

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.111 du 26 mars 2018

A. 221.980/VIII-10.455

En cause : **NAVETTE** Emilie,
ayant élu domicile à
la Centrale générale des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
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 14 avril 2017, Emilie NAVETTE demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 fixant l'organigramme de l'Institut scientifique de service public en tant qu'il n'adjoint pas le grade d'Attaché qualifié à l'emploi occupé par la partie requérante et traduit ainsi explicitement le refus d'attribuer le grade d'Attaché qualifié à cette dernière".

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 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 7 février 2018, les parties ont été convoquées à l'audience du 23 mars 2018 et le rapport leur a été notifié.

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

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

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

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. Cette réforme du Code de la fonction publique concerne également le personnel des organismes visés par le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, comme l'Institut scientifique de service public (ISSeP).

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.

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 précité, 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".

L'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité comporte toutefois une disposition transitoire selon laquelle "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". L'article 27 du même arrêté prévoit son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Dans le cadre de l'article 113, §§ 1^{er} et 2 précité, le Gouvernement wallon a établi, pour le niveau A, un inventaire des fonctions existantes au sein de ses services et organismes dans le cadre d'un référentiel commun comprenant septante-quatre fonctions regroupées en vingt-trois familles de fonctions. Lors de la confection du référentiel, l'ISSeP a proposé l'addition de trois fiches dans le référentiel des fonctions. Deux de ces fiches proposées (spécialiste en analyse des risques géotechniques/environnementaux et spécialiste en métrologie

environnementale) étaient relatives à des fonctions qualifiées. La fiche de "spécialiste en analyse des risques géotechniques/environnementaux" n'a pas été retenue en tant que telle, mais a été intégrée dans la fiche "spécialiste en gestion, en conservation et en protection de l'environnement" du référentiel. La fiche de "spécialiste en métrologie environnementale" a, quant à elle, été intégrée dans le référentiel des fonctions. La dernière fiche proposée par l'ISSeP, qui ne correspond pas à une fonction qualifiée, n'a en revanche pas été reprise.

Le référentiel commun, comportant la description de l'ensemble des fonctions existantes au sein du Service public de Wallonie et des organismes, a été formellement adopté par le Gouvernement wallon dans un arrêté du 18 décembre 2015.

Pour ce qui concerne l'ISSeP, le 14 mars 2016, le comité des responsables de direction (CoRDi) s'est mis d'accord sur une procédure pour déterminer les fonctions d'attachés qualifiés au sein de l'ISSeP. Aux fins d'appliquer la mesure transitoire prévue dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité ledit comité a identifié les emplois "qualifiés" dans l'organigramme au 1^{er} janvier 2015. Pour ce faire, il s'est basé sur le référentiel approuvé et sur les définitions reprises dans le dictionnaire des compétences en annexe de ce référentiel. Le CoRDi identifie quatre fonctions qualifiées potentiellement existantes à l'ISSeP :

- spécialiste en gestion, en conservation et en protection de l'environnement;
- spécialiste en géotechnique et en expertises techniques en matière de mines;
- spécialiste en métrologie environnementale;
- spécialiste en géomatique.

Chaque responsable de direction est chargé de passer en revue l'ensemble des emplois de niveau A au sein de sa direction au regard des descriptions de fonction et des caractéristiques qualifiantes définies dans le dictionnaire des compétences. Les emplois identifiés comme "qualifiés" ont ensuite été discutés au sein du CoRDi pour s'assurer d'un traitement identique des agents.

Dans un premier temps, treize emplois au sein de l'ISSeP sont identifiés comme correspondant à une fonction qualifiée. Trois réunions de concertation ont lieu avec les organisations syndicales représentatives.

Le 31 octobre 2016, le projet d'organigramme est adressé au Gouvernement wallon pour le soumettre à son approbation.

Le 2 décembre 2016, une réunion se tient entre la direction générale de l'ISSeP et le cabinet du ministre de la Fonction publique au sujet des fonctions qualifiées à l'ISSeP.

IV. Faits

1. La partie requérante est attachée contractuelle de rang A6 au sein de l'Institut scientifique de service public (ISSeP). Elle occupe le poste n° 405 et est titulaire du métier 30 (Licencié en sciences).

2. Le 22 décembre 2016, la partie adverse adopte l'organigramme global de l'ISSeP. Le poste occupé par la partie requérante ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié, mais bien celui d'attaché.

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. L'acte attaqué a été notifié à la partie requérante par un courrier du 14 février 2017.

V. Objet du recours

Par un arrêté du 22 décembre 2016, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme de l'ISSeP arrêté au 1^{er} janvier 2015. Il s'agit d'un tableau reprenant le numéro de l'emploi, le libellé de l'affectation, le grade du poste, le métier du poste, le cas échéant la mention "fonction qualifiée", la mention de l'occupation ou non du poste et la résidence administrative.

Sur la base de cet organigramme, les agents de niveau A peuvent ainsi 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 précité du 15 mai 2014, 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 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 1^{er} 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 le poste n° 405.

VI. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le recours est irrecevable.

VII. Compétence du Conseil d'État

VII.1. Thèses des parties

La partie adverse constate que la partie requérante est un agent contractuel de l'ISSeP et s'en réfère à plusieurs arrêts du Conseil d'État qui ont jugé qu'il n'était pas compétent pour connaître du recours introduit par un agent contractuel contre la ligne d'organigramme relative à son emploi.

La partie requérante ne peut se résoudre à l'incompétence du Conseil d'État qui lui paraît reposer, à la lecture des arrêts cités par la partie adverse, sur un raisonnement contradictoire et résulter d'une erreur d'appréciation dans l'articulation des séquences juridiques, dans l'identification des actes administratifs et dans la portée des recours. Elle constate que pour se déclarer incompétent, le Conseil d'État dit que l'acte attaqué intervient "à l'occasion de l'exécution du contrat de travail conclu entre la partie adverse et la partie requérante" ou "s'inscrit dans le cadre de l'exécution du contrat de travail" puisque c'est "l'engagement de la partie requérante dans les liens de ce contrat de travail qui a permis de l'affecter à l'emploi litigieux et d'exercer les fonctions en rapport avec ce poste". Elle estime que le Conseil d'État semble ainsi vouloir retenir que c'est par le fait ou dans le cadre de l'exécution du contrat de travail, que l'acte attaqué a été adopté. Or, elle souligne qu'il n'en est rien puisque par ailleurs, le Conseil d'État retient que "l'acte attaqué a pour objectif de mettre en œuvre la disposition transitoire contenue dans l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014", que "cette disposition transitoire implique une analyse au cas par cas des emplois occupés par les agents de niveau A, analyse qui, selon la partie adverse, a été effectuée au regard des critères de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne" et que "l'acte attaqué est le résultat, sous forme de tableau, de cette analyse et donc du pouvoir d'appréciation de l'autorité

quant au rattachement des emplois de niveau A à des fonctions qualifiées et quant à l'attribution du grade d'attaché qualifié".

Elle indique que cette analyse, qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué, est manifestement étrangère à toute considération quant au lien juridique qui unit la partie adverse avec la personne qui occupe l'emploi (statut ou contrat) puisqu'elle porte sur "la finalité et les activités principales de la fonction relative à (1') emploi (cf. art.113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne), figurant dans l'organigramme, et non sur la nature du lien juridique unissant la personne qui exerce ces activités et l'autorité".

Elle ajoute que cette analyse conduit à l'adoption, par l'autorité administrative, au terme d'un processus administratif déterminé, dans le cadre d'une compétence discrétionnaire, d'un acte unilatéral qui fixe les conditions objectives dans lesquelles s'inscrivent les membres du personnel affectés dans ces emplois, conditions objectives desquelles les intéressés tirent ensuite des droits subjectifs en fonction de leur situation personnelle et que cette analyse se fait, uniquement et avant tout, dans le cadre de la mise en œuvre 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.

En ce qui concerne les membres du personnel contractuel, elle rappelle que leur engagement dans les emplois permanents du cadre du personnel reste dérogatoire au régime général, statutaire, et qu'ils tirent leur droit à occuper ces emplois permanents du cadre et les droits subjectifs qui en découlent, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel. Elle indique que cet arrêté, par son article 9, rend le Titre XV du Livre I du Code de la fonction publique wallonne applicable aux membres du personnel contractuel et que ce dispositif du Code, qui fixe le statut pécuniaire des agents statutaires, définit notamment en son article 235, l'échelle de traitement qui se rattache au grade de l'agent, de sorte que ce grade doit donc avoir été préalablement défini objectivement, dans le dispositif statutaire. Elle insiste sur le fait que c'est cette définition qu'emporte la décision de ne pas rattacher l'emploi au grade d'attaché qualifié, qui constitue l'objet essentiel du présent recours.

Selon elle, cet acte constitue bien plus qu'un acte détachable de son contrat de travail : il s'agit d'un acte objectif, de nature statutaire, fût-ce pour définir la nature d'un seul emploi, adopté dans le cadre du statut administratif du personnel

de la Région wallonne, qui a pour objet de déterminer le grade auquel un emploi est attaché et qui partant, est préalable et complètement étranger audit contrat. Elle ajoute que, de cet acte objectif, elle tire certes un droit subjectif à la rémunération mais de manière incidente et que la reconnaissance de ce droit subjectif n'est pas l'objet véritable du présent recours, qui permettrait qu'il soit rejeté.

Par l'annulation de l'acte attaqué, elle soutient qu'elle retrouverait une (grande) chance de voir l'emploi qu'elle occupe rattaché au grade d'attaché qualifié, au gré d'une nouvelle analyse de la fonction, au regard des critères définis à l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne, et de pouvoir ainsi obtenir une révision de ses droits pécuniaires. Elle expose que cette révision, qui supposerait sans doute une modification de son contrat de travail, n'interviendrait que dans un second temps et ce ne serait qu'à défaut pour la partie adverse de tirer les conséquences de cette nouvelle qualification de l'emploi (par le non-paiement de la rémunération correspondante, par exemple), qu'elle se trouverait contrainte de saisir le tribunal du travail pour faire valoir les droits subjectifs qu'elle tire des normes objectives fixées par l'acte attaqué.

Elle observe encore que le lien avec l'exécution du contrat de travail ne réside, en réalité, que dans le fait que la partie adverse a dû, pour exercer son pouvoir d'appréciation et déterminer si l'emploi doit être rattaché au grade d'attaché qualifié, analyser factuellement, "la finalité de la fonction et les activités principale exercées par la requérante, cette analyse étant totalement étrangère à la nature de l'engagement de la personne occupant l'emploi".

À l'audience, elle a réitéré son point de vue tout en s'interrogeant sur la compétence des juridictions du travail pour connaître du présent recours et en demandant que celui-ci soit renvoyé à la procédure ordinaire.

VII.2. Appréciation

Par l'arrêt n° 238.032 du 27 avril 2017, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

" L'article 144 de la Constitution énonce que "les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. [...]". Au regard de cette disposition constitutionnelle, il est de jurisprudence constante que le Conseil d'État est sans juridiction pour se prononcer sur les contestations relatives aux contrats, qu'il s'agisse de leur interprétation, de leur exécution, de leur annulation ou de leur résiliation, voire du refus de conclure ou de prolonger une relation contractuelle. Il importe peu, à cet égard, que l'une des parties au contrat soit une autorité administrative. Il est également sans incidence que cette autorité exerce une compétence discrétionnaire dans la conclusion ou dans la mise en œuvre de

la relation contractuelle. Il résulte par ailleurs de l'attribution exclusive de compétence inscrite à l'article 578, 1°, du Code judiciaire que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître d'un recours contre un acte qui ne correspond pas à l'acte détachable par lequel il est décidé du recrutement d'un agent par contrat mais qui concerne les modalités d'exécution du contrat. En l'espèce, l'acte attaqué a pour objectif de mettre en œuvre la disposition transitoire contenue dans l'article 26 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, 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". Comme l'a relevé le Conseil d'État dans ses arrêts n^{os} 237.508 à 237.511, précités, cette disposition transitoire implique une analyse au cas par cas des emplois occupés par les agents de niveau A, analyse qui, selon la partie adverse, a été effectuée au regard des critères de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne. L'acte attaqué est le résultat, sous forme de tableau, de cette analyse et donc du pouvoir d'appréciation de l'autorité quant au rattachement des emplois de niveau A à des fonctions qualifiées et quant à l'attribution du grade d'attaché qualifié. En ce qui concerne la partie requérante, cette analyse aboutit à ne pas considérer comme qualifiées les fonctions qu'elle exécute en vertu de son contrat de travail et, par conséquent, à ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié [...]"

Le fait que cette analyse se fonde sur l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne et sur l'article 26 de l'arrêté du 15 mai 2014, précité c'est-à-dire qu'elle soit prévue réglementairement, n'enlève rien au fait qu'elle a pour objet d'examiner les fonctions exercées dans le cadre d'un emploi particulier et qu'en l'espèce, ces fonctions sont exercées dans un cadre défini par un contrat de travail.

L'acte attaqué intervient ainsi bien à l'occasion de l'exécution du contrat de travail de la partie requérante. C'est en effet l'engagement de la partie requérante dans les liens d'un contrat de travail qui a permis de l'affecter à l'emploi litigieux et d'exercer les fonctions en rapport avec ce poste. Dès lors, l'acte attaqué, qui implique que ces fonctions ne peuvent être considérées comme qualifiées et qui ne lui attribue pas le grade d'attaché qualifié, s'inscrit dans le cadre de l'exécution du contrat de travail. Dans la mesure où, en l'espèce, l'attribution du grade d'attaché ou d'attaché qualifié résulte de la manière dont les fonctions sont exercées en vertu du contrat de travail, le Conseil d'État est incompétent pour connaître du présent recours.

En outre, le Conseil d'État considère que "l'attribution exclusive de compétence inscrite à l'article 578, 1°, du Code judiciaire fait obstacle à ce que le Conseil d'État puisse connaître de litiges portant sur les modalités d'exécution d'un contrat de «louage de travail»; que l'acte attaqué ne correspond pas à l'acte détachable par lequel il est décidé du recrutement d'un agent par contrat mais concerne les modalités d'exécution du contrat et, plus particulièrement, le calcul de l'échelle barémique".

Cet enseignement est transposable, en l'espèce, puisque la décision de ne pas rattacher l'emploi au grade d'attaché n'est pas un acte détachable par lequel il est décidé du recrutement d'un agent par contrat mais concerne les modalités d'exécution du contrat, à savoir l'attribution du grade d'attaché qualifié. La partie requérante reconnaît d'ailleurs que l'attribution du grade d'attaché qualifié aboutirait à une révision de son contrat de travail, ce qui confirme le raisonnement qui précède.

Quant à la manière dont les juridictions du travail seront éventuellement amenées à traiter ces recours, il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer à ce sujet.

Le Conseil d'État n'est ainsi pas compétent pour connaître du présent recours. Les conclusions du rapport peuvent être suivies et il n'y a dès lors pas lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

VIII. Indemnité de procédure

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-six mars deux mille dix-huit, par :

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.