

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.566 du 25 octobre 2017

A. 218.629/VIII-10.042

En cause : **GODEAUX Vincent**,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Émile De Mot 19
1000 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 4 mars 2016, Vincent GODEAUX demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie".

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 24 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 octobre 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e François BELLEFLAMME, *loco* M^e Xavier CLOSE, avocat, comparaisant 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

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

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

Cette réforme est également liée aux arrêts d'annulation du Conseil d'État n° 81.583 du 1^{er} juillet 1999 (rectifié par l'arrêt 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 1^{er} septembre 2014, a rétabli l'article 113, §§ 1^{er} et 2, dans la rédaction suivante :

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

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

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

La description de fonction définit :

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

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

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

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

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

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

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

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

	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	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 1^{er} janvier 2015, il est indispensable d'établir le lien entre les fonctions qualifiées et les emplois à cette date".

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

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

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

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

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

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

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

Par un arrêté du 18 décembre 2015, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme global du SPW arrêté au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un tableau reprenant le code de l'affectation, le libellé de l'affectation, le numéro de poste, le

niveau du poste, le cas échéant la mention "fonction qualifiée", le grade du poste, le métier du poste et la résidence administrative.

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

L'arrêt n° 237.508, précité, a rejeté le recours introduit contre cet organigramme mais, à l'instar des arrêts n° 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. La partie requérante est, actuellement, agent statutaire de niveau 1, titulaire du grade de premier attaché d'encadrement à la direction de l'Aménagement foncier (DAFor) au sein du Service public de Wallonie, DGO3 (Agriculture, Ressources naturelles et Environnement), département de la Ruralité et des Cours d'eau. Elle est titulaire du diplôme d'ingénieur agronome.

2. Le 18 décembre 2015, la partie adverse adopte l'organigramme global du Service public de Wallonie.

Concomitamment à l'adoption de cet organigramme, le Gouvernement wallon adopte un référentiel de fonctions.

3. Le 19 janvier 2016, les agents de niveau A de la DAFor ont adressé un courrier au ministre de la Fonction publique pour leur faire part de leur désappointement.

4. Par la suite, le conseil du requérant a écrit au ministre et à la secrétaire générale du SPW afin d'obtenir une réponse circonstanciée ainsi que la communication des motifs pour lesquels les fonctions des agents de la DAFor n'ont pas été considérées comme qualifiées. Aucune suite n'y a été réservée.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

La partie adverse indique que le requérant a été promu au grade de premier attaché dans un emploi d'encadrement le 1^{er} juin 2010. Elle indique que ce grade est, depuis le 1^{er} juin 2009, un grade d'encadrement. Or, elle fait observer que

les emplois d'encadrement ne sont pas repris dans l'organigramme mais dans le cadre organique du Service public de Wallonie. Ainsi, elle note que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 a inséré dans la hiérarchie des grades du Code de la fonction publique, les grades de gradué qualifié, de gradué principal qualifié et d'attaché qualifié, le grade de premier attaché qualifié qui serait lié à l'exercice d'une fonction qualifiée, n'existant pas. Selon elle, le requérant n'a aucun intérêt à l'annulation d'un organigramme qui ne concerne pas son emploi.

Dans son mémoire en réplique, le requérant fait valoir que l'exception d'irrecevabilité invoquée par la partie adverse doit être contestée au regard de sa situation particulière. Il fait valoir que son emploi comprend deux tâches distinctes, l'une qui consiste en une tâche de "management", et l'autre, plus spécifique, propre à un "métier" lié à l'exercice de la présidence des comités de remembrement. Il relève que le "descriptif des tâches assignées à l'agent" contenu dans les entretiens de planification établis par la partie adverse elle-même, présente ces tâches en premier ordre, tant en ce qui concerne la description de l'emploi, que les activités y correspondantes. Selon lui, la tâche "management" n'occupe que vingt pourcent de son temps de travail alors que sa tâche "métier" l'occupe à quatre-vingts pourcent, celle-ci répondant bien aux critères de qualification, tels que prescrits par l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne, de sorte qu'il est assez étonnant que la partie adverse conteste son intérêt sur la base de son grade.

Il invoque, à titre subsidiaire, la question de la conformité d'une telle différence de traitement par rapport aux articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général d'égalité devant les emplois publics dans la mesure où les agents qui ont bénéficié du label "fonction qualifiée" sont toujours admissibles à l'avancement par voie de promotion et pourront ainsi être promus à un grade de premier attaché d'encadrement, à l'instar du requérant, sans que l'on imagine qu'ils perdent *ipso facto* la qualification de leur fonction, ainsi que tous les avantages y liés.

Dans son dernier mémoire, le requérant rappelle que l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne définit la fonction qualifiée par rapport à la finalité des activités principales de la fonction ainsi que par rapport aux compétences requises pour exercer la fonction et non pas par rapport au grade de l'agent. Il répète que sa fonction d'encadrement est double et qu'il n'exerce cette tâche d'encadrement qu'à concurrence de vingt pourcent de son temps de travail, les quatre-vingts pourcent de son temps étant consacrés à sa tâche "métier" qui répond, selon lui, aux critères de qualification. Il estime encore qu'il y a une discrimination entre les agents revêtus du grade d'attaché et ceux revêtus du grade de premier attaché, ces derniers

ne pouvant, au contraire des premiers, exercer une fonction dite qualifiée, même si leur emploi répond aux critères consacrés par l'article 113, précité. Il cite encore les articles 54 et 237 du Code de la fonction publique wallonne qui seraient, selon lui, la démonstration qu'un premier attaché peut bénéficier d'échelles de traitement qualifiées. Il ajoute qu'au vu de sa situation particulière, il subit une perte financière alors que cela est interdit en vertu de l'article 237 précité. Il souligne ainsi qu'il y a bien une différence de traitement entre un premier attaché qui aurait bénéficié de fonctions qualifiées antérieurement à sa promotion et un premier attaché, tel le requérant, qui pour des raisons temporelles, ne pourrait bénéficier d'une telle fonction qualifiée car ce serait postérieurement à sa promotion et ce sans égard aux missions concrètement exercées. Il en conclut que cette différence de traitement est discriminatoire et partant incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution et estime que les dispositions ici en cause ainsi interprétées devraient être écartées par application de l'article 159 de la Constitution.

V.2. *Appréciation*

Par un arrêté du 18 décembre 2015, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme global du SPW, arrêté au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un tableau reprenant le code de l'affectation, le libellé de l'affectation, le n° 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 1^{er} 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 1^{er} janvier 2015, par les agents de niveau A au regard des critères déterminés par l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne 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 1^{er} janvier 2015, occupe un emploi d'attaché qualifié au grade d'attaché qualifié.

L'organigramme traduit donc bien sous la forme d'un tableau le résultat d'une analyse effectuée, en principe, au cas par cas pour chaque emploi occupé par un agent de niveau A, au 1^{er} janvier 2015. Les différentes lignes de l'organigramme peuvent aisément être dissociées. Il en résulte que chaque agent a uniquement intérêt à obtenir l'annulation de la ligne de l'organigramme correspondant à son emploi.

Le requérant, à la date du 1^{er} janvier 2015, n'occupait pas un emploi figurant dans l'organigramme attaqué étant donné que le grade de premier attaché auquel il a été promu, le 1^{er} juin 2010, est, depuis le 1^{er} mai 2009, un grade d'encadrement et que les emplois d'encadrement ne sont pas repris dans l'organigramme attaqué. Son emploi ne correspond donc à aucune ligne de l'organigramme.

Le présent recours n'a dès lors pas d'objet et est partant irrecevable.

À supposer que ce soit le refus implicite de l'inclure dans l'organigramme que le requérant entend contester par le présent recours, celui-ci n'a pas intérêt étant donné que son poste ne peut revêtir de "fonction qualifiée". En effet, l'article 6 du Code de la fonction publique wallonne prévoit les grades suivants :

- " Les grades sont répartis entre les rangs comme suit :
- 1° au rang A1, le grade de secrétaire général;
 - 2° au rang A2, le grade de directeur général;
 - 3° au rang A3, les grades d'inspecteur général et d'inspecteur général-expert;
 - 4° au rang A4, les grades de directeur, de conseiller et de receveur fiscal;
 - 5° au rang A5, le grade de premier attaché;
 - 6° au rang A6, le grade de commissaire de comité d'acquisition, d'attaché qualifié et d'attaché;
 - 7° au rang B1, le grade de premier gradué;
 - 8° au rang B2, les grades de gradué principal qualifié et de gradué principal ;
 - 9° au rang B3, les grades de gradué qualifié et de gradué;
 - 10° [.....]".

Il n'existe en conséquence pas de grade de premier attaché qualifié.

Si, dans son dernier mémoire, le requérant invoque un traitement discriminatoire entre les attachés et les premiers attachés, il n'en fait cependant pas état dans sa requête en annulation. Si le quatrième moyen de sa requête est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égal accès aux emplois publics, il y a lieu de relever que la discrimination qu'il y dénonce ne concerne pas celle qu'il vise dans son dernier mémoire. Cette nouvelle critique aurait pu être soulevée dès la requête et est partant tardive. Quant à la seconde discrimination qu'il souligne, dans ses mémoire en réplique et dernier mémoire, ici aussi, il aurait pu s'en prévaloir dès l'introduction de son recours. En tout état de cause, le requérant n'apporte pas d'explications concrètes quant à la perte financière qu'il aurait subie ou qu'il pourrait subir et qui serait contraire à l'article 237 du Code précité. En réalité, le requérant formule de nouveaux moyens qui dénoncent des lacunes à propos de dispositions du Code de la fonction publique wallonne qui ont

pour conséquence d'empêcher qu'un emploi de premier attaché soit reconnu comme une fonction qualifiée. Or, comme il l'a déjà été souligné ci-avant, ceux-ci auraient dû être soulevés dès l'introduction du recours et dans cette perspective, la question de l'intérêt au recours aurait été liée à l'examen de ces moyens dénonçant une telle discrimination.

Au vu de ce qui précède, le requérant n'a pas intérêt au recours.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

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

Pascale VANDERNACHT,
Florence VAN HOVE,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.