

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.509 du 7 octobre 2020

A. 226.426/VIII-10.970

En cause : **MARSEAUT** Sigrid,
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 15 octobre 2018, Sigrid Marseaut demande l'annulation de « la décision implicite de ne pas adjoindre le grade d'Attaché qualifié à l'emploi [qu'elle occupe], ce qui traduit le refus [de lui] attribuer le grade d'Attaché qualifié [...], et de l'y nommer ».

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 30 juillet 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 octobre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, 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. Faits

1. Titulaire d'un grade d'ingénieur industriel en chimie, la requérante est recrutée le 1^{er} septembre 2010 en qualité d'attaché expert, sous contrat de travail à durée indéterminée, pour occuper un emploi d'attaché à la Direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement. Elle occupe l'emploi ZO3A0012 dans l'organigramme du Service public de Wallonie.

Classée en ordre utile dans un concours du SELOR, elle sollicite l'application de l'article 119^{quater} du Code de la fonction publique wallonne pour être recrutée dans son emploi.

Il est accédé à sa demande par un arrêté de la secrétaire générale du Service public de Wallonie du 25 janvier 2016.

Elle est nommée à cet emploi le 16 février 2016, en application de l'article 119^{quater}, précité.

2. N'ayant pas eu notification du résultat de l'analyse de son emploi, la requérante demande au service des ressources humaines si sa fonction est considérée comme « qualifiée ».

La réponse apportée, négative, étant dépourvue d'explications, la requérante sollicite l'intervention de Philippe Courard, Président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, lequel a adressé une lettre à Christian Lacroix, Ministre de la Fonction publique, afin d'avoir un complément d'informations quant à la possibilité d'attribuer la fonction qualifiée à son emploi. La secrétaire générale, S. M., répond le 19 avril 2016 que le Gouvernement wallon a choisi de ne pas examiner les emplois occupés par des experts au 1^{er} janvier 2015, en raison du fait que ces derniers sont tous contractuels et que leur échelle barémique a été fixée lors de la décision d'engagement, le contrat une fois conclu formant la loi des parties.

La requérante apprend par la suite qu'une collègue, elle aussi contractuelle, a vu attribuer à sa fonction l'échelle qualifiée, le 14 décembre 2016.

3. Le 17 avril 2018, la requérante met en demeure la partie adverse de fixer sa situation administrative au 1^{er} janvier 2015 en adoptant l'acte administratif qui, au regard du référentiel de fonctions établi par le Gouvernement wallon le 15 décembre 2015, définit la nature de son emploi et, partant, de la nommer dans le grade d'attaché qualifié.

4. Le 29 mai 2018, la Ministre Alda Greoli informe la requérante que sa hiérarchie serait interrogée sur la question de savoir si son emploi rencontre les critères de qualification. Le 17 août 2018, quatre mois après l'expédition de la mise en demeure, la partie adverse n'a pas pris de décision.

Ce silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet de la demande formulée par la requérante le 17 avril 2018, décision de rejet attaquée par le présent recours.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties

La requérante souligne qu'elle est agent statutaire de la partie adverse, qu'elle a mis celle-ci en demeure d'adjoindre à son emploi le grade d'attaché qualifié, aucune décision n'ayant été adoptée jusqu'alors. Elle ajoute que l'acte attaqué lui cause grief, pécuniairement et administrativement.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que l'application de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est conditionnée à l'existence d'une obligation, pour l'autorité, de prendre une décision. Elle indique que lorsque la prise d'une décision constitue une simple faculté, cet article ne peut trouver à s'appliquer et que le recours introduit contre une « décision implicite », en réalité inexistante, est irrecevable, à défaut d'objet. Elle explique qu'il résulte de l'article 11, § 2bis, du Code de la fonction publique que le Gouvernement est tenu d'adopter chaque année l'organigramme du Service public de Wallonie, conjointement à son élaboration du budget initial des dépenses de la Région et constate que le poste occupé par la requérante est bien repris dans l'organigramme adopté le 18 décembre 2015. Or, elle fait valoir que cette dernière n'a pas contesté la ligne de l'organigramme en annulation, alors que celui-ci a pourtant été notifié à l'ensemble des agents du Service public de Wallonie, en ce compris la requérante, puisqu'un courriel a été envoyé aux agents le 31 mars 2016, via l'intranet du Service public de Wallonie. Elle relève aussi qu'à cette même date, la requérante avait déjà été nommée à son poste et qu'elle aurait donc été recevable à introduire un recours en annulation contre la ligne de l'organigramme consacrée à son emploi. Elle expose que la requérante a mis en demeure le Gouvernement wallon d'adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi qu'elle occupe, alors que le Gouvernement wallon avait déjà statué quant à l'absence de qualification de cet emploi par un arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015. Selon elle, en adoptant son organigramme, le Gouvernement a expressément décidé que le grade d'attaché qualifié n'était pas adjoint à l'emploi occupé par la requérante. Elle soutient que la mise en demeure envoyée par cette dernière s'analyse dès lors comme une demande, adressée au gouvernement, de retirer son acte et de statuer à nouveau sur l'adjonction, à son emploi, du grade d'attaché qualifié et estime que le Gouvernement wallon n'avait aucune obligation de prendre une nouvelle décision suite à une telle demande, puisqu'il a déjà respecté son obligation d'adopter un organigramme reprenant l'ensemble des emplois du Service public de Wallonie, notamment les emplois d'attaché qualifié. À défaut d'obligation pour le Gouvernement de statuer à nouveau sur ces questions, le recours à l'article 14, § 3, des lois coordonnées n'était, selon elle, pas justifié. Elle en conclut que le recours est irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la requérante rappelle, à titre préliminaire, que les arrêts du Conseil d'État dans lesquels il est considéré que l'organigramme du Service public de Wallonie 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, sont dépourvus de toute autorité de chose jugée dans le cadre du présent recours puisque, dans ces différentes espèces il suffisait au Conseil d'État de considérer, *in casu* et *in concreto*, que la ligne de l'organigramme relative à l'emploi occupé par chacun des requérants, constituait la publication d'un acte administratif. Elle soutient que, saisi des seules demandes de ces requérants, le Conseil d'État n'a pas nécessairement considéré qu'il s'agissait d'un ensemble d'actes individuels et que ce considérant est donc énoncé *obiter dictum*, bien qu'il soit réitéré à plusieurs reprises. Selon elle, il est constant que le Conseil d'État juge que la publication de l'organigramme permet de présumer qu'un acte individuel a été adopté et que, par conséquent, les recours sont recevables. Elle souligne que le Conseil d'État s'est référé à son arrêt n° 129.210 du 12 mars 2004, concernant le recours en annulation de l'arrêté portant attribution des grades et des échelles de traitement aux officiers de la police fédérale et de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, acte dont il ne pouvait être contesté qu'il visait à fixer les échelles de traitement desdits officiers et qu'il ne constituait dès lors rien d'autre qu'une somme d'actes individuels. Elle estime que l'objet de l'organigramme vanté par la partie adverse est tout autre, ne s'agissant pas d'une décision fixant la situation du personnel. Elle soutient donc que l'enseignement tiré de l'arrêt n° 129.210 n'est guère transposable à la question de savoir si l'organigramme du Service public de Wallonie constitue bien une somme d'actes individuels et est d'avis que celui-ci est un état des lieux du personnel ne visant que des objectifs d'organisation et de planification, aux fins notamment d'élaboration du budget de la Région, ainsi que cela ressort de l'article 11, §§ 2 et 2bis et de l'article 12 du Code de la fonction publique wallonne. Elle expose que l'organigramme n'a donc pas vocation à fixer la situation individuelle des membres du personnel et qu'il doit en outre s'interpréter dans un schéma prospectif et évolutif, puisqu'il est question de fixer ensuite une enveloppe budgétaire pour le recrutement et les promotions. Elle ajoute que la partie adverse ne craint pas de se contredire lorsqu'elle soutient que l'organigramme est un acte visant tous les emplois d'attaché et d'attaché qualifié, alors que dans sa défense lors du recours enrôlé sous le n° 218.496/VIII-10.010, ayant donné lieu à l'arrêt n° 237.511 du 28 février 2017, elle soulevait des arguments différents. Selon elle, il doit par conséquent être considéré qu'aucun acte n'a été adopté à la suite de la mise en demeure qu'elle a adressée à la partie adverse et que, partant, le recours est recevable.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que, dans son courrier du 19 avril 2016 adressé à Philippe Courard, la secrétaire générale, S. M., a clairement indiqué que, lorsqu'il a procédé à l'analyse des emplois au regard des critères prévus à l'article 113, § 3, du Code, le Gouvernement wallon a choisi de ne pas examiner les emplois occupés par des experts au 1^{er} janvier 2015, le motif avancé étant que

ces emplois, dont le sien, étaient occupés par des agents contractuels dont le contrat de travail fixait la rémunération. Elle soutient que cette absence de décision a encore été confirmée par la Ministre Alda Greoli, par un courrier du 29 mai 2018, dans lequel il est exposé que l'analyse des critères permettant de qualifier un emploi relève de la hiérarchie, laquelle a été interrogée. Elle en déduit que la partie adverse admet de la sorte n'avoir jamais examiné l'emploi, référencé A ZO30012, auquel elle a été affectée suite à sa nomination le 16 février 2016, au regard des critères prévus à l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique et que rien dans le dossier administratif n'est de nature à démontrer qu'un tel examen a eu lieu, ni qu'une décision a été adoptée, le 18 décembre 2015, pour déterminer si le grade d'attaché qualifié doit être attribué à son emploi. Elle fait valoir que lorsque l'autorité l'a nommée, le 16 février 2016, elle n'a pas davantage examiné l'emploi auquel elle était affectée et n'a adopté aucune décision quant au grade attribué à cet emploi, mais s'est manifestement bornée à la nommer dans le grade correspondant à cet emploi. Elle souligne que c'est la raison pour laquelle elle n'a attaqué ni l'organigramme de décembre 2015, ni sa nomination dans le grade d'attaché, mais s'en est longtemps tenue à des démarches amiables. Elle en conclut que, l'autorité n'ayant pas encore statué sur sa demande, l'absence de réponse à la mise en demeure du 17 avril 2018 constitue une décision implicite de refus et que, par conséquent, le recours est recevable.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative ».

Il en résulte que l'autorité doit être tenue de statuer sur la demande formulée par la requérante.

Or, en l'espèce, il apparaît que l'autorité a déjà pris une décision sur ce point en adoptant l'organigramme par un arrêté du 17 décembre 2015.

En effet, par l'arrêt n° 237.511 du 28 février 2017, le Conseil d'État a considéré ce qui suit :

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

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

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

L'organigramme précise le grade, le métier et la résidence administrative des emplois. L'organigramme identifie les emplois des services continus. Un emploi en service continu est un emploi d'un service qui remplit au moins un des critères suivants :

1° fonctionne 7 jours sur 7, 24 h sur 24 h;

2° ne peut être interrompu sans préjudice grave pour l'ordre public et la sécurité;

3° répond aux besoins logistiques internes indispensables au bon fonctionnement de l'administration”.

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

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

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

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

La dernière phrase de l'extrait précité établit donc clairement que la ligne de l'organigramme correspondant à l'emploi de la requérante constitue une décision explicite de ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié et donc de ne pas considérer ses fonctions comme qualifiées. La requérante, statutaire depuis le

16 février 2016, a eu connaissance de la ligne de l'organigramme la concernant au plus tard le 31 mars 2016, *via* l'intranet du Service Public de Wallonie et ne l'a pas contestée dans le délai imparti, alors même que la secrétaire générale avait indiqué, dans son courrier du 19 avril 2016 en réponse à l'interrogation du Président du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les raisons pour lesquelles le grade d'attaché qualifié ne pouvait lui être attribué.

Contrairement à ce que soutient la requérante dans son dernier mémoire, le choix fait par la partie adverse et évoqué dans le courrier de la secrétaire générale du 19 avril 2016 de ne pas examiner les emplois occupés par des experts au 1^{er} janvier 2015 en vue leur attacher un grade qualifié, ne démontre pas une absence de décision dans le chef de la partie adverse, puisqu'il a été explicitement traduit par l'adoption de l'organigramme qui ne reprend pas l'emploi, entre autres, de la requérante, parmi ceux auxquels est attribué le grade d'attaché qualifié.

Une décision explicite ayant donc déjà été adoptée, l'absence de réponse à la mise en demeure de la requérante ne peut donc pas s'analyser en une décision implicite de refus. Le fait pour la requérante d'avoir mentionné, dans son courrier du 17 avril 2018, l'article 14, § 3, précité ne change rien à l'analyse qui précède.

Le courrier de mise en demeure de la requérante pourrait, éventuellement, être considéré comme un recours gracieux dirigé contre la décision contenue dans l'organigramme. Or, il est de jurisprudence constante que le rejet d'un recours gracieux, sans réexamen de la demande, constitue un acte confirmatif non susceptible de recours. *A fortiori*, il en va de même du rejet implicite d'un recours gracieux.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 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.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 7 octobre 2020, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux