

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 237.510 du 28 février 2017

A. 218.495/VIII-10.009

En cause : **WILLOT** Isabelle,
ayant élu domicile chez
M^e Fabian CULOT, avocat,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 février 2016, Isabelle WILLOT demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre [2015] approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie, en ce que cet organigramme attribue au poste n° C01900 (métier 30) de la direction des Permis et Autorisations de la DGO3 [...], [qu'elle occupe], le grade d'attaché, et non celui d'attaché qualifié".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 février 2017.

Par un courrier du 9 février 2017, l'affaire a été remise à l'audience du 24 février 2017.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier CLOSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine MERTES, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme au présent arrêt.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

Les rétroactes utiles à l'examen du recours sont les suivants :

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que "Le Gouvernement wallon a souhaité, lors de la législature 2009-2014, réformer certains aspects de la carrière des agents des niveaux A et B de sa fonction publique". Parmi les différents aspects de cette réforme, il a en particulier voulu intégrer, dans ces deux niveaux, des grades spécifiques liés à l'occupation de certains emplois correspondant à des "fonctions qualifiées".

L'objectif du Gouvernement wallon était d'attirer vers la fonction publique statutaire, par l'octroi d'échelles de traitement plus avantageuses, des personnes disposant de qualifications particulières et capables, de ce fait, d'occuper certaines fonctions plus exigeantes (les "fonctions qualifiées"), elles-mêmes déterminées par le recours à des critères objectifs.

Cette réforme est également liée aux arrêts d'annulation du Conseil d'État n° 81.583 du 1^{er} juillet 1999 (rectifié par l'arrêt 82.185 du 3 septembre 1999), n° 162.636 du 22 septembre 2006, n° 205.921 du 28 juin 2010 et n° 222.164 du 22 janvier 2013.

L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en ce qui concerne les sélections statutaires, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2014, a rétabli l'article 113, §§ 1^{er} et 2, dans la rédaction suivante :

" Art. 113. § 1^{er}. Une fonction correspond à un emploi ou à un groupe d'emplois, déclinée dans un ou plusieurs métiers figurant à l'annexe II, dans le cadre d'un référentiel commun au Service public de Wallonie et aux organismes, approuvé par le Gouvernement wallon après avis du collège des fonctionnaires généraux dirigeants et concertation avec les organisations syndicales représentatives.

§ 2. Pour chaque fonction à conférer, il est établi une description de fonction qui contient des informations sur :

- 1° le niveau, le grade, le rang et l'échelle de traitements du ou des emplois;
- 2° les conditions d'accès à l'emploi ou aux emplois, y compris l'expérience professionnelle éventuellement requise.

La description de fonction définit :

- 1° la finalité et les activités principales de la fonction;
- 2° les compétences requises pour exercer la fonction.

La description de fonction est annoncée lors de l'appel à candidatures du SELOR".

L'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne, en vue de réformer la carrière des agents des niveaux A et B, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a, quant à lui, rétabli l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne dans la rédaction suivante :

" Art. 113. § 3. Pour adjoindre les grades d'attaché qualifié et de gradué qualifié à un emploi, la finalité et les activités principales de la fonction relative à cet emploi doivent relever d'au moins deux des caractéristiques suivantes :

- 1° engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire;
- 2° gestion de projets innovants;
- 3° gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées;
- 4° exercice d'activités exigeant des connaissances particulières;
- 5° justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat".

Comme cela ressort de la note au Gouvernement wallon, l'élaboration du référentiel de fonctions "est la première étape indispensable pour mettre en œuvre la procédure prévue pour les recrutements ainsi que pour appliquer la réforme de la carrière des agents des niveaux A et B".

Pour élaborer ce référentiel, une "proposition de déclinaison des caractéristiques (indicateurs et moyens de vérification)" permettant de déterminer si un emploi est une "fonction qualifiée" au regard de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique a été établie sous la forme de la grille qui suit :

Caractéristiques	Indicateurs	Vérification
1. Engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire	La responsabilité pénale ou civile de l'agent relève explicitement d'un texte légal ou réglementaire à fournir (à portée nationale ou internationale)	Justifier la responsabilité via la production du texte légal Mention dans la rubrique "Conditions d'exercice" de "Fonction impliquant la responsabilité de l'agent à titre individuel et personnel dans l'exercice de sa mission OU Responsabilité (pénale ou civile) dans l'exercice de sa mission" Justifier la responsabilité via la formulation dans le domaine d'activités "Signature d'actes administratifs, de plans, impliquant la responsabilité personnelle de l'agent"
2. Gestion de projets innovants	La gestion de projets innovants doit être pérenne et non ponctuelle. Elle doit représenter l'occupation principale de son temps et prendre $\pm$ 2/3 de son temps et constituer ainsi le socle essentiel de la fonction. La gestion doit englober les différentes étapes suivantes : Initier, développer et gérer des projets innovants Seront considérés comme projets innovants, des projets pour lesquels aucun processus ou projet similaire n'existent pas encore (hors standard)	Mention dans les domaines d'activités de la formulation suivante (fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante) : "Initiation, développement et gestion, de manière pérenne, de projets innovants visant à concevoir de nouvelles approches et de nouvelles méthodes / outils en matière de xxx" → Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP)
3. Gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées	La gestion de projets complexes doit être pérenne et non ponctuelle. l'occupation principale de son temps et prendre $\pm$ 2/3 de son temps et constituer ainsi le socle essentiel de la fonction. Cette gestion doit également inclure le fait qu'il s'agit de projets pluridisciplinaires qui requièrent notamment l'utilisation de diverses techniques et qui exigent la	Mention dans les domaines d'activités de la formulation suivante 1 : "Conception, coordination et réalisation, de manière pérenne, de projets complexes et pluridisciplinaires, qui requièrent notamment l'utilisation de diverses techniques en matière de ... et qui exigent la coordination de plusieurs intervenants internes et/ou externes" →

	coordination de plusieurs intervenants internes et/ou externes	Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP)
4. Exercice d'activités exigeant des connaissances particulières	Fonction qui nécessite des connaissances qui vont au-delà du master (niveau A)/baccalauréat (niveau B) de base et qui font l'objet de formations dispensées par des organismes officiels de formation ou qui ont fait l'objet de validation de compétences par toute autre forme de moyen	Mention dans les conditions d'accès à la fonction : "Exigence d'un diplôme, d'une certification ou de connaissances spécifiques qui ont fait l'objet d'une validation des compétences par toute autre forme de moyens" Exigence d'une certification complémentaire (DES-Certificat spécifique) → vérification SELOR de connaissances spécifiques (dans ce cas, un test sera effectué lors de l'épreuve de fonctions qualifiées → Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP) (fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante)
5. Justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat.	Une expérience professionnelle de haut niveau est exigée (6 ans, diminuée à 2 ans avec la possession d'un doctorat) relatives à des connaissances pratiques ou à l'exercice d'activités antérieures	Mention dans les conditions d'accès à la fonction d'une expérience professionnelle de haut niveau relatives soit à des connaissances pratiques ou à l'exercice d'activités antérieures Soit 6 ans → Vérification SELOR Soit 2 ans et la détention d'un doctorat → Vérification SELOR

(1). Fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante

Les septante-quatre fonctions du référentiel sont regroupées en vingt-trois familles de fonctions et "chaque fiche de fonctions comprend les rubriques suivantes :

1. la finalité de la fonction;
2. les domaines principaux d'activités;
3. Les compétences principales qui sont subdivisées en compétences techniques et compétences comportementales;
4. Les conditions d'exercice particulières;
5. Les conditions d'accès à la fonction tel que le métier du code requis, l'expérience professionnelle éventuellement exigée, l'éventuelle exigence de nationalité ainsi que les conditions particulières d'accès".

Le référentiel détermine également vingt-cinq fonctions qualifiées parmi les septante-quatre fonctions. Dans ce cas, le grade de l'agent recruté pour exercer cette fonction est celui d'attaché qualifié. Sur le plan hiérarchique, ce grade est équivalent à celui d'attaché, mais sur le plan pécuniaire, ce grade donne droit à des échelles de traitement plus avantageuses.

Le projet a été soumis à la négociation avec les organisations syndicales représentatives. Il a donné lieu à un protocole d'accord n° 691.

Ce référentiel a été validé par le Gouvernement wallon en sa séance du 18 décembre 2015.

Il ressort également de la note précitée que l'adoption du référentiel est indispensable pour appliquer la mesure transitoire prévue par l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité selon lequel "L'agent qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, occupe un emploi d'attaché qualifié est nommé au grade d'attaché qualifié".

La note précise également qu' "afin d'appliquer cette mesure transitoire, qui a un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, il est indispensable d'établir le lien entre les fonctions qualifiées et les emplois à cette date".

Pour ce faire, la partie adverse a établi un organigramme global du SPW au 1^{er} janvier 2015, en application de l'article 11, §2 du Code de la fonction publique wallonne tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant modification des articles 11, 13 et 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne. Cet article 11, § 2, énonce en effet :

" § 2. L'organigramme regroupe l'ensemble des emplois occupés, déclarés vacants et inoccupés dans les services continus.

Il les répartit entre les départements, directions et autres services.

L'organigramme précise le grade, le métier et la résidence administrative des emplois.

L'organigramme identifie les emplois des services continus. Un emploi en service continu est un emploi d'un service qui remplit au moins un des critères suivants :

- 1° fonctionne 7 jours sur 7, 24 h sur 24 h;
- 2° ne peut être interrompu sans préjudice grave pour l'ordre public et la sécurité;
- 3° répond aux besoins logistiques internes indispensables au bon fonctionnement de l'administration".

Le 17 décembre 2015, le comité intermédiaire de concertation a remis des avis, comportant des avis favorables des organisations syndicales représentatives, au sujet des organigrammes proposés par le secrétariat général et par les différentes directions générales.

Par un arrêté du 18 décembre 2015, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme global du SPW arrêté au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un tableau reprenant le code de l'affectation, le libellé de l'affectation, le numéro de poste, le niveau du poste, le cas échéant la mention "fonction qualifiée", le grade du poste, le métier du poste et la résidence administrative.

Il s'agit de l'acte qui est partiellement attaqué.

IV. Faits

1. La partie requérante est titulaire d'un diplôme de licenciée en biologie et est entrée au service de la partie adverse le 1^{er} juillet 2004.

2. Elle travaille d'abord au sein de la direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, département des Permis et des Autorisations, direction extérieure de Namur-Luxembourg.

3. Depuis le 1^{er} juin 2010, elle travaille au sein de la direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, département des Permis et des Autorisations, direction (centrale) des Permis et des Autorisations.

4. Elle est, actuellement, agent statutaire de niveau 1, titulaire du grade d'attaché.

5. Le 18 décembre 2015, la partie adverse adopte l'organigramme global du SPW comme indiqué ci-dessus. Le poste occupé par la partie requérante ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié, mais bien celui d'attaché. Par contre, celui qu'elle occupait, avant le 1^{er} juin 2010, à la direction extérieure de Namur-Luxembourg se voit attribuer le grade d'attaché qualifié.

Cet arrêté constitue l'acte attaqué en ce que, selon la requête, il "attribue au poste n° C01900 (métier 30) de la direction des Permis et Autorisations de la DGO3 (code d'affectation 03080100), occupé par la partie requérante, le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié".

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse indique que l'intérêt de la partie requérante est limité à l'annulation de la ligne de l'organigramme qui concerne l'emploi qu'elle occupe puisqu'une telle annulation obligerait le Gouvernement wallon à revoir l'organigramme concernant cet emploi et, le cas échéant, à y adjoindre le grade d'attaché qualifié. Elle soutient que l'annulation de la ligne de l'organigramme qui concerne l'emploi de la partie requérante n'aboutirait pas à modifier l'économie générale de l'organigramme.

V.2. Appréciation

La partie requérante poursuit l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie dans la mesure où celui-ci "attribue au poste n° C01900 (métier 30) de la direction des Permis et Autorisations de la DGO3 (code d'affectation 03080100), [qu'elle occupe], le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié".

Elle limite donc, elle-même, son recours à l'annulation de la ligne de l'organigramme global la concernant. Son intérêt à l'annulation de cette ligne, en ce qu'elle emporte que les fonctions qu'elle exerce ne sont pas reconnues comme qualifiées et que, par conséquent, le grade d'attaché qualifié ne lui est pas attribué, ne fait aucun doute puisque la reconnaissance des fonctions qualifiées et sa conséquence, à savoir l'attribution du grade d'attaché qualifié ont un impact sur la carrière des agents du SPW. La partie adverse ne conteste d'ailleurs pas cet intérêt.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes d'égalité et de non-discrimination, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La partie requérante estime, tout d'abord, que l'acte attaqué est de portée individuelle parce qu'il n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation et n'a pas fait l'objet d'une publication au Moniteur belge, à l'instar du référentiel de

fonction adopté également le 18 décembre 2015 par la partie adverse. Elle ajoute qu'il a été individuellement notifié aux agents à qui il a reconnu le grade d'attaché qualifié et qu'il confère des grades qui sont explicitement reliés à un poste déterminé, identifié par un code d'affectation et un numéro de poste, ce qui implique que chaque agent du SPW est donc en mesure de savoir, à la lecture de l'organigramme global, le grade qui lui est conféré au regard du poste occupé.

Elle rappelle les arrêts n° 129.210 du 12 mars 2004 et n° 137.699 du 26 novembre 2004 à l'occasion desquels, dans le cadre de la réforme des polices, le Conseil d'État a déjà estimé que "[...] l'acte attaqué n'est pas un acte réglementaire, mais une somme d'actes individuels attribuant un grade et une échelle de traitement aux officiers de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale; que ces mesures individuelles sont prises à l'égard de personnes physiques déterminées [...]", et en conclut que l'acte attaqué en l'espèce revêt également une portée individuelle puisqu'à sa lecture, elle est en mesure de savoir que le grade d'attaché qualifié ne lui a pas été attribué, à la différence d'autres agents à qui une notification individuelle a été faite en indiquant explicitement que "ce nouveau grade vous est attribué".

Dès le moment où l'acte attaqué revêt une portée individuelle, elle estime que les dispositions visées au moyen ont été violées parce qu'à défaut de toute justification, elle n'est pas en mesure de comprendre pourquoi l'acte attaqué confère le grade d'attaché qualifié à des postes qu'elle estime identiques au sien alors qu'il répond manifestement à au moins deux critères visés à l'article 113, § 3, du Code précité puisqu'elle y gère "d'importants dossiers" qui "demandent une attention particulière à la vue des risques encourus pour l'environnement" et qui exigent "une prise en compte de la jurisprudence en évolution constante du Conseil d'État".

Elle relève encore que cette violation est d'autant plus étonnante qu'elle occupait auparavant un poste comparable au sein d'une des directions extérieures, et que ce poste se voit aujourd'hui attribuer le grade d'attaché qualifié, et expose que sur les trente-cinq postes que comptent les directions extérieures de la direction des Permis et des Autorisations et de même niveau que celui qu'elle occupe, trente-deux se voient octroyer le grade d'attaché qualifié, alors qu'aucun des douze postes que compte la direction centrale de la direction des Permis et des Autorisations et de même niveau que le sien ne s'est vu octroyer le grade d'attaché qualifié.

Or, elle explique que les missions confiées aux agents des services extérieurs ou de la direction centrale sont, s'agissant des compétences requises et des responsabilités exercées, tout à fait comparables de sorte que les agents de la

direction centrale doivent nécessairement disposer des mêmes compétences que celles de leurs collègues des directions extérieures. Elle en conclut que l'attaqué ne comporte aucune motivation qui permettrait de comprendre pourquoi son poste ne se voit pas attribuer le bénéfice du grade d'attaché qualifié alors que ce grade est attribué à des agents occupant un poste pour lequel les compétences exigées et les responsabilités exercées sont comparables, et qu'il s'avère discriminatoire.

La partie adverse répond que les emplois au sein des services du Gouvernement wallon sont organisés par trois actes distincts : le cadre organique, l'organigramme et le plan de personnel. Elle indique que le cadre organique, arrêté par le Gouvernement, ne comporte que "les intitulés des directions générales, des départements et des directions" et "les emplois liés aux grades de secrétaire général, de directeur général, d'inspecteur général, de directeur, ainsi que ceux liés aux grades d'encadrement" (art. 11, § 1^{er} du Code précité) tandis que l'organigramme, organisé par les articles 11 et 12 du même Code, complète le cadre organique mais constitue un instrument plus souple d'organisation des services puisqu'il peut être librement modifié par les différents comités de direction, que le Gouvernement wallon l'arrête chaque année mais qu'il n'a toutefois qu'une portée normative réduite dès lors qu'une décision du gouvernement n'est aucunement requise pour modifier, au sein d'une direction générale, la répartition ou même la définition des emplois.

Elle précise que l'organigramme arrêté par le Gouvernement est en définitive la "compilation des différents organigrammes du secrétariat général et des directions générales formant le SPW" et que celui adopté le 18 décembre 2015 est la "photographie de la situation au 1^{er} janvier 2015".

Elle en conclut qu'à supposer que l'organigramme litigieux constitue un acte administratif et non une simple mesure d'organisation interne des services, sa nature est comparable à celle du cadre organique et il s'agit alors d'un acte réglementaire qui n'est dès lors pas soumis à la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Quant à la discrimination alléguée, elle répond que le poste C01900 occupé par la partie requérante, attachée statutaire, se situe à la direction des Permis et Autorisations du département des Permis et Autorisations, que les missions de cette direction visent principalement l'instruction des dossiers de recours auprès du ministre en matière de permis d'environnement et de permis unique et que, dans une moindre mesure, cette direction doit également instruire et remettre des propositions de décision dans les procédures en matière de permis de recherche et exploitation de ressources fossiles.

Elle précise que, pour déterminer si cet emploi devait se voir reconnaître le grade d'attaché qualifié, il a été fait usage de la grille contenue dans la "proposition de déclinaison des caractéristiques (indicateurs et moyens de vérification)" dont question plus haut, et explique que, pour l'emploi de la partie requérante, la responsabilité civile et pénale ne peut être retenue puisque l'instruction du dossier donne lieu à un dossier à l'attention du ministre qui statue sur le recours, de sorte que la responsabilité personnelle de l'agent n'est pas engagée.

Elle fait valoir que le critère relatif à la "gestion de projets d'un degré de complexité élevée impliquant la coordination des activités qui y sont liées" a été retenu parce qu'il a été considéré que la rédaction des projets de décision dans le cadre du permis d'environnement et du permis unique fait appel à de nombreuses législations et à des compétences techniques et scientifiques.

Par contre, elle indique que le critère de la "gestion de projets innovants" n'a pas été reconnu aux postes de la direction concernée même s'il a été reconnu aux postes en service extérieur. Selon elle, si de nombreux projets déposés dans le cadre des permis sont de nature innovante dans leurs processus et leurs technologies de sorte que l'appréciation de leur impact sur l'environnement doit faire appel à la créativité et à l'innovation des agents, le traitement de ces dossiers par les agents de la direction des Permis et Autorisations dans le cadre des recours se fait toutefois en seconde ligne, après le traitement effectué par les services extérieurs, et le dossier qui bénéficie déjà à ce moment de l'instruction en première instance, ne nécessite plus la créativité et l'innovation.

Elle expose encore qu'il a été considéré que des connaissances spécifiques et une expérience de haut niveau n'étaient pas nécessaires dans le cadre des missions de la partie requérante et répète que la différence de traitement par rapport aux agents qui occupent un emploi dans les services extérieurs est raisonnablement justifiée par la circonstance que les agents de la direction des Permis et Autorisations bénéficient de l'analyse faite en première instance par d'autres agents, et ne doivent donc pas faire preuve de la même créativité et de la même innovation.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répète que l'acte attaqué revêt une nature réglementaire parce qu'il est susceptible d'être appliqué dans un nombre illimité de cas dès lors qu'il met en lien des emplois - et non pas des agents - avec divers grades. Elle précise que "si un agent quitte son emploi d'attaché qualifié, la fonction qu'il occupait reste "qualifiée" et le grade d'attaché qualifié reste adjoint à cet emploi".

Elle conteste par ailleurs que l'organigramme ait pour but et pour effet d'accorder le grade d'attaché qualifié à certains agents et de le refuser à d'autres, parce que cette reconnaissance provient des articles 26 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 et de l'adoption d'un acte reconnaissant de droits, et que "c'est donc par l'effet d'une disposition transitoire [...] que certains agents voient leur grade modifié". Selon elle, la jurisprudence invoquée dans la requête n'est pas transposable en l'espèce parce que dans cette affaire, l'arrêté royal reprenait en annexe les noms d'agents en lien avec leur nouveau grade, qu'il a dès lors été considéré comme créateur de droit et se rapportait directement au statut d'agents expressément identifiés au regard de leur nouveau grade dans la police unique.

Elle fait par ailleurs valoir que le grade d'attaché qualifié a été adjoint à des emplois inoccupés au 1^{er} janvier 2015, ce qui démontre que l'organigramme constitue un instrument d'organisation des services et qu'il n'est pas adopté en vue de mettre en œuvre la disposition transitoire contenue dans l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014.

Elle joint à son dernier mémoire un "exemple d'acte reconnaissant de droit", selon lequel un agent attaché (rang A6) "qui occupait l'emploi qualifié [...] au 1^{er} janvier 2015 [...] est nommé au grade d'attaché qualifié" à cette date, et en déduit que l'organigramme n'a pas vocation à reconnaître des droits dans le chef des agents et que l'octroi du grade d'attaché qualifié aux agents faisant l'objet de la disposition transitoire précitée est "intervenu à l'issue d'un acte individuel reconnaissant de droit, distinct de l'organigramme".

Subsidiairement, elle répond encore que dans l'hypothèse où le Conseil d'État considérerait que l'organigramme constitue "une collection d'actes individuels", il conviendrait de relever qu'il ne comporte aucune décision administrative modifiant l'ordonnancement juridique en ce qui concerne l'emploi de la partie requérante dans la mesure où la situation administrative des attachés dont l'emploi n'a pas été repris dans les fonctions qualifiées n'a aucunement été modifiée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015. Il s'agit dès lors, selon elle, "d'un acte administratif inexistant qui ne doit dès lors pas être motivé en la forme ni notifié aux agents".

Enfin, elle répète qu'elle a considéré que seuls les emplois des directions externes remplissaient le critère de l'article 113, § 3, 2^o du Code précité et qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut lui être reprochée à ce propos, et s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État quant à l'absence, dans le dossier administratif, de toute pièce étayant ou justifiant "la différence de traitement ainsi créée".

VI.2. Appréciation

L'article 11, § 2, du Code de la fonction publique wallonne, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité énonce ce qui suit :

" § 2. L'organigramme regroupe l'ensemble des emplois occupés, déclarés vacants et inoccupés dans les services continus.

Il les répartit entre les départements, directions et autres services.

L'organigramme précise le grade, le métier et la résidence administrative des emplois.

L'organigramme identifie les emplois des services continus. Un emploi en service continu est un emploi d'un service qui remplit au moins un des critères suivants :

- 1° fonctionne 7 jours sur 7, 24 h sur 24 h;
- 2° ne peut être interrompu sans préjudice grave pour l'ordre public et la sécurité;
- 3° répond aux besoins logistiques internes indispensables au bon fonctionnement de l'administration".

Par un arrêté du 18 décembre 2015, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme global du SPW au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un tableau reprenant le code de l'affectation, le libellé de l'affectation, le numéro de poste, le niveau du poste, le cas échéant la mention "fonction qualifiée", le grade du poste, le métier du poste et la résidence administrative.

Sur la base de cet organigramme, les agents de niveau A peuvent savoir si l'emploi qu'ils occupaient au 1^{er} janvier 2015 a été considéré comme un emploi d'attaché qualifié.

Cet organigramme ne peut être considéré comme un acte réglementaire, mais comme une somme d'actes individuels sur la base desquels le grade d'attaché qualifié est attribué à certains agents du niveau A et dénié à d'autres. Même si l'organigramme ne comporte pas le nom des agents, il permet de les identifier sans ambiguïté sur la base du numéro de poste occupé par chaque agent. En ce qui concerne les agents de niveau A, il est le fruit d'une analyse, par chaque direction, des emplois occupés, au 1^{er} janvier 2015, par ces agents au regard des critères déterminés par l'article 113, § 3, du Code précité, l'objectif étant de mettre en œuvre la mesure transitoire de l'article 26 de l'arrêté du 15 mai 2014 précité, c'est-à-dire d'attribuer ou non le grade d'attaché qualifié à certains agents de niveau A et, *in fine*, de nommer l'agent qui, au 1^{er} janvier 2015, occupe un emploi d'attaché qualifié au grade d'attaché qualifié.

L'organigramme traduit bien, sous la forme d'un tableau, le résultat d'une analyse effectuée au cas par cas pour chaque emploi occupé par un agent de niveau A. Il ressort également de ce qui précède que la ligne de l'organigramme correspondant à l'emploi de la partie requérante traduit la décision explicite de la partie adverse de ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié.

Cette décision, comme tout acte individuel, devait faire l'objet d'une motivation formelle conformément au prescrit de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Même si l'on peut concevoir que le tableau que constitue l'organigramme, ne comporte pas cette motivation, celle-ci aurait dû néanmoins être communiquée à la partie requérante afin qu'elle puisse prendre connaissance des raisons pour lesquelles le grade d'attaché qualifié ne lui a pas été attribué.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité selon lequel "L'agent qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, occupe un emploi d'attaché qualifié est nommé au grade d'attaché qualifié", implique qu'une analyse pour chaque emploi occupé par un agent de niveau A, au 1^{er} janvier 2015, soit réalisée afin de déterminer si le grade d'attaché qualifié peut lui être attribué. Il ressort des documents déposés par la partie adverse que cette analyse a effectivement été effectuée au niveau de chaque direction en utilisant les critères de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne. Cependant, en l'espèce, aucun document ne détaille l'analyse effectuée et les raisons qui ont abouti à dénier le grade d'attaché qualifié à la partie requérante. Seul le mémoire en réponse en fait état. Toutefois, les développements de celui-ci ne peuvent pallier les carences affectant un acte attaqué.

Il convient néanmoins d'examiner les raisons exposées par la partie adverse, dans le mémoire en réponse, pour justifier la non-attribution du grade d'attaché qualifié à la partie requérante.

L'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne dispose comme suit :

- " Art. 113. § 3. Pour adjoindre les grades d'attaché qualifié et de gradué qualifié à un emploi, la finalité et les activités principales de la fonction relative à cet emploi doivent relever d'au moins deux des caractéristiques suivantes :
- 1° engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire;
 - 2° gestion de projets innovants;
 - 3° gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées;
 - 4° exercice d'activités exigeant des connaissances particulières;

5° justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat".

La partie adverse reconnaît que la fonction de la partie requérante relève du troisième critère, à savoir la gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées. Par contre, elle estime que sa fonction ne relève pas du deuxième critère, à savoir la gestion de projets innovants même s'il a été considéré comme rencontré pour la plupart des emplois des agents de niveau A travaillant dans les directions extérieures du département des Permis et Autorisations. La partie adverse estime, en effet, que "De nombreux projets déposés dans le cadre des permis sont de nature innovante dans leurs processus et leurs technologies et donc l'appréciation de leur impact sur l'environnement doit faire appel à la créativité et à l'innovation des agents. Le traitement de ces dossiers par les agents de la direction des Permis et Autorisations dans le cadre des recours se fait toutefois en seconde ligne, après le traitement effectué par les services extérieurs. Le dossier bénéficie déjà à ce moment de l'instruction en première instance et donc ne nécessite plus la créativité et l'innovation".

Cet argument ne résiste pas à l'analyse. En effet, l'introduction d'un recours contre un permis d'environnement ou un permis unique implique un nouvel examen du dossier au regard des moyens soulevés dans ledit recours. Par ailleurs, le fonctionnaire technique compétent peut solliciter l'avis des autorités qu'il juge nécessaire de consulter. Il en ressort que, lors de l'examen des recours, les agents de la direction centrale du département des Permis et Autorisations peuvent également être, comme leurs collègues des directions extérieures agissant "en première instance", saisis de questions faisant appel à la créativité et au sens de l'innovation. En outre, pour apprécier l'instruction créative et innovante de leurs collègues des directions extérieures ainsi que les arguments soulevés à leur encontre, lors des recours, les agents de la direction centrale doivent également être dotés, et donc faire preuve, de créativité et d'innovation.

Ceci est confirmé par deux constatations. Premièrement, sans être contredite sur ce point par la partie adverse, la partie requérante dépose à l'appui de son mémoire en réplique un "document de travail préparatoire de l'organigramme" qu'elle date du 17 décembre 2015 et dans lequel elle est reprise comme "FQ". Le projet d'organigramme global mentionnait donc, en regard du poste de la partie requérante C01900, qu'il s'agissait d'une fonction qualifiée à l'instar de plusieurs autres postes d'agents relevant de la direction centrale, à savoir les postes C01045, C02056, C02395, C07905, C08021, C08145 et P03A0045. À cet égard, rien ne

permet de comprendre les raisons pour lesquelles les fonctions de ces agents, et plus précisément celle de la partie requérante, ont été considérées subitement comme non qualifiées par l'acte attaqué à la date du 18 décembre 2015. Deuxièmement, l'inspecteur général dirigeant le département de Permis et Autorisations (regroupant la direction des Permis et Autorisations et les quatre directions extérieures) - fonctionnaire le mieux placé pour apprécier les fonctions exercées par les agents de ses directions - a souligné, dans un courrier envoyé le 21 janvier 2016 à la secrétaire générale du SPW, que "l'instruction des dossiers de recours organisés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ne se limite pas uniquement à l'examen des moyens invoqués par les requérants. En effet, le Ministre délégué à cet effet par le Gouvernement dispose d'un pouvoir de réformation complet de la décision attaquée. Partant, les agents qui instruisent ces recours pour le compte du Ministre sont amenés si nécessaire à réviser partiellement voire totalement le dossier de première instance. À ce titre, ces personnes sont amenées à fournir un travail équivalent à celui de leurs collègues, agents traitants, affectés en directions extérieures du Département des Permis et Autorisations, lesquels se sont vu attribuer une fonction qualifiante".

De ce qui précède, il est donc permis de considérer qu'en estimant, d'une part, que les fonctions de la partie requérante en matière d'instruction des recours contre les permis d'environnement et les permis uniques ne relèvent pas de l'article 113, § 3, 2°, du Code précité et, d'autre part, que les fonctions exercées par les agents des directions extérieures appelés à instruire les demandes de permis d'environnement et de permis uniques relèvent de cette disposition, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et a également traité de manière différente des agents se trouvant, en ce qui concerne l'appréciation de leurs fonctions au regard des critères dudit article 113, § 3, dans une situation identique, et ce sans justification objective et raisonnable.

Le premier moyen est ainsi fondé.

VII. Indemnité de procédure

VII.1. Thèse des parties

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros.

La partie adverse répond que la présente affaire constitue l'une des cinq requêtes pratiquement identiques introduites *via* le même avocat dans des affaires

similaires. Elle indique que les éléments d'individualisation de ces requêtes sont limités puisque les requérants sont tous affectés dans la même direction générale, sont dans la même situation et invoquent les mêmes moyens. Dans ce contexte, elle sollicite, dans l'hypothèse d'une annulation, que l'indemnité de procédure dans chacune de ces affaires soit réduites au minimum réglementaire, soit cent quarante euros.

Dans son dernier mémoire, elle précise qu'elle ne conteste pas le principe même de l'indemnité de procédure mais invoque le caractère manifestement déraisonnable de la situation, au sens de l'article 30/1, § 2, des lois sur le Conseil d'État "puisque l'avocat des cinq requérants a rédigé les mêmes écrits de procédure pour l'ensemble de ses clients" et que leur situation est "radicalement différente de celle dans laquelle un avocat rédige, pour chaque partie requérante, une requête individualisée comportant des exposés distincts des faits et/ou des moyens".

VII.2. Appréciation

L'indemnité de procédure couvre forfaitairement les frais d'avocat exposés par la partie qui obtient gain de cause (article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973). En l'espèce, le fait que cinq agents du SPW ont recouru aux services du même avocat qui a rédigé des écrits de procédure soulevant des moyens identiques n'aboutit pas à devoir réduire l'indemnité de procédure. En effet, non seulement chaque requête et mémoire en réplique contient des éléments spécifiques, la situation administrative des requérants n'étant pas en tous points identique, mais, en outre, chacun des cinq requérants a dû ou va devoir exposer des frais propres afin de rémunérer son avocat. Il n'y a donc pas lieu de réduire l'indemnité de procédure en raison du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie, en ce que cet organigramme attribue au poste n° C01900 (métier 30) de la direction des Permis et Autorisations

de la DGO3, occupé par Isabelle WILLOT, le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié, est annulé.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.