CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII[e] CHAMBRE

A R R Ê T

n[o] 239.215 du 26 septembre 2017

A. 218.524/VIII-10.019

En cause : **TOUNI** Asma,
ayant élu domicile
rue de Boussoit 57
7021 Havré,

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 18 février 2016, Asma TOUNI demande l'annulation de :

" - La ligne relative à l'emploi de la partie requérante de l'organigramme annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 «approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie», indiquant que l'emploi actuellement occupé par la partie requérante n'est pas un emploi qui est revêtu de la qualité de «qualifié»;

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 «approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie» ainsi que l'organigramme y annexé;

- et également l'acte du 18 décembre 2015 portant «le référentiel de fonctions de niveau A»".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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 29 juin 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 septembre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^me^ Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Laure DEMEZ, *loco* M^es^ Benoît CAMBIER et Fabien HANS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Cédric MOLITOR, *loco* 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 n° 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" → 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 ± 2/3 de son temps et constituer	Mention dans les domaines d'activités de la formulation suivante 1 : "Conception, coordination et réalisation, de manière

	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	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.

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.

IV. Faits

1. La partie requérante a été nommée en qualité de fonctionnaire fédéral au sein du Bureau d'intervention et de restitution belge, le 1er août 2010, et "régionalisée" le 1er janvier 2015. En vertu de l'arrêté d'affectation du 23 juillet 2015, elle a été affectée à la DGO3 du Service public de Wallonie avec effet au 1er janvier 2015. Elle est, actuellement, agent statutaire de niveau 1, titulaire du grade d'attaché, au sein du Service public de Wallonie, DGO3 (Agriculture, Ressources naturelles et Environnement), département des Politiques européennes et des Accords internationaux, direction de la Coordination et de la Concertation. Elle occupe le poste n° PO3A0087 (correspondant, selon l'organigramme au métier 015 : administratif et selon la requérante au métier 31 : Master en sciences politiques).

2. Le 18 décembre 2015, la partie adverse adopte l'organigramme global du Service public de Wallonie. Le poste occupé par la partie requérante 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 un référentiel de fonctions.

Il s'agit des actes attaqués.

3. Le 22 décembre 2015, le Ministre Christophe LACROIX adresse une lettre aux agents statutaires et contractuels dont l'emploi occupé est revêtu de la qualité "qualifié" dans l'organigramme précité et qui peuvent donc immédiatement se prévaloir d'un sursalaire. Cette lettre indique : en objet, "votre situation administrative suite à la décision du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015".

4. Le 22 janvier 2016, l'Union professionnelle des Ingénieurs universitaires des administrations wallonnes (UPIWAL) adresse un courrier au ministre de la Fonction publique lui demandant de lui communiquer le dossier administratif de chaque agent concerné par la réforme. D'autres demandes ont été adressées par les agents concernés à leurs inspections générales, notamment les 21, 22, 25 et 27 janvier 2016 et n'ont, selon la partie requérante, pas reçu de réponse satisfaisante.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse souligne que le but du "référentiel commun" dont question à l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne est de rationaliser les différents types d'emplois au sein des services du Gouvernement et des organismes soumis audit Code, pour faciliter la gestion du personnel. Elle estime donc 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 ajoute que les descriptions de fonction rassemblées par ce référentiel 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 ajoute 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. 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.

Dans son dernier mémoire, elle indique que dans d'autres arrêts, le Conseil d'État a déjà jugé que les recours visant le référentiel de fonctions étaient irrecevables et que seuls les recours dirigés contre la ligne de l'organigramme relative à l'emploi de la partie requérante étaient recevables.

La partie requérante s'en remet à la sagesse du Conseil d'État quant à savoir si l'annulation doit porter sur l'intégralité de l'organigramme ou uniquement sur la ligne qui vise l'emploi qu'elle occupe.

Elle réplique pour le surplus qu'il ne peut sérieusement être soutenu que l'organigramme constituerait une simple mesure d'organisation interne puisqu'il est le seul acte déterminant si un emploi se voit ou non attribuer le grade de qualifié, et que le référentiel ne peut être appréhendé comme un acte préparatoire dès lors qu'il a été formellement adopté par le Gouvernement wallon sous la forme d'un arrêté. Elle précise que, même à supposer que le référentiel de fonctions doive être considéré comme un acte préparatoire, il s'avère illégal de sorte que l'organigramme qui se fonde sur ce référentiel est lui-même entaché d'illégalité et ajoute que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, elle a intérêt à soulever des griefs contre l'acte préparatoire (le référentiel) pour se prévaloir de l'illégalité de l'acte causant définitivement grief (l'organigramme).

V.2. Appréciation

Selon l'article 113, § 1er, 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.

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 la 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 PO3A0087 d'après l'annexe 1 de la requête.

Le recours étant uniquement recevable en ce qu'il est dirigé contre la ligne de l'organigramme global concernant le poste de la partie requérante (PO3A0087), la question de la connexité ne sera pas examinée.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11, 31 et 33, du Code civil, notamment de ses articles 1147 et 1382, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, notamment de son article 18, de la loi du 10 février 2003 relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques, notamment de son article 2, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, du Code de la fonction publique wallonne, notamment de ses articles 11 et 113, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, notamment de ses articles 2, 3, 4, 5*ter*, 6*bis* et 8, 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 de niveau A et B, notamment de ses articles 26 et 27, des principes généraux du droit,

notamment des principes de proportionnalité, d'égalité et de non-discrimination, de la motivation des actes administratifs au fond, de minutie, de confiance légitime, du respect de la ligne de conduite, et de *patere legem quam ipse fecisti*, et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

Dans une première branche, la partie requérante invoque une violation de l'article 113, § 3, du Code précité au motif que son emploi répond à au moins deux des cinq critères énoncés par cette disposition, de sorte qu'il devait être revêtu de la qualité de "qualifié" dès le 1er janvier 2015. Ainsi, selon elle, la description de son emploi, les tâches confiées en vue de l'exercice de cet emploi et les différents documents décrivant les responsabilités liées à cet emploi, et les tâches à exercer, démontrent que les critères de l'article 113, § 5, du Code précité sont remplis en l'espèce ou, à tout le moins deux d'entre eux.

En effet, en ce qui concerne la première condition relative à la responsabilité pénale ou civile liée à l'exercice de cet emploi, elle estime que celle-ci est forcément remplie au regard des dispositions qui régissent cette responsabilité puisqu'il ressort de l'article 31 de la Constitution, ainsi que des règles relatives à la responsabilité civile, que les agents sont responsables civilement de leur faute. En outre, elle indique qu'aucune immunité pénale n'entoure, en Belgique, le travail des agents de l'État, de telle sorte que les agents sont pénalement responsables de leurs actes. Elle constate que son emploi nécessite la gestion de projets innovants au sens de l'article 113, § 3, 2°, du Code précité, ce qui est démontré par les divers documents décrivant cet emploi et détaillés dans l'annexe à sa requête. Elle détaille également en quoi son emploi implique la gestion de projets complexes (art. 113, § 3, 3°) et exige des connaissances particulières (article 113, § 3, 4°) ou, à tout le moins une "expérience large de haut niveau" (art. 113, § 3, 5°).

À l'appui d'une deuxième branche, elle allègue que les actes attaqués rompent le lien entre emploi, fonction et qualification. Selon elle, il ressort du libellé même de l'article 113, § 3, précité, qu'un grade d'attaché qualifié est adjoint à un emploi, que les fonctions sont relatives à des emplois et que la finalité et les activités principales d'une fonction donnée doivent remplir certaines caractéristiques pour permettre une "qualification". Elle soutient donc que des liens entre l'emploi et la fonction, d'une part, et entre la fonction et les caractéristiques, d'autre part, doivent nécessairement exister et que l'établissement de ces liens permet de réaliser un troisième lien entre l'emploi et la qualification. L'absence, dans le référentiel de fonctions, de tout lien permettant de déterminer à quel emploi la fonction se rapporte, combinée à l'absence, dans l'organigramme, de tout lien permettant de dire

à quelle fonction l'emploi se rapporte, illustre à suffisance qu'une étape dans le raisonnement nécessaire à l'application de l'article 113, § 3, susvisé, a été oubliée.

Elle considère que les actes attaqués ne pouvaient pas faire une application régulière de cette disposition sans d'abord établir le lien entre l'emploi et la fonction et qu'en adoptant un référentiel de fonctions indiquant si une fonction est "qualifiée" mais en ne rattachant pas les fonctions aux emplois, ainsi qu'en adoptant un organigramme indiquant quel emploi est revêtu de cette qualité sans réaliser de lien entre l'emploi et la fonction, la partie adverse a donc violé les principes de minutie et de "motivation au fond". Elle ajoute qu'en ayant revêtu arbitrairement certains emplois plutôt que d'autres de la qualité de "qualifié", elle a également violé les principes de non-discrimination, a outrepassé sa compétence et a également violé l'article 113 du Code de la fonction publique.

Dans une cinquième branche, elle invoque plus spécifiquement le défaut de toute motivation au fond et en la forme et une discrimination. Elle rappelle que la motivation quant au fond doit pouvoir se retrouver à la lecture du dossier administratif et ajoute que si le Conseil d'État devait considérer que les actes attaqués sont individuels, ceux-ci devraient également être motivés formellement, ce qui n'est pas le cas des actes attaqués qui n'établissent formellement aucun lien entre l'emploi et la fonction. À défaut, pour la partie adverse, de pouvoir justifier les choix opérés - qui paraissent pour le moins aléatoires, imprévisibles, irréguliers et arbitraires, selon elle - dans l'utilisation qu'elle a fait de la qualification des emplois, elle estime que "son action est illicite".

La partie adverse répond, quant à la première branche, que la partie requérante occupe un poste (n° PO3A0087) à la direction de la Coordination et de la Concertation et que cet emploi ne correspond pas aux critères de l'article 113, § 3, précité, ni qu'en n'adjoignant pas le grade d'attaché qualifié à son emploi, elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des critères prévus par cet article.

Dans son dernier mémoire, si elle reconnaît que la partie requérante gère des dossiers complexes, elle estime cependant qu'elle ne peut démontrer qu'elle est également en charge de projets innovants. Elle estime que les explications fournies à cet égard par la partie requérante ont trait à des projets complexes mais pas à des projets innovants.

À propos de la deuxième branche, elle fait valoir en ce qui concerne le référentiel des fonctions que, selon l'article 113 du Code précité, la "fonction"

correspond à un emploi ou à un groupe d'emplois et que cela ne signifie pas que la "description de fonction" doit énoncer les emplois de l'organigramme qui lui correspondent. Elle constate que l'article 113, § 2, n'impose pas que les descriptifs des fonctions, rassemblés dans un référentiel commun au SPW et aux organismes, précisent les emplois de l'organigramme auxquels ces fonctions correspondent. Dès lors, elle estime qu'en ce que l'argument de la partie requérante est déduit de l'absence, dans le référentiel des fonctions, de tout lien permettant de déterminer à quel(s) emploi(s) une fonction se rapporte, le moyen est fondé sur une lecture erronée de l'article 113 du Code susvisé. En ce qui concerne l'organigramme, elle observe que l'article 11 du Code ne prévoit pas qu'il énonce, en plus du grade et du métier lié à un emploi, à quelle "fonction", au sens de l'article 113 du Code, il se rattache. Selon elle, cela ne signifie pas que l'emploi n'est pas lié à une des fonctions du référentiel commun défini à l'article 113, mais simplement que cette liaison ne doit pas être explicite. Elle ajoute encore que dans la mesure où l'organigramme est un acte réglementaire, il ne doit pas être motivé en la forme, notamment en ce qu'il adjoint à un emploi un grade d'attaché qualifié ou de gradué qualifié et que si l'organigramme doit certes reposer, à cet égard, sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, ces motifs ne doivent pas nécessairement apparaître dans le texte de l'organigramme.

Dans son dernier mémoire, elle n'apporte pas d'autres développements.

Elle observe que les arguments de la cinquième branche "sont largement identiques à ceux contenus dans la seconde branche" et rappelle que le référentiel ne doit pas indiquer à quels emplois correspondent les diverses fonctions, et que l'organigramme ne doit pas faire de manière explicite le lien entre un emploi et la fonction du référentiel qui y correspond. Elle ajoute que l'affirmation, non étayée et non reliée à l'emploi occupé par la partie requérante, selon laquelle certains emplois ont d'abord été, au début des procédures administratives ayant mené à l'adoption des actes attaqués, considérés comme liés à des fonctions qualifiées, puis ne l'ont plus été, n'a pas de portée 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. Elle estime qu'un tel processus de réflexion n'implique pas, en lui-même, une démarche arbitraire de l'administration.

Elle explique qu'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 exactement 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 et que l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique laisse à l'autorité une certaine marge d'appréciation pour déterminer ce qui constitue ou non une fonction qualifiée.

Elle estime encore que l'opinion de la partie requérante quant au caractère qualifié de son emploi ne peut se substituer à l'appréciation du Gouvernement wallon. Dans ce contexte, elle considère que le moyen est irrecevable à défaut de démontrer concrètement que les actes attaqués n'ont pas appliqué "de manière systématique et objective les 5 critères pour chaque fonction", que "la qualification des emplois et des fonctions est (…) aléatoire ou arbitraire", que le référentiel liste "des fonctions «non qualifiées» qui répondent pourtant à au moins deux de ces critères" et que "la partie adverse n'a finalement pas suivi les critères prévus par l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique". Pour le surplus, elle indique que ni le référentiel des fonctions, ni l'organigramme, ne sont des actes administratifs individuels et qu'ils ne doivent donc pas être motivés en la forme.

Dans son dernier mémoire, elle ne formule pas d'autres arguments.

VI.2. Appréciation quant aux première, deuxième et cinquième branches réunies

Sur la base de l'organigramme, les agents de niveau A peuvent savoir si l'emploi qu'ils occupaient au 1er janvier 2015 a été considéré par la partie adverse comme constituant un emploi d'attaché qualifié ou non. Cet organigramme doit donc être considéré comme une somme d'actes individuels sur la base desquels le grade d'attaché qualifié est attribué à certains agents du niveau A et déniés à d'autres. Même si l'organigramme ne comporte pas le nom des agents, il permet de les identifier sans ambiguïté au regard 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 1er janvier 2015, par ces agents 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.

L'organigramme traduit donc bien sous la 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. 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. Pareille décision, comme tout acte individuel, devait donc faire l'objet d'une motivation formelle conformément au prescrit de la loi du 29 juillet 1991, précitée. Même s'il peut être admis que le tableau consacré par 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 ressort des documents déposés par la partie adverse que l'analyse requise par l'article 26 susvisé afin de déterminer si le grade d'attaché qualifié peut être attribué, a effectivement été réalisée au niveau de chaque direction en utilisant les critères de l'article 113, § 3, du Code précité. Cependant, en l'espèce, aucun document ne détaille cette analyse 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 mais ses développements ne peuvent pallier les carences affectant l'acte attaqué.

Pour mettre en œuvre l'analyse requise par l'article 26 précité, la partie adverse a utilisé les critères de l'article 113, § 3, du Code et, pour élaborer le référentiel de fonctions, a établi une "proposition de déclinaison des caractéristiques (indicateurs et moyens de vérification)". Si l'on peut concevoir que les indicateurs de cette grille aient été utilisés pour effectuer l'analyse requise par l'article 26 précité, il n'en va pas de même des moyens de vérification mentionnés dans cette grille puisque ceux-ci consistent dans des mentions utilisées à l'occasion des nouveaux recrutements effectués à partir du 18 décembre 2015, date de l'adoption du référentiel, sur la base des fiches de celui-ci. Le dossier administratif démontre par ailleurs que la partie adverse a mis en œuvre l'article 26 précité, c'est-à-dire élaboré l'organigramme global au 1er janvier 2015, en s'appuyant uniquement sur le référentiel adopté le 18 décembre 2015. Or l'article 26 dispose que "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", de sorte que pour le mettre en œuvre, il faut qu'une analyse au cas par cas de tous les emplois occupés par les agents de niveau A au 1er janvier 2015 soit effectuée pour déterminer si, à cette date, ces emplois peuvent être considérés comme des emplois d'attaché qualifié.

Ce sont donc les fonctions effectivement exercées au 1er janvier 2015 dans le cadre de ces emplois qui auraient dû être examinées et non celles décrites dans les fiches du référentiel de fonctions établi le 18 décembre 2015 à la suite d'une rationalisation des fonctions exercées dans le cadre des divers emplois existants notamment au sein du SPW. Dans les annexes de la requête ainsi que dans les pièces jointes au mémoire en réplique, la partie requérante explique concrètement les

raisons pour lesquelles elle estime que les fonctions prestées dans le cadre de l'emploi qu'elle exerçait au 1er janvier 2015 répondent à au moins deux critères de l'article 113, § 3, précité et la partie adverse, tout en reconnaissant dans son dernier mémoire que l'emploi litigieux avait été dans un premier temps reconnu comme une fonction qualifiée, reste en défaut d'expliquer les raisons pour lesquelles lesdites fonctions ne satisferaient pas aux critères visés notamment à l'article 113, § 3, 2° et 3°.

Ainsi que cela ressort du dossier administratif, la partie adverse a mis en œuvre l'article 26 précité, c'est-à-dire élaboré l'organigramme global au 1er janvier 2015, en s'appuyant uniquement sur les fiches du référentiel, adopté le 18 décembre 2015, qui opère une importante rationalisation des fonctions. Dans ce cas, il semble donc nécessaire, voire indispensable, que l'autorité fasse état, dans la ligne de l'organigramme concernant chaque agent de niveau A, non seulement de ce que la fonction est ou non qualifiée (FQ), mais également de la fonction du référentiel à laquelle l'emploi occupé se rapporte désormais puisque le fait d'être rattaché à l'une ou l'autre fonction du référentiel peut avoir comme conséquence de modifier la description des fonctions exercées.

Au vu de ces différents éléments, le deuxième moyen est fondé en ses première, deuxième et cinquième branches.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 10, 11 et 33, du Code de la fonction publique wallonne, notamment de son article 113, § 3, 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 de niveau A et B, notamment de ses articles 26 et 27, de la confiance légitime et de la ligne de conduite "matérialisée dans le référentiel de fonctions du 18 décembre 2015", des principes généraux du droit de proportionnalité, d'égalité et de non-discrimination, de motivation des actes administratifs "au fond et en la forme", de minutie, de confiance légitime, de *patere legem quam ipse fecisti*, et de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs.

La partie requérante fait valoir que les fonctions reprises comme qualifiées dans le référentiel devaient conduire à ce que les emplois implicitement

liés à ces fonctions dans l'organigramme soient revêtus de la même qualité. Dans la mesure où son emploi correspond, selon elle, à une fonction qualifiée dudit référentiel, l'organigramme aurait dû stipuler que son emploi était qualifié.

La partie adverse estime que l'affirmation de la partie requérante selon laquelle son emploi correspond à la fonction qualifiée "spécialiste en matière agricole et agroalimentaire" du référentiel, est erronée, qu'elle manque en fait et en droit.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse maintient que la partie requérante ne remplit pas l'un des critères qualifiants et qu'elle n'apporte pas concrètement des éléments qui permettent d'étayer ses affirmations.

Elle rappelle également que la fiche "spécialiste en matière agricole et agroalimentaire" du référentiel correspond à une fonction qualifiée car elle implique:
- la gestion de projets complexes;
- une 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 en matière de politique agricole commune, de comptabilité et de financement des investissements dans le secteur agricole et horticole, de fonctionnement de la production agricole wallonne, de spéculations exploitées, de marché agricole, d'agro-environnement et de financement et de budgétisation de la PAC.

Or, elle constate que l'emploi de la partie requérante n'implique pas cette seconde exigence. Elle en déduit que cet emploi ne peut être relié à cette fiche du référentiel. Quant au rapprochement que fait la partie requérante avec l'emploi occupé par Françoise RAHIER, elle insiste sur la circonstance que les deux fonctions ne sont pas identiques et que même si la fonction de Françoise RAHIER est considérée comme qualifiée, il n'y a aucune raison de faire de même pour la partie requérante dès lors que cette qualification est peut-être erronée.

VII.2. Appréciation

Il ressort du dossier administratif que la partie adverse a mis en œuvre l'article 26 précité, c'est-à-dire a élaboré l'organigramme global au 1er janvier 2015, en s'appuyant uniquement sur les fiches du référentiel adopté le 18 décembre 2015. L'organigramme ne mentionne pas à quelle fiche de fonction du référentiel l'emploi de la partie requérante se rattache.

Au regard des critères de l'article 113, § 3, du Code, précité rien ne permet donc de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a décidé de ne pas considérer que l'emploi occupé par la partie requérante pouvait être rattaché à l'emploi de "spécialiste en matière agricole et agroalimentaire" et ce d'autant plus que dans son mémoire en réponse, la partie adverse ne réfute pas l'analyse effectuée par la partie requérante (annexe à la requête, point 4) par laquelle elle expose précisément les raisons pour lesquelles l'emploi qu'elle occupe correspond à la description de la fiche de fonction "spécialiste en matière agricole et agroalimentaire" et que, comme exposé dans le cadre du deuxième moyen, il ressort du procès-verbal du comité intermédiaire de concertation du 17 décembre 2015 et de son annexe 2 que l'emploi de la partie requérante était jusqu'au 17 décembre 2015 considéré comme se rattachant à la fonction qualifiée "spécialiste en matière agricole et agroalimentaire" et que sa disqualification ne semble pas liée à la remise en cause de ses fonctions par rapport aux critères de l'article 113, § 3, du Code, précité.

Dans cette mesure, le troisième moyen est fondé.

VIII. Autres moyens

Le premier moyen, ainsi que les autres branches du deuxième moyen, s'ils étaient fondés, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

IX. Indemnité de procédure

IX.1. Thèses des parties

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

La partie adverse expose que la présente affaire constitue l'une des trente requêtes identiques introduites via le même avocat dans des affaires similaires. Elle indique que les éléments d'individualisation de ces requêtes ont été rédigés par les requérants eux-mêmes, et non leur conseil et que les requérants ont par ailleurs veillé à adresser eux-mêmes leurs requêtes et les pièces jointes au Conseil d'État.

Dans ce contexte particulier, elle sollicite, dans l'hypothèse d'une annulation, que l'indemnité de procédure dans chacune de ces affaires soit réduite au minimum réglementaire, soit cent quarante euros.

Dans son dernier mémoire, elle relève que le recours est irrecevable en ce qu'il vise le référentiel de fonctions de sorte que la partie requérante succombe à ce propos, de même qu'elle n'obtient pas gain de cause quant à l'annulation totale de l'organigramme.

Elle en conclut donc qu'il y a lieu de compenser l'indemnité de procédure entre les deux parties à la cause.

IX.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 trente 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, en annexe, des éléments spécifiques mais, en outre, chacun des trente requérants a dû ou va devoir exposer des frais propres afin de rémunérer son avocat. Par ailleurs, même si la partie requérante n'obtient pas gain de cause par rapport aux différents objets de son recours, elle doit cependant être considérée comme la partie "gagnante" dès lors que le recours aboutit à une annulation partielle de l'organigramme. Il n'y a donc pas lieu de compenser l'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le recours est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le référentiel de fonctions.

Article 2.

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° PO3A0087 (métier 015) de la DGO3, occupé par Asma TOUNI, le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié, est annulé.

Article 3.

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-six septembre deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence VAN HOVE.	Pascale VANDERNACHT.