

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IX^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 202.435 du 29 mars 2010

A. 161.790/IX-4866

En cause : Ivy VANDENBERGHE
demeurant à Roulers,
Klokkeputstraat 107

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le ministre du Travail
assisté et représenté par
Me Ann Coolsaet, avocat,
ayant son cabinet à Anvers,
Arthur Goemaerelei 69,
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 18 avril 2005, vise l'annulation des articles 2 et 3, § 2, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004 'portant réforme des carrières particulières de niveau 2+ auprès de l'Office national de l'Emploi'.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et la requérante a déposé un mémoire en réplique.

Mme Melissa Celis, auditeur adjoint, a rédigé un rapport.

La partie défenderesse a introduit une demande de poursuite de la procédure et déposé un dernier mémoire. La requérante a introduit une demande de poursuite de la procédure et déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 22 février 2010.

M. Daniël Moons, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Ann Coolsaet, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, a été entendue.

Mme Melissa Celis, auditeur adjoint, habilitée à rendre un avis à l'audience, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Les faits

3.1. Au moment de l'arrêté attaqué, et depuis le 15 août 1995, la requérante travaille comme assistante pour l'emploi - niveau 2+ auprès de l'Office national de l'Emploi, plus précisément à l'agence locale pour l'emploi de Gistel.

3.2. Le 16 février 2005, le Moniteur belge publie l'arrêté royal du 27 décembre 2004 'portant réforme des carrières particulières de niveau 2+ auprès de l'Office national de l'Emploi' (ci-après : l'arrêté royal du 27 décembre 2004). Cet arrêté s'inscrit dans le cadre de la réforme du service public fédéral et de la modernisation des carrières des agents fédéraux.

3.3. Les carrières des grades communs appartenant aux niveaux 4, 3, 2 et 2+ avaient déjà été réformées par l'arrêté royal du 5 septembre 2002 'portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'État'. En application de cet arrêté royal du 5 septembre 2002, la nouvelle carrière fédérale prévoit le nouveau niveau B ainsi que le niveau de fonction "expert", en lieu et place du niveau 2+. Ce niveau de fonction ne comporte plus que 4 grades, à savoir : expert administratif (fonctions telles que secrétaire de direction,

traducteur, fonctions administratives posant des exigences plus élevées (notamment promotion niveau C), ...), expert financier (fonctions telles que comptable, ...), expert technique (fonctions telles que géomètre, assistant médical, assistant social, contrôleur social, ...) et expert ICT (fonctions telles que programmeur, analyste de programmation, ...). Chaque grade est représentatif d'un large groupe de fonctions pour lesquelles le marché prévoit un niveau comparable de rémunération.

3.4. En ce qui concerne les grades particuliers, le rapport au Roi précédant ledit arrêté royal du 5 septembre 2002 énonce ce qui suit :

« La problématique des grades particuliers doit encore être traitée dans le cadre des négociations sectorielles. Il sera insisté auprès des différents services publics pour qu'ils intègrent autant que possible les carrières de ces grades particuliers dans cette nouvelle carrière commune. Seules les carrières particulières pour lesquelles il existe un besoin fonctionnel, peuvent continuer à exister. Pour ces carrières particulières, les lignes de force de la modernisation doivent être suivies au maximum. »

Le grade d'assistant pour l'emploi concerne un grade particulier de niveau 2+, assorti de l'échelle de traitement 26C.

3.5. À la suite de la modification, par l'article 446 de la loi-programme du 24 décembre 2002, de l'article 19 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', il n'existait plus de cadre organique à l'Office national de l'Emploi et un nouveau plan du personnel devait être fixé par le comité de gestion. Au moment de l'entrée en vigueur de ces modifications, il n'y avait donc plus de fondement juridique pour intégrer les titulaires de grades particuliers dans les grades communs de l'arrêté royal du 5 septembre 2002.

Le 15 juillet 2004, le comité de gestion de l'Office national de l'Emploi a fixé le plan du personnel.

L'intégration des grades particuliers de niveau 2+ dans les grades communs de l'arrêté royal du 5 septembre 2002 a été réglée par l'arrêté royal du 27 décembre 2004 portant réforme des carrières particulières de niveau 2+ auprès de l'Office national de l'Emploi, dont la requérante attaque les articles 2 et 3, § 2.

Les articles 2 et 3, § 2, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004 sont rédigés comme suit :

« [...]

Art. 2. § 1er. Les agents qui, le 1er octobre 2002, sont titulaires du grade rayé d'assistant de l'emploi, sont nommés d'office dans le grade d'expert administratif.

§ 2. Pour le calcul de l'ancienneté de grade des agents nommés en vertu du § 1er, sont admissibles les services prestés dans le grade rayé dont ils étaient titulaires.

L'ancienneté acquise dans le niveau 2+ est censée être acquise dans le niveau B.

§ 3. Les agents visés au § 1er, peuvent participer à la mesure de compétences 1.

Art. 3. [...]

§ 2. Les agents obtiennent dans l'échelle BA1 le traitement égal ou immédiatement supérieur au traitement dont ils bénéficiaient dans leur ancien grade.

L'ancienneté utile de ces agents est fixée sur base du résultat de leur intégration.

Par dérogation aux articles 14, 15, 17 et 18 de l'arrêté royal du 29 juin 1973 portant statut pécuniaire du personnel des services publics fédéraux, cette ancienneté utile devient l'ancienneté pécuniaire fictive fixée dans le seul niveau B.

La différence entre l'ancienneté pécuniaire et l'ancienneté utile acquises dans l'ancienne échelle est reprise dans la nouvelle échelle de traitement et est limitée à onze mois. »

IV. Recevabilité du recours

Exception de la partie défenderesse

4. La partie défenderesse soulève que la requérante n'a aucun intérêt à l'annulation de l'article 2, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004, attendu que ces dispositions ne portent pas préjudice à sa carrière.

Appréciation

5. La requérante ne justifie de l'intérêt requis en droit à l'annulation des articles 2 et 3, § 2, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004, que dans la mesure où sa situation juridique a été modifiée défavorablement par les dispositions attaquées. En d'autres termes, il est impératif que ces dispositions lèsent effectivement la requérante. Si l'arrêté attaqué n'est que partiellement dommageable à la requérante, elle a alors uniquement intérêt à l'annulation des dispositions lui portant préjudice.

6. S'agissant de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal attaqué, il peut être admis qu'il a modifié la situation juridique individuelle de la requérante. En effet, cette disposition fixe le traitement pour le nouveau grade d'expert administratif ainsi que l'ancienneté dans l'échelle de traitement BA1. Attendu que la requérante peut être effectivement lésée par cette disposition, elle justifie de l'intérêt requis en droit.

7. En ce qui concerne l'article 2, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal attaqué, on n'aperçoit pas en quoi ces dispositions portent un quelconque préjudice à la requérante. En effet, en vertu de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal attaqué, sont admissibles pour le calcul de l'ancienneté de grade des experts administratifs les prestations accomplies dans le grade rayé dont ils étaient titulaires et l'ancienneté acquise dans le niveau 2+ est censée avoir été acquise dans le niveau B. Par conséquent, cette disposition ne modifie en rien la situation juridique de la requérante. En vertu de l'article 2, § 3, ils peuvent participer à la

mesure de compétences 1. Ces dispositions n'affectent aucunement la situation juridique de la requérante de façon défavorable, ce que, au demeurant, cette dernière ne conteste pas. Dès lors que ces dispositions ne lui causent aucun préjudice, la requérante n'a aucun intérêt à son recours en annulation en ce qui concerne ces dispositions.

8. En conséquence, la requérante n'a intérêt à son recours que s'il est formé contre l'article 3, § 2, de l'arrêté royal attaqué. Dans la mesure où le recours est dirigé contre l'article 2, il n'est pas recevable à défaut d'intérêt. Les moyens invoqués par la requérante ne doivent donc être examinés davantage que dans la mesure où ils se rapportent à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal attaqué.

V. Examen des moyens

Premier moyen

Point de vue des parties

9. Dans un premier moyen, la requérante invoque la violation du principe d'égalité ainsi que des principes généraux de bonne administration, et plus particulièrement du principe du raisonnable.

La requérante fait valoir tout d'abord que l'arrêté royal attaqué a été adopté en violation du principe d'égalité, dès lors qu'il s'agit en l'espèce d'agents se trouvant dans une situation identique ou similaire, mais qui sont traités de manière différente, sans que la distinction opérée puisse être justifiée raisonnablement.

La requérante déclare que l'arrêté royal attaqué, qui prévoit l'intégration du niveau 2+ dans un grade administratif de niveau B sur la base du traitement, est discriminatoire à l'égard des agents concernés, attendu que les contrôleurs sociaux ont été intégrés dans un grade technique de niveau B. En outre, différents services publics fédéraux ont intégré leurs grades particuliers sur la base de l'ancienneté, avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 2002.

La requérante ajoute que les assistants pour l'emploi doivent être nommés dans le grade d'expert technique et traités comme tel. L'intégration dans les nouvelles échelles de traitement doit se faire en fonction de l'ancienneté pécuniaire acquise. Cette ancienneté doit tenir lieu de seule ancienneté dans le grade d'expert technique.

Lors de l'intégration des grades communs et des grades particuliers comparables ou identiques dans les nouvelles carrières de niveau B, l'autorité a toujours appliqué les mêmes principes d'intégration. À cet égard, la requérante fait référence à l'intégration des grades communs et particuliers de contrôleur social, d'assistant technique et de contrôleur sanitaire. Ceux-ci connaissaient tous le même déroulement de carrière au niveau 2+ et sont identiques à la carrière d'assistant pour l'emploi. S'agissant de situations similaires, la requérante aurait dû être intégrée comme expert technique.

Le manque de moyens budgétaires soulevé par l'Office national de l'Emploi ne permet pas d'opérer une distinction, compte tenu du fait que les moyens budgétaires destinés à financer la réforme des carrières ont été alloués à l'Office national de l'Emploi à partir d'un poste du budget fédéral global dès 2002. Ces moyens servent au financement de l'intégration des grades communs et particuliers des niveaux 4, 3, 2 et 2+.

La requérante soutient ensuite que les tâches et les responsabilités confiées aux assistants pour l'emploi ont trait, dans une large mesure, à des compétences techniques que l'autorité attend d'un expert technique et que l'accomplissement de leurs missions requiert un très bon bagage technique. En outre, les contrôleurs sociaux et les assistants pour l'emploi doivent accomplir des prestations complémentaires en soirée et/ou le week-end s'ils veulent exécuter leur travail correctement.

La requérante conclut que le principe d'égalité a été enfreint et que l'autorité a également violé le principe du raisonnable, attendu qu'elle a manifestement fait un mauvais usage de sa liberté d'action.

10. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse soutient que les assistants pour l'emploi ne se trouvent pas dans une situation similaire à celle des contrôleurs sociaux.

Elle fait remarquer que l'ancien grade de contrôleur social était un grade commun des services publics fédéraux, et que la fonction d'assistant pour l'emploi s'avère de surcroît très différente de la fonction de contrôleur social et d'autres fonctions auxquelles se compare la requérante. La mission première du contrôleur social, appartenant à la famille de fonctions « contrôle », consiste à surveiller l'application de la réglementation du chômage et de la législation sociale. L'assistant pour l'emploi, par contre, appartient à la famille de fonctions « gestion de dossiers », et n'a en fait qu'une mission, à savoir celle d'organiser le fonctionnement de l'agence locale pour l'emploi. La mission première d'un assistant pour l'emploi est donc sans rapport avec la mission de contrôle des contrôleurs sociaux, entre autres, ainsi qu'en témoigne la description générale des familles de fonctions « contrôle », d'une part, et « gestion de dossiers », d'autre part.

La partie défenderesse fait valoir qu'en l'espèce, aucune différence de traitement ne peut être contestée, attendu qu'il ne s'agit pas de fonctions similaires. Au contraire, soutient-elle, la requérante bénéficie bien d'un traitement identique à un certain nombre de fonctions effectivement comparables. Au sein de l'Office national de l'Emploi, il existe en effet un ensemble de fonctions de niveau similaire, relevant aussi du grade d'expert administratif, et qui requièrent également une expertise technique approfondie. Ces fonctions relèvent pourtant du grade d'expert administratif. Le fait qu'une certaine expertise technique soit demandée pour une fonction spécifique n'implique pas qu'il s'agisse d'un grade d'expert technique.

Selon la partie défenderesse, il existe en outre une justification objective et raisonnable concernant la différence de traitement opérée par rapport aux fonctions visées par la requérante.

L'arrêté royal attaqué ne peut en effet être adopté que si un avis favorable est rendu par le Commissaire du Gouvernement au Budget de l'Office national de l'Emploi. Le premier projet relatif à l'intégration des assistants pour l'emploi dans le niveau B prévoyait une intégration dans l'échelle de traitement BT1. Ce projet a reçu un avis défavorable pour des raisons budgétaires. Une proposition ultérieure prévoyant l'intégration dans le grade d'expert administratif et l'échelle de traitement BA1 a bien reçu l'accord du Commissaire du Gouvernement.

11. Dans son mémoire en réplique, la requérante soutient que la partie défenderesse ne démontre pas pourquoi la comparaison avec d'autres fonctions évoquées par la requérante ne se justifie pas.

Lorsque la partie défenderesse soutient que la fonction d'assistant pour l'emploi est sensiblement différente de la fonction de contrôleur social, la requérante précise que si tel était le cas, conformément à l'arrêté royal attaqué, aucune intégration ne pouvait avoir lieu du niveau 2+ dans un grade administratif de niveau B sur la base du traitement, attendu que la technicité de la fonction exercée constitue le critère. Ensuite, la requérante rappelle que l'exécution de la mission première de l'assistant pour l'emploi requiert un très bon bagage technique.

Dans la mesure où la partie défenderesse soutient que l'intégration des assistants pour l'emploi n'a pas reçu, en première instance, l'avis favorable du Commissaire du Gouvernement pour des raisons budgétaires, la requérante rappelle que les moyens budgétaires servant au financement de la réforme des carrières ont été alloués à l'Office national de l'Emploi à partir d'un poste du budget fédéral global dès 2002.

12. Dans son dernier mémoire, la partie défenderesse répète que la requérante ne se trouve pas dans une situation similaire à celle des catégories d'agents qu'elle spécifie elle-même, à savoir les contrôleurs sociaux. Elle déclare que le principe d'égalité ne s'oppose pas à une différence de traitement opérée entre des catégories de personnes distinctes et que, dès lors que les fonctions

auxquelles se compare la requérante sont foncièrement différentes, il n'est pas nécessaire de vérifier s'il existe une justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement.

Appréciation

13. Il ne peut être adhérent à la critique de la requérante portant sur le fait que les titulaires du grade rayé d'assistant pour l'emploi sont d'office nommés dans le grade d'expert « administratif », plutôt que dans le grade d'expert « technique ».

Bien que la requérante soutienne que les tâches et les responsabilités confiées aux assistants pour l'emploi ont trait à des compétences techniques et que l'exécution de leurs missions requiert un très bon bagage technique, on constate qu'elle n'apporte pas suffisamment d'éléments démontrant que cette fonction est en réalité une fonction technique qui doit être placée sous le dénominateur d'expert « technique ».

La requérante fait valoir que la fonction d'assistant pour l'emploi est comparable à celle de contrôleur social. Or, il ressort du dossier administratif qu'une différence essentielle existe entre les deux fonctions, la première appartenant à la famille de fonctions « contrôle », et la seconde à la famille de fonctions « gestion de dossiers ». L'objectif de la famille de fonctions « contrôle » consiste à surveiller l'application de la législation et/ou de la réglementation complexe, à la contrôler, à relever les infractions et à donner des conseils afin d'assurer les intérêts de l'autorité, de régulariser, de punir les infractions et de réconcilier. Cette famille de fonctions comprend principalement des contrôleurs économiques, des contrôleurs agricoles, des contrôleurs sociaux, des contrôleurs sanitaires, des contrôleurs du travail et des contrôleurs financiers qui ne sont pas des contrôleurs fiscaux. Par contre, l'objectif de la famille de fonctions « gestion de dossiers » consiste à traiter des dossiers dans un certain domaine d'expertise ou de connaissance complexe en vue de prendre une décision sans déroger à la réglementation en vigueur. Bien que les fonctions de cette dernière famille de fonctions requièrent une certaine connaissance

« technique », il ne peut être admis sans plus qu'il s'agit d'une fonction technique.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre, comme la partie défenderesse, que la fonction de contrôleur social appartient à la famille de fonctions « contrôle » et que la fonction d'assistant pour l'emploi appartient à la famille de fonctions « gestion de dossiers ». Par conséquent, on ne peut que conclure que la fonction d'assistant pour l'emploi est intrinsèquement différente de celle de contrôleur social. Il n'est donc pas manifestement déraisonnable que les assistants pour l'emploi soient d'office nommés dans le grade d'expert « administratif », et que les contrôleurs sociaux soient d'office nommés dans le grade d'expert « technique ».

14. Dès lors qu'il est établi que la requérante ne rend pas plausible le fait que les anciens assistants pour l'emploi devaient d'office être nommés dans le grade d'expert « technique » plutôt que dans le grade d'expert « administratif », le recours doit être rejeté comme non fondé, dans la mesure où elle vise, par ce recours, l'annulation de l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004.

15. Le principe d'égalité n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories, pour autant que cette différence repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure examinée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Lors de l'intégration des carrières de niveau 2+ dans le niveau B, une distinction a été opérée en ce qui concerne la fixation de la nouvelle échelle de traitement, entre deux modes d'intégration.

Selon le premier mode d'intégration, l'ancienneté pécuniaire acquise est censée être acquise dans la nouvelle échelle de traitement. Comme

l'indique la requérante à juste titre, ceci s'applique aux agents qui, au 1^{er} octobre 2002, sont titulaires du grade commun rayé de contrôleur social et sont nommés d'office dans le grade d'expert technique, aux agents qui, au 1^{er} octobre 2002, sont titulaires du grade particulier rayé de contrôleur et d'assistant technique, et sont tous les deux nommés d'office dans le grade d'expert technique et aux agents qui, au 1^{er} octobre 2002, sont titulaires du grade particulier rayé de contrôleur sanitaire et sont nommés d'office dans le grade d'expert technique.

Selon l'autre mode d'intégration dans l'échelle de traitement BA1, le traitement obtenu est égal ou immédiatement supérieur à celui de l'ancien grade. L'article 3, § 2, attaqué, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004, l'applique aux agents qui, le 1^{er} octobre 2002, sont titulaires du grade particulier rayé d'assistant pour l'emploi et sont d'office nommés dans le grade d'expert administratif.

S'agissant de la fixation de la nouvelle échelle de traitement, les anciens assistants pour l'emploi sont donc traités différemment par rapport aux anciens contrôleurs sociaux, contrôleurs, assistants techniques et contrôleurs sanitaires, tous titulaires de l'ancien niveau 2+, devenu le niveau B.

Pour la partie défenderesse, cette distinction en matière de fixation de la nouvelle échelle de traitement tient à des raisons budgétaires. À cet égard, elle renvoie à l'avis défavorable du Commissaire du Gouvernement au Budget de l'Office national de l'Emploi du 7 juillet 2004 sur le projet d'arrêté royal, qui prévoyait que l'ancienneté pécuniaire acquise était censée avoir été acquise dans la nouvelle échelle de traitement, ainsi qu'à l'accord du Commissaire du Gouvernement du 9 septembre 2004 sur le projet d'arrêté royal, qui prévoyait que les agents du grade rayé d'assistant pour l'emploi obtiennent dans l'échelle de traitement BA1 le traitement égal ou immédiatement supérieur au traitement dont ils bénéficiaient dans leur ancien grade.

Le motif susvisé n'est toutefois aucunement lié à la situation statutaire et pécuniaire des assistants pour l'emploi. Il n'est nullement allégué que leur statut pécuniaire différait de celui des contrôleurs sociaux, différence qui pourrait éventuellement justifier une autre forme d'intégration dans la nouvelle échelle de traitement.

Le motif évoqué, à savoir la situation budgétaire de l'Office national de l'Emploi, doit être considéré comme un motif tout à fait extérieur à la situation de la requérante. Il ne ressort pas du dossier administratif qu'il existe des motifs autres que budgétaires pour justifier le mode d'intégration susmentionné des anciens assistants pour l'emploi. En effet, le projet d'arrêté royal initial prévoyait que l'ancienneté pécuniaire acquise était censée avoir été acquise dans la nouvelle échelle de traitement, ce qui correspond au mode d'intégration qui a également été appliqué, entre autres, aux anciens contrôleurs sociaux, contrôleurs et assistants techniques, ainsi qu'aux anciens contrôleurs sanitaires. Ce projet d'arrêté royal a été adapté uniquement à la suite de l'avis défavorable du Commissaire du Gouvernement au Budget de l'Office national de l'Emploi, en ce sens que les agents du grade rayé d'assistant pour l'emploi obtiennent dans l'échelle de traitement BA1 le traitement égal ou immédiatement supérieur au traitement dont ils bénéficiaient dans leur ancien grade, ce qui correspond à l'autre mode d'intégration des carrières de niveau 2+ dans le niveau B. Un tel motif, sans rapport avec la situation pécuniaire et statutaire propre de la requérante, est dénué de pertinence, quant à la fixation de la nouvelle échelle de traitement, pour justifier une différence de traitement par rapport à d'autres agents de la même institution, à savoir les contrôleurs sociaux.

En accord avec la requérante, il est établi que le principe d'égalité a été violé.

Le premier moyen est fondé dans la mesure indiquée ci-dessus.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 27 décembre 2004 'portant réforme des carrières particulières de niveau 2+ auprès de l'Office national de l'Emploi'.

Le Conseil d'État rejette le recours pour le surplus.

2. Le présent arrêt sera publié par extrait selon les mêmes modalités que l'arrêté partiellement annulé.

3. Les dépens du recours en annulation, fixés à 175 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles en audience publique du 29 mars 2010, par le Conseil d'État, IXe chambre, composée de :

André Vandendriessche,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Pierre Barra,	conseiller d'État,
assistés de	
Vera Wauters,	greffier.

Le greffier

Le président

Vera Wauters

André Vandendriessche

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.