que la loi du changement autorisait la partie adverse à supprimer les grades de conseiller et de conseiller général de la Fonction publique avec toutes les conséquences que cela implique; que si le requérant a réussi un concours exigeant, cela lui a permis d'être recruté directement au rang 13 sans que cette réussite lui confère des droits intangibles pour l'avenir; que le fait de permettre aux agents dont

le grade est supprimé de conserver leur ancien titre relève du choix politique de chaque Ministre intéressé, choix qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de censurer; que, sur ce point, le moyen n'est pas fondé; qu'en ce qui concerne l'absence de rétroactivité de l'arrêté attaqué, celle-ci peut avoir des conséquences négatives en ce qui concerne les formations certifiées et les allocations de compétence; que, toutefois, le requérant ne soutient pas que l'article 11 lui causerait un quelconque préjudice; que sur ce point, le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe général de légitime confiance, de la sécurité juridique, de l'impartialité et de la loyauté; qu'il expose que la confiance et la bonne foi avec laquelle un agent s'est engagé au service de l'Etat sont surprises dès lors qu'une modification substantielle est apportée à ses perspectives professionnelles de manière arbitraire; qu'il estime que le caractère arbitraire de cette modification résulte de l'absence d'évaluation des activités des conseillers de la Fonction publique et du Bureau-conseil;

Considérant qu'ainsi que le Conseil d'Etat l'a rappelé, l'arrêté attaqué s'inscrit dans le cadre d'une politique générale menant à la suppression des grades particuliers dans tous les services publics fédéraux, ce qu'autorise la loi du changement; que l'objectif n'étant pas de pallier les insuffisances d'un service particulier ou d'un corps déterminé de fonctionnaires, il ne s'imposait pas de procéder à quelque évaluation que ce soit; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 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.