CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.030 du 27 avril 2017

A. 218.428/VIII-9976

En cause : **ABRAS** Sven,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

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 15 février 2016, Sven ABRAS demande l'annulation de :

" 1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 18/12/15 approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie dont le requérant a pu prendre connaissance, ainsi que la décision implicite de ne pas attribuer de «fonction qualifiée» au poste du requérant;
2. L'arrêté du Gouvernement wallon du 18/12/15 adoptant le «référentiel de fonctions» dont le requérant n'a pu prendre connaissance".

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 9 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2017.

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

M^{es} Jean LAURENT et Charline SERVAIS, avocats, 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.

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 1er 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 1er septembre 2014, a rétabli l'article 113, §§ 1er et 2, dans la rédaction suivante :

" Art. 113. § 1er. 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 1er 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 ± 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" → Épreuve 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 ± 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 coordination de plusieurs intervenants internes et/ou externes	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" → 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. Par un arrêt n° 237.508 du 28 février 2017, le Conseil d'État a rejeté le recours introduit à son encontre.

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 1er 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 1er 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 1er 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.

L'arrêt n° 237.508, précité, a rejeté le recours introduit contre cet organigramme mais, à l'instar des arrêts nos 237.509 à 237.511 du 28 février 2017, il a toutefois annulé certaines de ses lignes attribuant à des postes le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié.

IV. Faits

1. Il résulte des écrits de procédure que le requérant est, actuellement, agent statutaire de niveau 1, titulaire du grade d'attaché, au sein du Service public de Wallonie, DGO3, direction des Eaux de surface du département de l'Environnement et de l'Eau. Il occupe le poste C02021 (coordination des contrats de rivière en Wallonie).

2. Le 18 mai 2015, une fiche de fonction spécifique à la coordination des contrats de rivière est proposée par la hiérarchie du requérant. Cette proposition, faite en réponse à la demande officielle de la direction fonctionnelle et d'appui de la DGO3 d'identifier les fonctions au sein des différents départements de la DGO3, émane du courriel suivant :

" Madame l'Attachée,

Je vous transmets l'ultime contribution du DEE à cet exercice de référentiel suite à la transmission tardive de la contribution de la Direction des Eaux de Surface et vous prie de bien vouloir nous en excuser.

1°.- Ajout d'une nouvelle fiche intitulée «Spécialiste en politique environnementale». Cette fiche était dans la précédente version du référentiel sous l'étiquette «Spécialiste en politique agricole et environnementale». Il s'agit ici de viser des missions concernant l'international et la concertation avec les autres entités fédérées belges. Cette fiche demande la connaissance active de l'anglais et néerlandais.
La fiche est jointe en annexe. La justification de fonction qualifiée vous parviendra ultérieurement.

2°.- Ajout à la fiche qualifiée existante «Spécialiste en matière technique environnementale» d'un domaine principal d'activités, à savoir : Rédaction d'avis techniques à la demande d'instances consultantes, de projets de décision et/ou d'arrêtés de collèges communaux et/ou ministériels La fiche modifiée est jointe en attachement.

3°.- Ajout d'une nouvelle fiche intitulée «Spécialiste en coordination de structures subsidiées à finalité environnementale» pour tenir compte du travail spécifique des agents de la Direction des Eaux de Surface affectés à la coordination des contrats de rivière.
La fiche est jointe en annexe. La justification de fonction qualifiée vous parviendra ultérieurement"

3. Le 18 décembre 2015, la partie adverse adopte l'organigramme global du Service public de Wallonie. Le poste occupé par le requérant ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié, mais bien celui d'attaché. Concomitamment à l'adoption de cet organigramme, le Gouvernement wallon adopte le référentiel de fonctions dont question plus haut.

Il s'agit des actes attaqués.

4. Le 11 janvier 2016, le requérant adresse un courrier de réclamation à la Secrétaire générale, afin de contester ces actes et, en particulier, la décision selon laquelle son poste C02021 n'a pas été repris comme qualifié.

La Secrétaire générale répond que dès lors que l'appréciation de son argumentation relève de sa direction générale, sa réclamation est adressée à celle-ci.

5. Le 12 janvier 2016, l'inspecteur général Benoît TRICOT adresse un courrier au directeur général afin de contester ces mêmes actes.

V. Recevabilité

V.1. Thèse des parties

La partie adverse estime qu'il n'existe aucune décision implicite "de ne pas attribuer de «fonction qualifiée» au poste du requérant". Elle indique que l'organigramme reprend l'emploi du requérant et, de manière explicite, n'y adjoint pas le grade d'attaché qualifié, de sorte que, selon elle, le recours est irrecevable à défaut d'objet.

Elle répond par ailleurs que le référentiel est mentionné à l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne qui prévoit qu'une "fonction" correspond à un emploi ou à un groupe d'emplois, que chaque "fonction à conférer" doit faire l'objet d'une description (niveau, grade, rang, échelle de traitements du ou des emplois, conditions d'accès à l'emploi ou aux emplois) qui doit par ailleurs définir "la finalité et les activités principales de la fonction" et "les compétences requises pour exercer la fonction". Elle souligne que le but du "référentiel commun" est de

rationaliser les différents types d'emploi pour faciliter la gestion du personnel (recrutement, mobilité, etc), de sorte qu'il s'agit d'un instrument d'organisation interne à l'administration, qui n'a pas d'effet en dehors de celle-ci, et elle ajoute que les descriptions de fonction n'ont pas d'effets juridiques susceptibles de faire grief aux agents mais constituent de simples actes préparatoires à la prise d'autres décisions (par exemple le recrutement d'agents ou l'opération consistant à adjoindre un grade à un emploi, effectuée lors de l'adoption de l'organigramme). Selon elle, ces descriptions ne peuvent donc pas, en tant que telles, faire l'objet d'un recours en annulation.

Elle soutient que l'intérêt de la partie requérante est limité à l'annulation de la ligne d'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, de sorte qu'elle n'a pas intérêt à l'annulation de l'ensemble de l'organigramme.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à cette argumentation en précisant que la requête sollicite l'annulation de la décision implicite "de ne pas attribuer de «fonction qualifiée» au poste du requérant", alors que la fonction qualifiée est, selon l'article 113, § 3, précité, adjoint à un emploi et non à un agent.

Le requérant réplique que le référentiel de fonctions recense les différentes fonctions existant au sein du SPW, désigne certaines de celles-ci comme "fonctions qualifiées" et implique que les emplois liés à une fonction "qualifiée" se verront attribuer le grade d' "attaché qualifié". Il estime qu'en supprimant la fiche qualifiée relative à son emploi, la partie adverse a décidé, de manière implicite, de ne pas établir une fonction qualifiée en rapport avec son emploi.

Il indique que le référentiel de fonctions décrit les fonctions retenues au sein du SPW mais détermine également celles qui sont qualifiées et celles qui ne le sont pas, de sorte qu'un agent dont l'emploi n'est pas repris sous une fiche de fonction qualifiée est préjudicié s'il ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié. Il en conclut que le référentiel de fonctions ne constitue pas un simple acte préparatoire puisqu'il a été adopté définitivement dans un arrêté du Gouvernement du 18 décembre 2015, produit des effets juridiques et sert de fondement à l'adoption de l'organigramme. Il ajoute que l'autorité ne peut refuser la qualification d'un emploi qui répond à deux paramètres qualifiants parmi les cinq prévus à l'article 113, § 3, du Code précité, de sorte que l'adoption d'un référentiel incomplet lui fait grief.

Il se réfère à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne l'annulation de la seule ligne qui concerne son emploi.

V.2. Appréciation

Selon l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne, "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". Il s'agit d'un document ayant pour objectif de rationaliser les fonctions au sein notamment du SPW qui a, en principe, vocation à s'appliquer dans le cadre des sélections statutaires organisées à partir de son adoption par le Gouvernement wallon, soit à partir du 18 décembre 2015. La partie adverse a toutefois également utilisé ce référentiel pour déterminer si les agents de niveau A occupaient au 1er janvier 2015 un emploi d'attaché qualifié, comme cela ressort des documents suivants :

- selon la note au Gouvernement wallon du 18 décembre 2015, 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" et son adoption est indispensable pour appliquer la mesure transitoire prévue par l'article 26 de l'arrêté du 15 mai 2014 réformant la carrière des niveaux A et B 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";

- un courriel adressé par le directeur général de la DGO4 à certains agents indique que "le dossier dit des fonctions qualifiées a été géré en deux étapes. La première étape a consisté à élaborer des fiches de description de fonction et les proposer à la qualification. La seconde étape a consisté à attribuer les fonctions aux agents";

- le courrier adressé par ce même directeur au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal, le 1er février 2016, indique également que "lorsqu'au Comité stratégique, le référentiel de fonctions de niveau A, tel qu'adopté par le Gouvernement wallon, a été présenté, une action visant à le bloquer eut été pénalisante pour l'ensemble du SPW. C'est, par conséquent, sur [la] base de celui-ci que l'organigramme de la DGO4 a été réalisé par le comité de direction, lequel n'a pas manqué à nouveau de déplorer l'absence de fiches qualifiantes dans le domaine de l'aménagement du territoire".

La partie adverse a donc mis en œuvre l'article 26 précité, c'est-à-dire élaboré l'organigramme global au 1er janvier 2015, pour ce qui concerne les agents de niveau A, en s'appuyant sur le référentiel adopté le 18 décembre 2015. Pour les agents de niveau A en fonction au 1er janvier 2015, le référentiel apparaît donc comme un document ayant permis à la partie adverse de déterminer, au moyen de l'organigramme, si l'emploi occupé au 1er janvier 2015 pouvait ou non être considéré comme qualifié et, par conséquent, attribuer ou non le grade d'attaché qualifié. En outre, le référentiel de fonctions ne fait pas directement grief au requérant. En effet, la décision de ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié ne découle pas du référentiel qui ne contient aucune référence à un poste spécifique et individualisé mais uniquement de la ligne de l'organigramme relative à l'emploi occupé, au 1er janvier 2015, par la partie requérante. Pour les agents de niveau A en fonction au 1er janvier 2015, le référentiel apparaît donc comme un acte préparatoire à l'attribution ou non du grade d'attaché qualifié par l'organigramme. À ce titre, il n'est donc pas susceptible de recours devant le Conseil d'État. Par ailleurs, la partie requérante n'aurait aucun intérêt à obtenir l'annulation du référentiel de fonctions puisque l'éventuelle annulation de la ligne de l'organigramme la concernant aboutirait à ce que la partie adverse rectifie, le cas échéant, l'analyse découlant de l'article 26 précité, qu'elle lui attribue, éventuellement, le grade d'attaché qualifié et qu'elle modifie, ou complète, en conséquence le référentiel de fonctions puisque, selon la note au Gouvernement du 18 décembre 2015 précitée, "le résultat obtenu n'est évidemment pas un référentiel figé et des évolutions sont possibles en fonction de l'évolution des missions et des méthodes de travail suivies par l'administration".

Le recours est donc irrecevable en ce qu'il est dirigé à l'encontre du référentiel de fonctions, la question de la connexité, soulevée dans la requête, n'a en conséquence pas lieu d'être examinée.

En ce qui concerne l'organigramme, il y a lieu de constater qu'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 donc savoir si l'emploi qu'ils occupaient au 1er janvier 2015 a été considéré comme un emploi d'attaché qualifié. 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. Il est le fruit d'une analyse par chaque direction des emplois occupés, au 1er janvier 2015, par les agents de niveau A au regard des critères déterminés par l'article 113, § 3, du Code précité en vue de mettre en œuvre la mesure transitoire de l'article 26 de l'arrêté du 15 mai 2014 précité, c'est-à-dire en vue d'attribuer ou non le grade

d'attaché qualifié à certains agents de niveau A et, *in fine*, de nommer l'agent qui, au 1er janvier 2015, occupe un emploi d'attaché qualifié au grade 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.

Il traduit donc bien sous forme de tableau le résultat d'une analyse effectuée, en principe, au cas par cas pour chaque emploi occupé par un agent de niveau A au 1er janvier 2015. Dès lors, la partie requérante a uniquement intérêt à obtenir l'annulation de la ligne de l'organigramme correspondant à son emploi, à savoir celui référencé sous le numéro de poste C02021.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties

Le premier moyen est pris de la violation du Code de la fonction publique wallonne, notamment de son article 113, 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, notamment de son article 26, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de motivation et des principes généraux de bonne administration et du raisonnable.

Le requérant indique qu'en vertu du référentiel de fonctions et de l'organigramme, son poste n'est pas qualifié alors qu'il répond à trois des cinq critères énumérées à l'article 113, § 3, 1°, 3° et 4°, du Code précité et devrait donc se voir attribuer une fonction qualifiée au sens de cette disposition.

Ainsi, il estime que le premier critère est rempli dès lors qu'il doit, par son emploi, représenter la Wallonie au sein de six conseils d'administration des treize asbl "contrat de rivière", dont il expose être administrateur permanent, et que la responsabilité civile d'un administrateur peut être engagée en cas de mauvaise gestion de l'asbl notamment sur la base des articles 1382 et suivants du Code civil.

Il considère que le troisième critère relatif à la gestion de projets d'un degré de complexité est rempli dès lors que son emploi implique notamment l'initialisation, la coordination et le suivi des programmes d'actions triennaux des contrats de rivière - ces programmes d'actions incluant la mise en œuvre au niveau

local des diverses directives européennes ayant trait à l'eau -, la gestion et l'évaluation des missions du personnel employé dans les asbl et la mise en place de plateformes de concertations transfrontalières avec les autorités compétentes sur la gestion de la ressource en eau.

Il considère également que le quatrième critère est rencontré par son poste dès lors que pour garantir la cohérence des projets dans les différents contrats de rivière, des connaissances spécifiques et transversales sont nécessaires.

Il ajoute qu'une fiche de fonction qualifiée, spécifique à son emploi et dénommée "spécialiste en coordination de structures subsidiées à finalité environnementale", a été retenue lors du projet de référentiel, et qu'elle était proposée "pour tenir compte du travail spécifique des agents de la Direction des Eaux de Surface affectés à la coordination des contrats de rivière". Il précise que cette fiche a ensuite été supprimée et que son poste a été rattaché, dans le projet d'organigramme ayant précédé la concertation syndicale, à la fiche de fonction intitulée "spécialiste en gestion, en conservation et en protection de l'environnement". Il constate cependant que, sans aucune justification, son poste a été "déqualifié" à la suite de la concertation syndicale qui s'est tenue en date du 17 décembre 2015. Il en conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en supprimant et en ne retenant pas la fiche "spécialiste en coordination de structures subsidiées à finalité environnementale" dans le référentiel définitif sans en exposer les motifs et sans se référer spécifiquement aux cinq critères de l'article 113, § 3, précité.

Il est d'avis que des critères d'ordre budgétaire ont été pris en compte lors de l'adoption des actes attaqués et ont seuls guidé le choix opéré mais relève qu'aucun motif ne permet de comprendre pourquoi certains emplois qualifiés ont par la suite été déqualifiés.

Il expose encore que l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 imposait l'examen de la qualification de chaque poste en vue de reconnaître, à titre transitoire, la qualification des emplois occupés au 1er janvier 2015. Or, selon lui, cette analyse n'a pas eu lieu ou, en tout cas, n'a pas été effectuée pour l'ensemble des postes susceptibles d'être qualifiés, comme le sien.

Il observe que son poste n'a pas donné lieu à une analyse approfondie alors que celui-ci répond à trois des cinq critères énumérés à l'article 113 § 3, précité, et que son emploi spécifique a été proposé à qualification dans une fiche de

coordination pour ensuite être rattaché à une autre fiche pour enfin être déqualifié, sans qu'aucun motif ne soit jamais explicité.

La partie adverse répond que le poste C02021 occupé par le requérant se situe à la direction des Eaux de surface du département de l'Environnement et de l'Eau et que les missions liées à cette emploi sont principalement liées à la gestion de subventions aux asbl "contrat de rivière". Selon elle, si cette activité répond au critère de gestion de projets d'un degré de complexité élevée impliquant la coordination des activités qui y sont liées, elle soutient que les autres critères de l'article 113, § 3, du Code précité, explicités par la "proposition de déclinaison des caractéristiques (indicateurs et moyens de vérification)" émanant du Secrétariat général ne sont pas rencontrés.

Elle explique ainsi que pour pouvoir être considérée comme un critère qualifiant pour un poste, la gestion de projets innovants doit représenter une part importante du temps de travail, nécessiter la gestion des différentes étapes du projet (initier, développer et gérer) et avoir un caractère innovant, c'est-à-dire ne pas être similaire à un projet existant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Elle ajoute, à propos du critère qualifiant relatif à l'engagement de la responsabilité pénale ou civile, que le requérant n'invoque aucune responsabilité spécifique qui l'exposerait davantage que d'autres agents puisqu'il se limite à indiquer qu'il représente parfois la Région wallonne au sein de six conseils d'administration d'asbl "contrat de rivière", et relève qu'aucune fonction n'emporte, en soi, une mission de représentation de la Région dans un conseil d'administration, parce qu'une telle mission est confiée au cas par cas par la hiérarchie de l'agent concerné selon les effectifs et les missions confiées à l'administration. Par ailleurs, elle indique que le représentant de la Région au conseil d'administration d'une asbl agit en tant qu'organe de la Région et que c'est donc bien la responsabilité de la Région qui est exposée lors de cette mission, et non celle de l'agent. Selon elle, sur le plan de la difficulté de la mission, l'agent doit simplement se conformer au mandat qui lui est donné par sa hiérarchie, et elle précise que la Région ne pourrait par ailleurs, conformément à l'article 2 de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, mettre en cause la responsabilité de son propre agent qu'en cas de faute grave ou intentionnelle, dans les mêmes conditions que tout autre agent de la Région.

Elle fait également valoir que pour exercer les missions de cette direction, il a été estimé que des connaissances spécifiques et une expérience de haut

niveau n'étaient pas nécessaires, que les connaissances particulières mises en avant par le requérant sont des connaissances inhérentes à la gestion de dossiers complexes et ne nécessitent pas une certification particulière et qu'il n'indique pas que son emploi nécessite une expérience large de haut niveau au sens de l'article 113, § 3, précité.

Elle estime que la disparition, dans le référentiel finalement adopté, de certaines fiches descriptives de fonctions qui avaient été proposées initialement, et le fait que l'emploi du requérant a été, dans un premier temps, relié à l'une ou l'autre fonction qualifiée, n'implique pas nécessairement l'irrégularité de l'acte attaqué puisque toute procédure de décision administrative implique une réflexion au cours de laquelle une décision peut être d'abord envisagée, puis abandonnée, au fil des avis, des propositions ou des évolutions de la situation de fait. Selon elle, il est évident que l'adoption d'actes aussi complexes qu'un référentiel de fonctions et qu'un organigramme implique l'intervention de diverses directions générales - qui n'ont pas nécessairement la même lecture des dispositions du Code de la fonction publique -, et une synthèse réalisée au niveau du secrétariat général, au cours de laquelle certaines propositions des directions générales peuvent être rectifiées.

Elle observe également que le Gouvernement wallon dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour organiser ses services et estime que le requérant ne démontre pas qu'en rejetant la proposition de sa direction générale de voir reconnaître, dans le référentiel, une fonction de "spécialiste en coordination de structures subsidiées à finalité environnementale", la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. Selon elle, le courrier "très critique" de l'inspecteur général du 12 janvier 2016, ne constitue pas une preuve de ce que l'emploi occupé par le requérant a été "déqualifié" pour des raisons budgétaires. Elle répète que l'emploi occupé par le requérant ne s'est pas vu adjoindre le grade d'attaché qualifié car il ne correspond pas aux critères de l'article 113, § 3, du Code, précité et estime que l'inspecteur général, en s'étonnant du fait que tous les emplois de son département n'ont pas été reconnus comme constituant des fonctions qualifiées, "apparaît en réalité ne pas avoir compris le principe même du système, qui implique que certaines fonctions ne soient pas qualifiées".

Elle conclut que le requérant n'explique pas en quoi son emploi aurait, de manière manifeste, dû être rattaché à la fonction de "spécialiste en gestion, en conservation et en protection de l'environnement" et ne démontre pas qu'en ne reconnaissant pas la présence, dans son emploi, des critères prévus par l'article 113, §3, précité, elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'organigramme constitue un acte réglementaire et en aucun cas un acte individuel parce, dans la mesure où il met en lien des emplois et non des agents, il est susceptible d'être appliqué "un nombre indéterminé de fois", et que lorsqu'un agent quitte son emploi d'attaché qualifié, la fonction qu'il occupait reste qualifiée. Elle fait observer que le grade d'attaché qualifié a déjà été adjoint à des emplois inoccupés au 1er janvier 2015, ce qui démontre que les différentes lignes de l'organigramme ne sont pas des actes individuels. Elle en conclut qu'il ne doit pas être motivé en la forme, par analogie avec la jurisprudence relative au cadre organique et précise qu'il n'est pas davantage un acte réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ne devait, dès lors, pas être soumis à l'avis de la section de législation.

Elle ajoute que l'octroi du grade d'attaché qualifié provient des articles 26 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 et de l'adoption ultérieure d'un acte recognitif de droit, et qu'à supposer que l'organigramme soit un ensemble d'actes individuels, il ne comporte aucune modification de l'ordonnancement juridique en ce qui concerne la partie requérante parce que la situation des agents dont l'emploi n'a pas été repris dans les fonctions qualifiées n'a pas été modifiée par l'acte attaqué, de sorte qu'il ne pourrait faire l'objet d'un recours en annulation.

En ce qui concerne les critères repris à l'article 113, § 3, elle explique que la circonstance qu'une asbl "contrat de rivière" a été assignée en justice par un ancien travailleur n'implique pas que les agents administrateurs pourraient voir leur responsabilité engagée. Elle se base sur la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique et indique qu'on peine à percevoir en quoi la responsabilité d'administrateurs d'asbl serait particulièrement engagée à titre individuel à l'égard d'un travailleur mécontent, de sorte que le courriel joint au recours, selon lequel il est fait état d'un travailleur assignant le conseil d'administration d'une asbl, "procède à une analyse erronée de la portée de la responsabilité des administrateurs d'une asbl" et ne démontre pas d'erreur manifeste d'appréciation de sa part. Elle ajoute que le courrier précité de l'inspecteur général qui invoque explicitement la responsabilité pénale ou civile dans l'exercice de sa mission, "résulte d'une mauvaise compréhension des principes de la responsabilité civile des organes des personnes morales en général, et des asbl en particulier". Elle objecte que la désignation d'un agent en tant qu'administrateur d'une asbl "contrat de rivière" n'est pas inhérente à son emploi, de sorte qu'elle ne peut servir à qualifier celui-ci. Selon elle, le requérant pourrait continuer à occuper son emploi sans être désigné administrateur, de sorte

que le rapport d'auditorat confond les tâches confiées concrètement à un agent et les fonctions inhérentes à son emploi.

Elle répète que, sur le plan de la responsabilité civile, la loi précitée du 10 février 2003 implique qu'un agent désigné par la Région pour le représenter dans un conseil d'administration n'est pas davantage exposé que tout autre agent exerçant ses fonctions, et que la publication du nom du requérant en tant qu'administrateur d'une asbl n'y change rien. Sur le plan pénal, elle explique qu'au regard de l'article 5, alinéa 3, du Code pénal, l'agent de la Région wallonne qui est administrateur d'asbl "est mieux protégé lorsqu'il agit en cette qualité que le même agent qui exerce d'autres activités pour la Région". Elle relève également que les asbl "contrat de rivière" n'ont pas une fonction qui les expose particulièrement sur le plan de la responsabilité civile ou pénale dès lors qu'au regard du Code de l'eau, elles ne constituent pas des autorités administratives, ne prennent aucune décision obligatoire à l'égard des tiers et jouent essentiellement un rôle consultatif et d'information.

Elle relève que la requête ne contient aucune argumentation au sujet du critère relatif à la gestion de projets innovants, qui n'est développé que tardivement dans le mémoire en réplique, et fait valoir, à titre subsidiaire, que ce critère vise une gestion "pérenne et non ponctuelle" qui doit représenter l'occupation principale de l'agent à raison de plus ou moins deux tiers de son temps. Or elle constate que le requérant ne démontre pas que la gestion de projets innovants représenterait deux tiers de son temps, et que le caractère *sui generis* de la législation wallonne relative aux contrats de rivière au regard des autres législations du pays n'a pas nécessairement pour conséquence que l'agent qui participe à sa mise en oeuvre serait en charge d'un projet innovant. Quant à la fiche "spécialiste en gestion, en conservation et en protection de l'environnement", elle explique que l'inspecteur général n'a lui-même pas estimé, à l'origine, que l'emploi du requérant remplissait ce critère et qu'elle n'aperçoit pas pourquoi il faudrait tenir compte du descriptif de cette fiche dès lors qu'elle concerne une fonction qui ne correspond pas à son emploi.

Enfin, en ce qui concerne le critère relatif aux connaissances particulières, elle expose que l'emploi du requérant revient à un ingénieur agronome mais n'est pas lié à un DES ou à un certificat spécifique.

À l'audience, le conseil de la partie adverse ne conteste pas l'absence de motivation de l'acte attaqué ni les lacunes du dossier administratif mais estime qu'il n'y a cependant pas d'erreur manifeste d'appréciation en l'espèce.

VI.2. Appréciation

La motivation matérielle d'une décision administrative permet d'apprécier la régularité de l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire par l'autorité administrative. Sous peine d'être arbitraire, cette motivation doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles qui ressortent ou peuvent être déduits du dossier administratif, lequel doit donc permettre au Conseil d'État de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte administratif repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles à la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

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

" 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, mais estime qu'elle ne relève pas des autres critères pour les raisons qu'elle expose à l'appui de son mémoire en réponse.

Il convient de constater que le poste du requérant a été retenu comme qualifié dans le projet d'organigramme ayant précédé la négociation syndicale du 17 décembre 2015. Or, les arguments soulevés par la partie adverse à l'appui de ses mémoires pour justifier les raisons pour lesquelles cette fonction a été considérée subitement comme non qualifiée lors de ladite concertation, ne trouvent aucun écho dans le dossier administratif. Les notes préparatoires à l'adoption du référentiel et de l'organigramme global, de même que le procès-verbal du comité intermédiaire de concertation ne se fondent aucunement sur ces arguments, qui apparaissent donc comme inexacts dans la mesure où, au regard du dossier administratif, rien n'établit qu'ils sont à la base de l'acte attaqué.

Le moyen est fondé en ce qu'il est pris du défaut de motifs.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Indemnité de procédure

VIII.1. Thèse des parties

Le requérant sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse répond qu'il n'est pas contesté que le requérant doit rémunérer son avocat, mais elle relève qu'à supposer que le recours contre l'organigramme soit déclaré fondé, le recours s'avère toutefois irrecevable en ce qu'il vise le référentiel de fonctions et la décision implicite de ne pas reconnaître à son poste les caractéristiques d'une fonction qualifiée. Elle estime dès lors que, de ce point de vue, le requérant succombe dans une partie de sa demande, de sorte que l'indemnité de procédure doit être mise à sa charge.

À l'audience, son conseil sollicite que l'indemnité de procédure soit en conséquence réduite de moitié.

VIII.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), et doit être précisée dans une note de liquidation des dépens à déposer, conformément à l'article 84/1 du règlement général de procédure, au plus tard cinq jours avant l'audience. Il n'y a donc pas lieu de faire droit à la demande formulée par la partie adverse à l'audience. En l'espèce, le premier moyen étant fondé, le requérant obtient gain de cause au sens de cette disposition et ne doit donc pas supporter l'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

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° C02021 (coordination des contrats de rivière en Wallonie) de la direction des Eaux de surface du département de l'Environnement et de l'Eau, occupé par Sven ABRAS, le grade d'attaché, et non celui d'attaché qualifié, est annulé.

La requête est rejetée pour le surplus.

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 VIIIe chambre, le vingt-sept avril 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.