

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.451 du 18 février 2014

A. 208.548/VIII-8578

En cause : **l'Union nationale des services publics (UNSP) - secteur Finances,**
ayant élu domicile chez
M^e Raphaël MOSSOUX, avocat,
rue Charles Magnette 2C/013
4000 Liège,

contre :

- 1. l'État belge,** représenté par le
ministre des Finances,
- 2. le secrétaire d'État à la Fonction publique,**
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 avril 2013 par l'Union nationale des services publics (UNSP) - secteur Finances qui demande l'annulation de "l'arrêté royal du 11 février 2013 (MB du 15/02/2013) modifiant l'arrêté royal du 2 août 2012 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 14 janvier 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 14 février 2014;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Aline CHARLIER, loco M^e Raphaël MOSSOUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{me} Fabienne ROLAND, conseiller, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Anne-Sophie VERRIEST, loco M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. L'UNSP - secteur Finances est une organisation syndicale représentative des membres du personnel du SPF Finances et, à ce titre, elle siège dans le comité de secteur II-Finances.

2. La note au conseil des ministres du 28 septembre 2012 relative au projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense et d'autres dispositions relatives à l'évaluation indique, dans son point 3, relatif aux "organes consultatifs internes et/ou externes" ce qui suit:
" Le projet devra être soumis à la négociation syndicale auprès du Comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux".

3. Les négociations syndicales ont abouti au protocole n° 672 du 26 octobre 2012 qui mentionne que les délégations de l'autorité et des organisations syndicales ne sont pas parvenues à un accord.

4. L'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense et d'autres dispositions relatives à l'évaluation est adopté le 11 février 2013 et publié au Moniteur belge du 15 février suivant. Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'arrêté royal attaqué s'applique à tous les secteurs de la fonction publique fédérale; que dès lors que le SPF Finances n'est pas à l'origine de la réglementation attaquée, il y a lieu de le mettre hors cause;

Considérant que la partie requérante indique qu'elle est une organisation syndicale représentative des membres du personnel du SPF Finances et que, à ce titre, elle siège dans le comité de secteur II-Finances et participe à toutes les négociations et concertations qui ont lieu dans des comités intermédiaires traitant des mesures qui sont prises dans les matières relatives au statut administratif des agents du personnel du SPF Finances et aux décisions fixant un cadre au personnel des services ressortissant au comité de concertation dont il s'agit ainsi que dans les matières qui traitent du statut particulier des employés des hypothèques;

Considérant que la partie adverse expose que la partie requérante ne démontre, dans sa requête en annulation et les pièces y annexées, ni l'existence et l'opposabilité de l'organe ayant décidé d'introduire le recours, ni la régularité de la désignation des personnes ayant pris cette décision, ni encore la régularité de la décision d'introduire le recours; qu'elle constate que la décision d'introduire le recours en annulation a été prise par les deux présidents fédéraux conjointement alors qu'il ressort des statuts de l'UNSP, qui ne précisent pas explicitement qui est compétent pour décider d'agir en justice au nom et pour le compte de la fédération, ce qui suit :

1. les présidents fédéraux siégeant ensemble ne constituent pas un organe de la partie requérante;
2. aucune disposition des statuts ne leur accorde la compétence de décider de l'introduction d'une action en justice au nom et pour le compte de la partie requérante;
3. aucune disposition des statuts ne prévoit la possibilité de déléguer une telle compétence aux présidents fédéraux siégeant ensemble;
4. le délai d'introduction d'un recours en annulation est compatible avec la convocation d'une réunion du bureau exécutif, dès lors que celui-ci se réunit au moins une fois par mois, en sorte qu'aucune urgence ne peut être invoquée pour déroger à la compétence du bureau exécutif;

qu'elle indique encore que le procès-verbal de la réunion des présidents fédéraux révèle, par ailleurs, que le recours en annulation vise à réagir à une situation apparemment ancienne et, en tous cas, récurrente et non à réagir à une violation ponctuelle et précise des prérogatives syndicales de la partie requérante mais constitue, plus largement, une "mesure pour assurer la mise en œuvre efficace de la politique syndical"; qu'elle en déduit que la décision d'introduire le recours appartenait dès lors au bureau exécutif de la partie requérante, et non aux seuls

présidents fédéraux; que pour le surplus et en ordre subsidiaire, elle soutient qu'il y a lieu d'examiner conjointement la recevabilité du recours et les deux moyens d'annulation soulevés qui sont, selon elle, non fondés; qu'elle en conclut en conséquence que les prérogatives syndicales de la partie requérante n'ont pas été méconnues et qu'il s'ensuit qu'elle n'a ni intérêt ni qualité au présent recours;

Considérant que, comme le souligne la partie adverse, les statuts de l'UNSP ne précisent pas explicitement qui est compétent pour décider d'agir en justice au nom et pour le compte de la fédération; qu'en l'espèce, il convient cependant de constater que le recours est introduit non pas par l'UNSP mais par l'UNSP - secteur Finances qui apparaît comme ayant une existence propre et autonome par rapport à sa fédération mère; qu'il convient ainsi de se référer à son règlement d'ordre intérieur qui détermine ses règles de fonctionnement; qu'ainsi que l'expose la partie requérante, il ressort de ce règlement que les deux présidents représentent l'UNSP - secteur Finances dans ses rapports avec l'autorité publique et les tiers, tant sur le plan administratif que juridique, aussi bien au niveau national qu'international (article 25, § 2, point a)); qu'il est donc permis d'en déduire qu'ils sont compétents pour prendre la décision d'introduire une action au nom de l'UNSP - secteur Finances, comme cela ressort du procès-verbal de la réunion du 8 avril 2013, et ce d'autant plus que le présent recours a pour objet de sauvegarder les prérogatives de l'UNSP - secteur Finances en ce qu'elle siège au sein du comité de secteur II; qu'il ressort de ce qui précède que la décision d'introduire le présent recours pouvait valablement être adoptée par les deux présidents fédéraux; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 2 à 9 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, des articles 13 à 33 et des annexes de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 précitée, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, du principe du parallélisme des formes et de l'excès de pouvoir; que la partie requérante expose que toutes les dispositions de l'acte attaqué complètent ou modifient un cycle d'évaluation institué dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense et qu'elles concernent notamment le système d'évaluation des agents du SPF Finances; qu'elle est d'avis que ces dispositions ne pouvaient être prises, pour ce qui concerne le SPF Finances, qu'après une négociation au sein du comité de secteur II; qu'elle considère qu'il aurait dû, d'autant plus, en être ainsi qu'elle est une organisation syndicale qui siège auprès du comité de secteur II et non auprès du comité B, au sein duquel les dispositions attaquées ont été négociées;

Considérant que la partie adverse observe que le premier moyen est pris de la prétendue violation d'un grand nombre de principes et rappelle qu'il ne suffit toutefois pas d'invoquer la violation d'une règle de droit pour formuler un moyen d'annulation recevable; qu'elle ajoute que, pour être recevable, un moyen d'annulation doit indiquer la règle de droit qui aurait été méconnue et en quoi elle l'a été; qu'en l'espèce, elle soutient que la partie requérante se contente d'affirmer que l'acte attaqué aurait dû faire l'objet d'une négociation au sein du comité de secteur II au motif qu'il touche notamment des agents du SPF Finances sans indiquer dans laquelle des nombreuses dispositions dont elle invoque la violation se trouverait cette obligation; qu'elle considère que ce premier moyen est irrecevable;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante souligne que les dispositions visées par le premier moyen réglementent la négociation syndicale ainsi que les comités de négociation; qu'elle se réfère particulièrement aux articles 2, § 1^{er}, et 4 de la loi du 19 décembre 1974 précitée et à l'article 19 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité; qu'elle expose que les dispositions modifiées par l'acte attaqué ont été négociées, lors de leur adoption, au sein du comité de secteur II et que, en vertu de la règle du parallélisme des formes, ces dispositions devaient être modifiées après une nouvelle négociation au sein de ce comité; qu'elle fait valoir que ce principe est incontournable dès lors que les formalités suivant lesquelles le règlement antérieur a été adopté avaient pour objet d'assurer la représentation d'intérêts qui n'étaient pas strictement ceux de l'administration; qu'elle insiste encore sur la circonstance que la négociation au sein du comité de secteur II s'imposait d'autant plus que les dispositions spécifiques applicables aux institutions relevant d'un secteur doivent être négociées au sein du comité de ce secteur déterminé et que les carrières au SPF Finances sont spécifiques; qu'elle relève qu'elle n'a jamais été invitée à négocier ou s'exprimer sur l'abrogation des dispositions qu'elle avait négociées; que, dans son dernier mémoire, elle maintient que le principe du parallélisme des formes a bien été méconnu, peu importe, selon elle, que l'acte attaqué abroge, d'une part, une réglementation antérieure et édicte, d'autre part, de nouvelles dispositions;

Considérant qu'il ressort de la requête que la partie requérante conteste le fait que les dispositions de l'acte attaqué n'ont pas été négociées au sein du comité de secteur II, ce qui, selon elle, serait contraire aux dispositions de la loi du 19 décembre 1974 précitée et de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité relatives à la négociation syndicale; que la requête fait ainsi bien état de la règle de droit qui aurait été méconnue et de la manière dont elle l'a été; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que l'acte attaqué, à savoir l'arrêté royal du 11 février 2013, modifie plusieurs dispositions contenues dans l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense ainsi que dans l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public; que ces arrêtés royaux ont été négociés et ont abouti à la conclusion de protocoles, lors de leur adoption et de leur modification, au sein du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux (comité B) et non au sein du comité de secteur-II; que dans ces conditions, l'acte attaqué devait également être soumis à ce comité B; qu'il en va d'autant plus ainsi que cet arrêté modifie les règles relatives à l'évaluation applicables dans tous les secteurs de la fonction publique fédérale; qu'il s'imposait donc, en l'espèce, d'appliquer l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 précitée selon lequel :

" Le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux n'est toutefois compétent que si les questions intéressent les agents d'au moins deux services publics fédéraux, communautaires ou régionaux pour lesquels au moins deux comités de secteur ont été créés en application de l'article 4";

que par ailleurs, le principe du parallélisme des formes n'a pas été méconnu, et ce d'autant plus qu'il découle de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 précitée que la forme qui est exigée est la négociation syndicale au sein du comité compétent; qu'en l'espèce, l'exigence de négociation a été respectée et a eu lieu au sein du seul comité compétent, à savoir le comité B; que le premier moyen n'est ainsi pas fondé;

Considérant que le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que du principe d'égalité de traitement, du principe de bonne administration, du principe de protection ou de respect de la confiance légitime et du principe de sécurité juridique; que la partie requérante expose que l'article 22 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité, modifié par l'acte attaqué, instaure trois commissions de recours en matière d'évaluation et que l'article 22ter prévoit que chaque organisation syndicale représentative désigne ses représentants; qu'elle constate que l'article 1^{er}, 13^o, de l'acte attaqué définit ce que l'on entend par organisation syndicale représentative en faisant référence à la définition contenue dans l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974 précitée et souligne qu'elle n'est pas une organisation syndicale représentative au sens de l'article 7 mais bien au sens de l'article 8 de cette loi; qu'elle en déduit qu'en faisant ainsi référence à l'article 7, l'acte attaqué l'exclut de la possibilité d'avoir un représentant dans les commissions chargées d'évaluer le recours des agents dans le cadre de leur évaluation alors que toutes les autres organisations syndicales représentatives y auront leur représentant; qu'elle fait valoir qu'il s'agit d'une rupture du principe d'égalité et d'une discrimination non légitime à son égard dès lors que ses prérogatives sont méconnues;

Considérant que la partie adverse rappelle qu'il ne suffit pas d'invoquer la violation d'une règle de droit pour formuler un moyen d'annulation recevable et que, pour être recevable, un moyen d'annulation doit indiquer la règle de droit qui aurait été méconnue et en quoi elle l'a été; qu'elle est d'avis qu'en l'espèce, la partie requérante se contente d'indiquer les effets de l'article 1^{er}, 13°, de l'arrêté attaqué sans préciser de quelle manière cette disposition violerait les dispositions et principes invoqués au moyen; que, selon elle, ce second moyen est irrecevable;

Considérant qu'il ressort de la requête que la partie requérante met en exergue une éventuelle discrimination entre les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974 précitée et les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 8 de cette même loi en ce que, désormais, seules les premières pourront avoir des représentants au sein des commissions de recours en matière d'évaluation; que la requête fait ainsi bien état de la règle de droit qui aurait été méconnue et de la manière dont elle l'a été; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que les organisations syndicales représentatives ne sont pas traitées de la même manière et que cette différence de traitement n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable; qu'elle observe que, en vertu des anciens articles 22, § 3, et 24, §§2 et 3, de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité, elle pouvait désigner un représentant au sein des commissions de recours, ce qui ne sera plus le cas dorénavant et considère que le principe de légitime confiance est également méconnu puisque la partie adverse a modifié sa ligne de conduite vis-à-vis des organisations syndicales représentatives au sens de l'article 8 de la loi du 19 décembre 1974 précitée sans la consulter; que, dans son dernier mémoire, elle maintient que cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, le seul fait de la modification de la procédure de recours et le caractère interdépartemental des chambres de recours n'étant, selon elle, pas des motifs suffisants;

Considérant que l'article 1^{er} de l'acte attaqué introduit un point 13 dans l'article 2 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité selon lequel il faut entendre par :

" 13° organisation syndicale représentative : une organisation syndicale représentative au sens de l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités";

que comme l'indique la partie requérante, désormais seules les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974

précitée peuvent désigner des représentants pour siéger sein des commissions de recours avec comme conséquence que les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 8, § 1^{er}, de la même loi en sont exclues; que cette différence de traitement est cependant objectivement et raisonnablement justifiée; qu'en effet, l'arrêté attaqué a pour objectif de réformer "totalement la procédure de recours contre les mentions. La commission de recours départementale est remplacée par trois commissions, respectivement pour les SPF, les IPSS et les OIP"; que l'acte attaqué crée ainsi trois commissions de recours interdépartementales partant du constat que "À l'heure actuelle, les commissions ne sont pas toutes suffisamment équipées et ainsi cet AR prévoit l'installation d'une commission de recours permanente. L'avantage est le développement d'une politique similaire"; qu'il ressort de ce qui précède que le système de recours contre les mentions d'évaluation a fondamentalement changé, de recours pouvant être portés devant une chambre départementale instituée auprès du service public fédéral de l'agent évalué, l'on passe désormais à des recours pouvant être portés devant une commission interdépartementale, c'est-à-dire commune soit à l'ensemble des SPF, soit à l'ensemble des IPSS ou soit à l'ensemble des OIP; que dès lors que sous l'ancien régime où les recours pouvaient être portés devant une chambre départementale instituée auprès du service public fédéral de l'agent évalué, il était logique de prévoir que certains membres soient désignés par les organisations syndicales représentatives qui satisfont aux conditions de l'article 7 ou de l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 précitée, tel n'est plus le cas sous l'empire du nouveau système instauré par l'acte attaqué; que selon celui-ci, les commissions sont désormais interdépartementales, ce qui justifie que les membres représentants les organisations syndicales soient désignés uniquement par les organisations syndicales représentatives qui satisfont aux conditions de l'article 7 de la loi du 19 décembre 1974 précitée; que dans pareil contexte, le principe de légitime confiance n'a pas été méconnu puisque, en vertu de la loi du changement, l'autorité, qui fixe unilatéralement le statut de ses agents, peut, dans l'intérêt général, modifier pour l'avenir ses règles d'organisation et de fonctionnement; que sauf disposition contraire, il n'existe pas de droit acquis au maintien des avantages accordés par un statut; que lorsque les dispositions litigieuses s'intègrent dans un ensemble de mesures ayant pour but, en ce qui concerne les différents secteurs de l'administration fédérale, de mener une politique similaire en matière de recours dirigés contre les mentions d'évaluation, rien ne permet de considérer qu'elles n'ont pas été adoptées dans l'intérêt général; que le second moyen n'est également pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

L'État belge, représenté par le ministre des Finances, est mis hors cause.

Article 2

La requête est rejetée.

Article 3

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-huit février deux mille quatorze par :

M.	VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M.	DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.