

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 190.589 du 17 février 2009

A.124.174/VIII-3148

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

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Sébastien DEPRE, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 juillet 2002 par Michel GODARD qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2002 modifiant 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, plus particulièrement de ses articles 14 et 56";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 22 juillet 2008 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 3 octobre 2008;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, 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^{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 faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant est fonctionnaire au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Après avoir été promu au grade d'architecte principal-chef de service (rang 12), il s'est vu attribuer le grade d'attaché, par application 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, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999. Le requérant expose également qu'il est délégué syndical, représentant la C.G.S.P., organisation syndicale représentative, au sein des comités de concertation et de négociation.

2. L'arrêté du 25 avril 2002 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant 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 dispose notamment:

" Art. 14. L'article 53 du même arrêté est remplacé comme suit :
"Art. 53. La décision de licenciement pour cause d'inaptitude professionnelle est prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination.
Le stagiaire licencié bénéficie d'un délai de préavis de trois mois. Toutefois, en cas de faute grave, il est licencié sans préavis".

(...)

Art. 56. Il est inséré dans le livre II, titre II, du même arrêté, les chapitres VIII, IX, X et XI, rédigés comme suit :

"CHAPITRE VIII - De la prime de mandat

Art. 358ter. (...)

CHAPITRE VIII (lire: IX). - De la prime d'ingénieur

Art. 358quater. § 1^{er}. Il est accordé aux agents titulaires des grades d'ingénieur, de premier ingénieur, d'ingénieur directeur, ainsi qu'aux agents des rangs A4 à A7 qui sont titulaires d'un diplôme d'ingénieur civil, agronome ou chimiste et des industries agricoles, une prime d'ingénieur dont le montant annuel forfaitaire est fixé à 3.500 EUR.

§ 2. La prime d'ingénieur est payée mensuellement et aux mêmes conditions que le traitement. Elle est liée à l'indice-pivot 138,01.

§ 3. La prime d'ingénieur ne peut être cumulée avec l'avantage pécuniaire prévu par mesure transitoire par l'arrêté royal du 14 janvier 1969 concernant la prime de productivité en faveur des ingénieurs du Ministère des Travaux Publics.

CHAPITRE X. - Des primes de projet

Art. 358quinquies. § 1^{er}. Une prime de projet est octroyée aux agents chargés de la réalisation de projets temporaires qui présentent un caractère stratégique et transversal.

Peuvent bénéficier de cette prime, les agents titulaires d'un grade du rang A2 au plus et disposant d'une évaluation "satisfaisant".

La prime n'est due que s'il n'y a pas d'interruption de l'exercice de la fonction pendant plus de 30 jours ouvrables successifs, à l'exception des congés annuels et du congé octroyé dans le cadre de la protection de la maternité.

§ 2. Le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint prépare un dossier de projet en concertation avec le Ministre, et le lui soumet ensuite pour approbation.

Le dossier comporte au moins les données suivantes:

1. La description du projet;
2. Le caractère stratégique et transversal du projet;
3. La durée du projet;
4. Les objectifs poursuivis;
5. La répartition des tâches entre le chef de projet et les assistants de projet ainsi que l'importance des prestations effectuées par chacun d'eux;
6. Les règles d'évaluation du projet.

Le Ministre désigne les chefs et les assistants de projets. Il peut mettre fin à un projet à tout moment ou à la participation à celui-ci d'un chef ou d'un assistant de projet. Il peut également pourvoir au remplacement de l'un d'eux.

La désignation d'un agent comme chef de projet suppose l'exercice d'une fonction à temps plein.

La désignation d'un agent comme assistant de projet suppose l'exercice de fonctions à mi-temps au moins.

§ 3. Le montant annuel de la prime de projet est fixé à :
3.500 ou 5.500 EUR pour le chef de projet;
2.500 EUR pour l'assistant de projet.

Le Ministre fixe le montant de la prime octroyée au chef de projet en fonction de l'importance dudit projet.

La prime de projet est payée mensuellement à terme échu jusqu'au terme du projet. Elle est liée à l'indice-pivot 138,01.

En cas de fin du projet avant son échéance, la prime est due proportionnellement au temps presté.

CHAPITRE XI. - De la prime d'excellence

Art. 358sexies. § 1^{er}. Une prime d'excellence est octroyée annuellement aux agents qui font la preuve d'une grande motivation dans leur travail et qui accomplissent leurs prestations de manière la plus efficiente.

Peuvent bénéficier de cette prime, les agents titulaires d'un grade du rang A3 au plus, disposant d'une évaluation "satisfaisant" et ne bénéficiant pas d'une prime de projet.

La prime n'est due que s'il n'y a pas d'interruption de l'exercice de la fonction pendant plus de 15 jours ouvrables successifs, à l'exception des congés annuels et du congé octroyé dans le cadre de la protection de la maternité.

§ 2. Sur proposition motivée des directeurs-chefs de service ou à défaut, des directeurs généraux, le conseil de direction désigne les agents qui peuvent bénéficier de la prime d'excellence.

Pour l'octroi de cette prime, le conseil de direction prend en considération les prestations de l'année écoulée des agents et il motive sa décision.

§ 3. Le Ministre fixe chaque année le montant maximum affecté aux primes d'excellence qui peut être attribué aux agents.

Le montant de la prime d'excellence octroyée à chacun des bénéficiaires s'élève à minimum 5% et maximum 10% du barème annuel brut du mois de décembre de l'année considérée.

Le conseil de direction fixe le pourcentage de la prime à attribuer aux agents en fonction de leurs mérites.

La prime d'excellence est payée une fois par an, au premier trimestre de chaque année. Elle est liée à l'indice-pivot 138,01."

(...)

Art. 65. Un article 452bis, rédigé comme suit, est inséré dans le même arrêté :
"Art. 452bis. Les chapitres X et XI du livre II, titre II relatifs aux primes de projet et d'excellence cesseront d'être en vigueur le 31 décembre 2004".

(...)"

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'intérêt à agir du requérant doit se limiter aux dispositions réglementaires qui pourraient affecter sa situation en qualité d'agent statutaire bénéficiant d'une nomination définitive; que, selon elle, le recours doit être déclaré irrecevable en tant qu'il émane d'une personne revendiquant,

en sa qualité de délégué syndical, le droit de représenter en justice les intérêts des agents du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale;

Considérant que le requérant réplique en faisant valoir qu'il a invoqué sa position de délégué syndical et l'intérêt fonctionnel qu'il en tire dans la mesure où il soutient, dans le premier moyen, qu'en prévoyant la possibilité de licencier un stagiaire sans préavis, pour faute grave, la partie adverse l'empêcherait d'exercer ses prérogatives syndicales l'autorisant à intervenir préventivement auprès des autorités afin de défendre les intérêts individuels des travailleurs;

Considérant que les dispositions réglementaires attaquées ne portent nullement atteinte aux prérogatives du requérant en sa qualité de délégué d'une organisation syndicale représentative; que le requérant, qui n'invoque du reste, dans aucun de ses moyens, la violation de dispositions réglementaires associant les syndicats au processus décisionnel, ne justifie d'aucun intérêt fonctionnel à obtenir l'annulation des dispositions attaquées; que le requérant ne justifie par ailleurs nullement sa qualité de mandataire lui permettant de représenter en justice les autres membres du personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale; que le seul intérêt dont peut se prévaloir le requérant consiste en un intérêt personnel, en tant que membre du personnel de ce ministère;

Considérant que le requérant ne justifie pas, en sa qualité d'agent statutaire bénéficiant d'une nomination à titre définitif, d'un intérêt personnel à poursuivre l'annulation de l'article 14 de l'acte attaqué qui concerne les agents en période de stage; que cette disposition n'a en effet nullement vocation à s'appliquer à lui;

Considérant qu'il n'y a dès lors lieu d'examiner la requête qu'en tant qu'elle est dirigée contre les articles 56 et 65 de l'acte attaqué qui, en tant qu'ils concernent l'octroi de primes à des agents définitifs, sont de nature à porter directement atteinte aux droits et aux intérêts du requérant;

Considérant que la prime d'excellence prévue par l'article 358sexies de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 précité tel que complété par l'article 56 de l'acte attaqué a été supprimée depuis le 31 décembre 2004 par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juin 2005 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 précité; qu'à défaut pour le requérant d'établir en quoi il aurait été lésé par le régime de la prime d'excellence tel qu'il était en vigueur

jusqu'au 31 décembre 2004, la requête doit être déclarée irrecevable en tant qu'elle vise cette prime;

Considérant que seul un moyen, le second du recours, est dirigé contre les articles 56 et 65 de l'arrêté attaqué; qu'il y a lieu de limiter l'examen du recours à ce moyen; qu'il y a lieu d'en omettre les critiques dirigées contre la prime d'excellence en raison du fait que la requête est irrecevable quant à cet objet;

Considérant que ce second moyen est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration et d'équité, des articles 10 et 11 de la Constitution; que, selon le requérant, l'article 56 de l'arrêté attaqué instaure une série de primes, dont certaines et plus particulièrement la prime d'ingénieur et la prime de projet, créent entre fonctionnaires de même niveau et de même qualification des discriminations injustifiées, et ne comportent ni justifications objectives, ni procédures objectives d'attribution alors que la partie adverse a l'obligation de traiter les membres de son personnel de manière équitable et de justifier de manière objective les différences de traitement qu'elle estime pouvoir instituer; qu'en ce qui concerne la prime d'ingénieur, le requérant expose que l'arrêté du 6 mai 1999 accorde déjà aux ingénieurs, sans aucune justification objective, une carrière et des barèmes préférentiels lorsqu'ils occupent des fonctions considérées comme spécifiques; que la partie adverse a maintenu, de manière discriminatoire par rapport aux agents qui occupent également des fonctions spécifiques (architectes, juristes, informaticiens...), une différence de traitement non justifiée de manière raisonnable et objective; que rien, selon lui, ne pourrait justifier que ces mêmes ingénieurs se voient octroyer une prime non seulement quand ils occupent ces fonctions, mais en raison de la simple détention d'un diplôme d'ingénieur; que le requérant ne voit pas ce qui pourrait justifier que les détenteurs d'un diplôme d'ingénieur perçoivent une prime, alors que les détenteurs d'un diplôme d'architecte ou de licencié, par exemple, qui sanctionne une formation tout aussi complexe, non seulement n'en perçoivent pas, mais ont tous été relégués dans les grades communs d'attachés, nonobstant l'exercice de fonctions spécifiques leur rendant difficilement accessibles les emplois de promotion de qualification générale; qu'en ce qui concerne la prime de projet, le requérant ne comprend pas la justification de celle-ci, tant lui paraît aléatoire le fait de qualifier certaines tâches de "projet temporaire présentant un caractère stratégique et transversal"; que la disposition attaquée permettrait au Ministre de choisir de manière arbitraire parmi les travaux effectués et d'y affecter de manière également arbitraire des agents, qui se verront attribuer une prime pour effectuer leur travail "normal"; qu'en outre, le requérant ne peut s'expliquer

pourquoi cette prime ne pourra être octroyée que jusqu'au 31 décembre 2002;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt du requérant au moyen, en ce qu'il est dirigé contre les dispositions relatives à la prime de projet qui ne l'affecte pas défavorablement, puisqu'il n'est nullement exclu du champ d'application de l'article 358quinquies de l'arrêté du 6 mai 1999, introduit par l'article 56 de l'arrêté du 25 avril 2002; qu'en ce qui concerne la prime d'ingénieur, la partie adverse reprend l'explication fournie dans les termes suivants par la note au Gouvernement qui précède l'arrêté attaqué :

" (la prime d'ingénieur) est instaurée pour faire face aux difficultés de recrutement des ingénieurs civils, et pour éviter la fuite de ceux-ci, après plusieurs années d'expérience, vers le secteur privé ou d'autres autorités publiques";

que la partie adverse insiste sur le fait que les ingénieurs sont proportionnellement beaucoup plus rares et plus demandés sur le marché de l'emploi que les titulaires d'autres diplômes; qu'ainsi le secteur privé concurrencerait considérablement le secteur public pour le recrutement d'ingénieurs; que le suivi des examens de recrutement confirmerait que pour six concours de recrutement d'ingénieurs civils, il y a eu une moyenne de moins de dix lauréats dont plusieurs renonceraient par la suite à se porter candidat; que la prime d'ingénieur est un incitant financier justifié par les contraintes du marché de l'emploi propre aux ingénieurs et les difficultés de recruter ou de maintenir en place cette catégorie de diplômés; qu'il s'agirait d'une différence de traitement qui repose sur une justification objective et raisonnable; qu'il en irait d'autant plus ainsi que le montant de la prime d'ingénieur reste bien en deçà de la différence de traitement des ingénieurs dans le secteur privé; que pour la prime de projet, la partie adverse relève qu'elle vise à récompenser les agents chargés de la réalisation d'un projet temporaire, stratégique et de nature transversale; qu'il s'agit, selon la note au gouvernement précédant l'adoption de l'acte attaqué, d'inciter les agents à accomplir des tâches neuves et originales, "en opposition avec la gestion quotidienne des missions"; qu'un tel objectif paraît tout à fait légitime, de sorte que l'existence d'une prime de projet ne pourrait être jugée illégale dans son principe; que la prime de projet reposerait par ailleurs sur une distinction objective et raisonnable entre les agents et les montants ne sont pas disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi; que, selon la partie adverse, le texte attaqué prévoit des balises précises, permettant au Ministre de prendre sa décision en parfaite connaissance de cause et que le texte attaqué contient d'importantes garanties permettant que l'approbation d'un projet résulte d'une analyse objective et impartiale des dossiers;

Considérant qu'en sa qualité d'agent statutaire, le requérant justifie de l'intérêt légal requis à solliciter l'annulation d'un régime de primes et ce tant par rapport

à celles dont il s'estime irrégulièrement exclu que par rapport aux autres dont il conteste les critères d'octroi ainsi que l'évaluation; que le requérant est dès lors recevable à poursuivre l'annulation partielle des articles 56 et 65 de l'acte attaqué en tant qu'ils instituent une prime ingénieur ainsi qu'une prime de projet;

Considérant qu'en ce qui concerne la prime d'ingénieur, la partie adverse ne démontre pas l'existence, lors de l'adoption de la disposition litigieuse, de difficultés de recruter ou de maintenir en service les titulaires des différents diplômes auxquels la disposition contestée accorde une prime; qu'en outre, la prime est accordée sans avoir égard aux fonctions exercées par les titulaires de ces diplômes et à leur caractère spécialisé dans les divers domaines d'activité de l'administration; que dans ces conditions et comme l'a déjà déclaré le Conseil d'Etat dans son arrêt DEMINNE et IMBRECKX, n/ 81.583 du 1^{er} juillet 1999 et dans son arrêt "Association des juristes des administrations wallonnes" et consorts, n/ 162.636 du 22 septembre 2006, l'octroi d'une telle prime est contraire au principe d'égalité;

Considérant qu'en ce qui concerne la prime de projet, l'avis L 32.864 donné le 25 mars 2002 par la section de législation a relevé ce qui suit :

" Article 358quinquies en projet

a) Cette disposition consacre les "primes de projet" qui sont octroyées aux agents "chargés de la réalisation de projets qui présentent un caractère exceptionnel". Ainsi que l'ont expliqué les délégués du ministre, cette disposition s'inspire dans une certaine mesure de l'arrêté royal du 19 octobre 1999 accordant une allocation aux membres du personnel chargés du développement de projets au sein de certains services publics, qui n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation.

La disposition en projet présente cependant certaines lacunes. Elle n'indique pas en quoi un projet peut être qualifié d'exceptionnel. Le paragraphe 2, alinéa 2, en projet, spécifie uniquement que le dossier préparé par le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint doit indiquer "le caractère exceptionnel du projet".

Afin d'éviter des interprétations divergentes à ce propos, il conviendrait que l'auteur du projet soit plus explicite sur cette condition.

b) Le paragraphe 2, alinéa 3, en projet, dispose que :

"Le ministre désigne les chefs et les assistants des projets. Il peut mettre fin à un projet à tout moment ou à la participation à celui-ci d'un chef ou d'un assistant de projet. Il peut également pourvoir au remplacement de l'un d'eux".

Cette disposition n'apporte aucune précision sur la manière dont les agents seront sélectionnés pour participer à la réalisation du projet, ce qui laisse une place à l'arbitraire.

De même que cette disposition n'indique pas les raisons qui justifieraient qu'un agent soit écarté de la participation d'un projet en cours.

c) Le paragraphe 3 en projet, détermine le montant de la prime de projet pour les chefs de projet et les assistants de projet.

Pour ce qui concerne les chefs de projet, le montant de la prime peut être de 3.500 ou 5.500 euros, le ministre étant habilité à déterminer ce montant en fonction de l'importance du projet

Ne conviendrait-il pas de prendre en considération la durée du projet et le volume des prestations demandées au chef de projet plutôt que de se fonder sur un critère vague comme celui de "l'importance du projet" ?

Cette disposition peut être à l'origine de litiges si elle n'est pas davantage circonscrite et objectivée";

qu'à la suite de l'avis précité de la section de législation, l'expression "projet exceptionnel" a été remplacée par "projet temporaire qui présente un caractère stratégique et transversal"; que l'on ne peut requérir de la partie adverse qu'elle donne une description plus détaillée des projets pouvant faire l'objet d'une prime sous peine de priver l'autorité chargée de son attribution du pouvoir d'appréciation qui lui revient; que si ce pouvoir est exercé de manière déraisonnable, des recours demeurent ouverts contre les décisions individuelles; que le moyen n'est pas fondé en tant qu'il est dirigé contre la prime de projet;

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que le second moyen est fondé uniquement en tant qu'il est dirigé contre la prime d'ingénieur;

Considérant que l'illégalité constatée en ce qui concerne le régime des primes d'ingénieur instauré par l'article 56 de l'acte attaqué doit également conduire à l'annulation de l'article 65 qui en détermine le champ d'application dans le temps,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés :

- l'article 56 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2002 modifiant 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, en tant qu'il insère un article 358quater dans l'arrêté précité du 6 mai 1999,
- l'article 65 du même arrêté.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

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 dix-sept février deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.