

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 249.176 du 8 décembre 2020

A. 227.153/VIII-11.058

En cause : **DELSART** Jean-Pierre,
ayant élu domicile à la
Centrale générale des services publics
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 janvier 2019, Jean-Pierre Delsart demande l'annulation « des mots “depuis le 16 septembre 2016”, inscrits dans l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3°, inséré dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 octobre 2018 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en matière d'aménagement du temps de travail en fin de carrière ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint 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 2 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 décembre 2020.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Monique Detry, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Le requérant, né le 12 juillet 1963, est membre du personnel statutaire de l'administration de la Région wallonne. Il est assistant principal au service extérieur (SE) d'Ath du département de la Ruralité, des Cours d'eau et du Bien-être animal – direction du Développement rural (DDR).

2. Selon la description de fonction de son emploi, ses activités sont les suivantes :

- « Contribution à la réalisation des missions suivantes de la DDR en SE:
 - en application du décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural :
 - o le suivi comptable des projets subventionnés,
 - o appui administratif à la gestion de dossiers DR,
 - en application du CWATUPE et/ou du CODT et du code de l'environnement :
 - o remise d'avis pour toute construction en zone agricole aux plans de secteur,
 - o remise d'avis pour toute modification du plan de secteur de la zone agricole,
 - o remise d'avis pour toute demande de permis d'environnement et/ou unique de nature agricole;
 - en application du code de l'agriculture
 - o collaboration et contribution aux activités de la cellule GISER
 - en application du PGDA
 - o délivrance des ACISEE aux exploitations agricoles.

Participation avec les départements ou directions générales pilotes à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils en lien avec les missions de la DDR.
Participation à l'organisation administrative et logistique du Service extérieur ».

3. Au moment de l'introduction de sa requête, le requérant relève de l'arrêté ministériel du 21 septembre 2007 'fixant le règlement d'ordre intérieur relatif aux prestations irrégulières, de garde, de rappel et aux travaux spécifiques pour la direction générale Agriculture' sans toutefois exercer des fonctions relevant de l'article 3, § 6, de ce règlement, c'est-à-dire des fonctions exercées par des agents accomplissant habituellement des tâches insalubres, incommodes ou pénibles nécessitant l'utilisation d'équipements de protection individuelle et susceptibles de se voir octroyer une allocation mensuelle pour ces tâches.

4. La direction générale de l'Agriculture faisant l'objet de cet arrêté ministériel est fusionnée en 2008 avec la direction des Ressources naturelles pour former au sein du Service public de Wallonie la DGO3 – direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement.

5. En 2015, un projet de règlement d'ordre intérieur pour cette direction générale opérationnelle est élaboré et soumis à la concertation syndicale au sein du comité de concertation de base. Au cours de cette concertation les organisations syndicales et les représentants de l'autorité conviennent que les agents qui, comme le requérant, sont « chargés du contrôle des installations de stockage des effluents d'élevage et/ou chargés de remettre des avis sur les constructions en zone rurale », exercent des tâches insalubres, incommodes ou pénibles (procès-verbal du comité de concertation de base n° VI du 12 mars 2015, p. 9).

6. Le 16 septembre 2016, une convention sectorielle 2013-2016 est conclue au sein du Comité de secteur XVI. Elle prévoit notamment une réduction du temps de travail pour les membres du personnel de 60 ans et plus avec embauche compensatoire. Sont visés les membres du personnel des niveaux C et D de 60 ans et plus, bénéficiant d'une des deux indemnités de pénibilité visées à l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 'régulant la valorisation des prestations irrégulières et des prestations de garde et de rappel et l'octroi d'allocations relatives à des travaux spécifiques' et accomplissant leurs prestations à temps plein ou à temps partiel.

7. Le 10 juillet 2017, trois organisations syndicales (CGSP, CSC et SLPF) marquent leur accord sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en matière de réduction du temps de travail'.

8. Le 21 décembre 2017, le Gouvernement wallon approuve une note « rectificative » de la ministre de la Fonction publique contenant notamment la mesure de réduction du temps de travail précitée et dont le périmètre est arrêté à la date de la signature de la convention sectorielle.

9. Le 11 octobre 2018, le Gouvernement wallon adopte définitivement l'arrêté dont les dispositions pertinentes pour le présent recours se lisent comme suit :

« CHAPITRE I^{er}. - Modifications à l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne

Article 1^{er}. L'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne est complété par un article 211/1 rédigé comme suit :

“Art. 211/1. Par dérogation à l'article 211, la durée moyenne maximale du temps de travail pour des prestations à temps plein est ramenée à trente heures et vingt-quatre minutes par semaine si les conditions suivantes sont réunies :

- 1° relever du niveau C ou D sans être titulaire d'un grade d'encadrement;
- 2° avoir atteint l'âge de soixante ans;
- 3° occuper un emploi,
 - soit pour lequel, depuis le 16 septembre 2016, le règlement d'ordre intérieur, dont il relève, prévoit des travaux tels que visés à l'article 4, 5° et 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 réglant la valorisation des prestations irrégulières et des prestations de garde et de rappel et l'octroi d'allocations relatives à des travaux spécifiques,
 - soit pour lequel, depuis le 16 septembre 2016, une allocation visée à l'article 16, 2° et 3°, dudit arrêté est octroyée,
 - soit pour lequel, depuis le 16 septembre 2016, des allocations visées respectivement par les arrêtés du Gouvernement wallon du 19 février 2009 octroyant une allocation pour risques aux agents qui participent habituellement aux opérations de terrain de l'Unité de Répression des Pollutions et du 8 décembre 2005 octroyant une allocation pour risques aux agents qui participent habituellement aux opérations de terrain de l'unité anti-braconnage sont octroyées;
- 4° bénéficier automatiquement, en raison de la pénibilité ou du risque encouru par l'accomplissement des tâches inhérentes à l'exercice de sa fonction, des allocations visées au 3°.

La diminution de la durée moyenne maximale du temps de travail s'accompagne d'une embauche compensatoire à due concurrence.

Le directeur général de la direction générale concernée décide, selon les nécessités du service, comment sont réparties les prestations hebdomadaires sur une moyenne mensuelle.

Par dérogation aux alinéas 2 et 3, l'agent qui exerce le métier de nettoyeur - technicien de surface ou le métier d'accompagnateur scolaire bénéficie d'une compensation horaire correspondant à un cinquième de la durée du travail. Cette compensation horaire est prise dans les limites des nécessités du service.”.

Art. 2. L'article 371, § 2, du même arrêté est complété par l'alinéa suivant :
"L'alinéa 1^{er} n'est pas applicable à l'agent visé à l'article 211/1."

Art. 3. Dans l'article 462, § 1^{er}, du même arrêté, les mots "À l'exception de l'agent visé à l'article 211/1" sont insérés avant les mots "l'agent occupé à temps plein".

[...]

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 3 juin 2020, la ministre de la Fonction publique adopte un arrêté ministériel 'portant le règlement d'ordre intérieur du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement et de l'Agence wallonne de l'Air et du Climat'.

Il ressort, d'une part, de l'article 14, § 1^{er}, 3°, i) de cet arrêté que « la vérification de la conformité des installations de stockage des effluents d'élevage (ACISEE) » fait partie des travaux et tâches donnant droit à une allocation pour travaux insalubres, incommodes ou pénibles et, d'autre part, de l'article 15 et de la fiche 10 annexée à cet arrêté que « les agents chargés des ACISEE (Attestation de conformité pour les infrastructures de stockage des effluents d'élevage) » sont « susceptibles d'accomplir habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles ».

IV. Recevabilité

IV.1. Exception soulevée par la partie adverse

IV.1.1 Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant indique occuper depuis de très nombreuses années un emploi dont l'exécution comporte des travaux insalubres, incommodes, pénibles voire lourds et dangereux et qu'il souhaiterait pouvoir bénéficier du régime de réduction du temps de travail en fin de carrière, dès qu'il aura atteint l'âge de 60 ans. Il expose qu'il se voit privé de cette possibilité dans la mesure où l'arrêté du 11 octobre 2018 fixe comme condition pour y accéder, celle qui consiste à devoir occuper un emploi pour lequel le règlement d'ordre intérieur dont l'agent relève prévoit des travaux qui répondent à ces caractéristiques, à la date du 16 septembre 2016, et qu'à cette date, son emploi n'est pas repris dans le règlement d'ordre intérieur qui le concerne, comme répondant à ces caractéristiques, alors que de toute évidence, il devrait l'être. Il allègue qu'en obtenant l'annulation de cette date, il

retrouve une chance de voir son emploi intégré dans le règlement d'ordre intérieur pour pouvoir bénéficier de cette mesure de réduction du temps de travail en fin de carrière et qu'il justifie donc de l'intérêt personnel requis au présent recours.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que le requérant ne justifie pas de l'intérêt à l'annulation des dispositions litigieuses car celles-ci ne sont pas de nature à le léser dans la mesure où le règlement d'ordre intérieur qui lui est applicable ne reprend pas l'emploi qu'il occupe comme répondant aux critères visés, que leur annulation par le Conseil d'État n'est pas de nature à lui procurer un avantage direct puisque le règlement d'ordre intérieur qui le concerne ne lui permettrait pas, en tout état de cause, dans sa rédaction actuelle, de bénéficier des modalités de fin de carrière espérées, qu'en réalité, c'est le règlement d'ordre intérieur de la direction de l'Agriculture dans sa rédaction actuelle qui est de nature à le léser dans la mesure où il ne reprend pas son emploi au titre des emplois pour lesquels les agents accomplissent habituellement des tâches insalubres, incommodes ou pénibles permettant de bénéficier d'une allocation mensuelle. Elle ajoute que le requérant n'a par ailleurs jamais bénéficié, ni même réclamé des allocations pour travaux spécifiques prévues par l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 précité et que l'intérêt du requérant à obtenir l'annulation des dispositions litigieuses est indirect et hypothétique.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse renvoie au rapport de l'auditeur rapporteur qui considère que l'intérêt du requérant peut, en l'espèce, être qualifié d'hypothétique et d'indirect, ce qui ne lui confère pas la qualité pour agir. Elle rappelle qu'elle a relevé dans son mémoire en réponse que l'emploi occupé par le requérant n'est pas qualifié par le règlement d'ordre intérieur dont il relève. Elle expose que celui-ci, en termes de dernier mémoire, fait valoir que cette affirmation n'est plus conforme à la réalité dès lors que par un arrêté adopté le 3 juin 2020 par la ministre de la Fonction publique, le règlement d'ordre intérieur lui applicable identifie dorénavant son emploi comme un emploi comportant des « travaux insalubres, incommodes ou pénibles ». Contrairement à ce qu'en déduit le requérant, elle soutient que l'exception d'irrecevabilité reste fondée, dès lors qu'il est constant que l'intérêt au recours doit exister dans le chef du requérant dès l'introduction du recours. Se référant à un arrêt n° 235.377 du 7 juillet 2016, elle en conclut que la modification ultérieure du règlement d'ordre intérieur (soit postérieurement à l'introduction du recours en annulation) n'est pas de nature à justifier *a posteriori* la recevabilité du recours, laquelle doit s'apprécier dès l'introduction de ce dernier. Selon elle, le requérant reconnaît d'ailleurs dans son dernier mémoire que son intérêt au moment de l'introduction de son recours était futur.

IV.1.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3; C.E. D. H., *Vermeulen c. Belgique*, 17 juillet 2018, § 54).

S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicable, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, le requérant est agent statutaire de la Région wallonne et l'acte attaqué est une disposition du statut qui constitue une dérogation à la règle inscrite à l'article 211 de ce Code et selon laquelle « La durée moyenne maximale du temps de travail est de trente-huit heures par semaine pour des prestations à temps plein ». La dérogation institue un régime plus favorable de 30 heures et 24 minutes pour des agents qui remplissent certaines conditions. Il va de soi que l'agent qui a un intérêt à attaquer les conditions requises pour bénéficier du régime dérogatoire est celui qui ne remplit pas ces conditions et non celui qui les remplit.

Le requérant ne conteste toutefois pas l'ensemble des conditions mais seulement celle qui requiert que l'une des trois conditions alternatives visées à l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3°, soit remplie « depuis le 16 septembre 2016 ». Par conséquent, pour apprécier si le requérant dispose d'un intérêt au recours, il faut qu'il soit démontré que l'annulation de ces mots lui procurera un avantage direct et personnel et cette démonstration doit pouvoir être faite au jour de l'introduction du recours. En l'occurrence, il n'est pas contesté qu'au moment de l'introduction du recours, le requérant ne satisfaisait à aucune des trois conditions alternatives et qu'il

n'aurait pas davantage rempli une de ces trois conditions si les mots « depuis le 16 septembre 2016 » dont il poursuit l'annulation étaient omis.

S'agissant toutefois de la première des trois conditions alternatives, à savoir « occuper un emploi [...] pour lequel, depuis le 16 septembre 2016, le règlement d'ordre intérieur, dont il relève, prévoit des travaux tels que visés à l'article 4, 5° et 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 réglant la valorisation des prestations irrégulières et des prestations de garde et de rappel et l'octroi d'allocations relatives à des travaux spécifiques », le requérant soutient dans sa requête que c'est en raison de l'absence d'actualisation par le ministre compétent du règlement d'ordre intérieur auquel il est soumis, que l'emploi qu'il occupe n'est pas un emploi visé par l'article 4, 5°, de l'arrêté du 14 juin 2001, à savoir un emploi pour lequel il est précisé dans le règlement d'ordre intérieur que « l'exécution du travail prévoit habituellement des travaux insalubres ou incommodes ou pénibles ou des manœuvres électriques à exécuter, au sens du Règlement général sur la Protection du Travail et du Code sur le bien-être au travail ». L'avantage invoqué par le requérant est donc, en cas d'annulation des mots attaqués, de retrouver la possibilité de bénéficier de la dérogation prévue par le projet dans l'hypothèse où le règlement d'ordre intérieur auquel il est soumis est modifié pour que l'emploi qu'il occupe au moment de l'introduction du recours soit considéré comme prévoyant l'exécution de travaux insalubres, incommode ou pénibles.

Le fait que l'avantage invoqué repose sur une hypothèse non rencontrée lors de l'introduction du recours ne suffit pas en l'espèce à conclure à l'irrecevabilité du recours à défaut d'intérêt. En effet, comme indiqué plus haut, s'agissant d'un arrêté réglementaire, il n'est pas exigé que l'acte réglementaire soit immédiatement appliqué au requérant, mais qu'il ait vocation à s'appliquer à lui. Comme le fait valoir le requérant dans sa requête, l'emploi qu'il occupe était susceptible, au moment où le recours a été introduit, d'être qualifié par le règlement d'ordre intérieur pertinent comme un emploi prévoyant habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles : il avait en effet été reconnu comme tel par les représentants de l'autorité lors de la concertation au sein du comité de concertation de base du 12 mars 2015 au sujet d'un projet du règlement d'ordre intérieur. Il n'est en outre pas soutenu par la partie adverse que l'emploi occupé par le requérant aurait été modifié quant aux tâches à accomplir entre le moment où le recours a été introduit et celui où le règlement d'ordre intérieur a finalement été adopté le 3 juin 2020, règlement qui range effectivement l'emploi du requérant parmi ceux occupés par des agents qui « sont susceptibles d'accomplir] habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles ». Il en résulte qu'il y a lieu de considérer, sauf à appliquer de manière excessivement restrictive la notion de l'intérêt au recours,

que l'acte réglementaire attaqué avait bien, au moment de l'introduction du recours, vocation à s'appliquer au requérant, moyennant annulation de la condition temporelle dont il conteste la légalité.

La circonstance que le requérant n'aurait, avant l'introduction du présent recours, entrepris aucune démarche visant à faire inscrire sa fonction dans la liste des travaux visés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 n'est pas relevante, dès lors que d'une part, une telle inscription ne requiert pas une telle démarche et que, d'autre part, dès 2015, soit avant l'adoption de l'acte attaqué et même la date-pivot du 16 septembre 2016 contestée, les représentants des organisations syndicales avaient demandé et obtenu l'accord des représentants de l'autorité lors de la concertation syndicale pour que les emplois occupés, entre autres, par le requérant soient bien inscrits dans le règlement d'ordre intérieur comme prévoyant habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles.

Enfin, la circonstance que le requérant a reconnu dans son dernier mémoire que son intérêt était « futur » n'est pas davantage pertinent : en tout état de cause, le requérant, comme tout agent, n'est susceptible de bénéficier de la dérogation prévue par l'acte attaqué quant à la durée du temps de travail que lorsqu'il aura atteint l'âge de 60 ans, ce qui n'empêche pas l'actualité de l'intérêt à contester les autres conditions.

L'exception est rejetée.

IV.2. Exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur

IV.2.1. Position de l'auditeur rapporteur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur expose ce qui suit :

- « Le requérant indique demander l'annulation des mots “depuis le 16 septembre 2016” inscrits dans l'article 211/1, alinéa 1, 3°, du Code de la fonction publique wallonne.

Accéder à la demande du requérant, c'est-à-dire, prononcer une annulation partielle, reviendrait en réalité à réformer l'acte attaqué pour le rendre conforme à la légalité selon le requérant et à donner à cet acte une portée autre que celle voulue par son auteur, après négociation syndicale par ailleurs.

Le recours est irrecevable. »

IV.2.2. Position de la partie adverse

La partie adverse n'aborde pas cette exception dans son dernier mémoire.

IV.2.3. Appréciation

Si le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaldrait à la réformation de l'acte attaqué, il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure, lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui survit.

La question de savoir si les mots contestés forment un tout indissociable avec les dispositions dans lesquels il figure est liée à l'examen du moyen.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure ainsi que des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de non-rétroactivité des actes réglementaires et du principe du respect des attentes légitimes des citoyens.

Il expose que sont exclus du champ d'application de l'acte attaqué tous les agents qui occupent un emploi dont l'exécution prévoit habituellement des travaux « lourds » au seul motif qu'à la date du 16 septembre 2016, cet emploi n'était pas repris dans le règlement d'ordre intérieur dont ils dépendent comme étant un emploi répondant à ces caractéristiques. Dans une première branche, il soutient que les dispositions attaquées créent entre les agents de la Région wallonne qui exercent des fonctions de même nature, une distinction qui ne repose sur aucune justification raisonnable, en lien avec la nature de la mesure dont les intéressés sont privés, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il expose que cette

distinction entre des agents qui occupent des mêmes emplois, n'est pas fixée sur la base d'un critère objectif en relation avec l'objet de la mesure que fixe l'acte attaqué et qu'il ne saurait nullement être justifié raisonnablement. Il indique que la « fracture » entre les agents de la Région wallonne se fonde sur la date à laquelle le règlement d'ordre intérieur établi sur pied des articles 4 et 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001, a été adopté par la ministre de la Fonction publique, et non sur la réalité des travaux exercés par l'agent. Un tel critère n'est, selon lui, nullement en relation avec l'objet de l'acte attaqué qui vise à permettre aux agents qui occupent un emploi supposant l'exécution de tâches insalubres, inconfortables, pénibles, lourdes ou dangereuses, de réduire leur temps de travail en fin de carrière. Il allègue que la date de fixation de ce règlement d'ordre intérieur est fonction de multiples impondérables liés à l'action administrative et au suivi du respect de la réglementation, de telle sorte que le critère fixe les situations de manière aléatoire, la date du 16 septembre 2016 n'ayant d'ailleurs aucune justification opérationnelle puisqu'elle correspond simplement à la date de la signature de l'accord sectoriel 2013-2016 conclu au Comité de secteur XVI, aux termes duquel il a été convenu entre les autorités syndicales et l'autorité politique, d'instaurer un régime de réduction du temps de travail à compter de 60 ans. Dans une deuxième branche, il allègue que les dispositions attaquées fixent une situation discriminatoire de manière rétroactive, en violation du principe général de droit de non-rétroactivité des actes réglementaires, dès lors que l'acte attaqué est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et que la disposition attaquée prive des agents du bénéfice de la mesure, sur la base d'une situation acquise plus de deux ans et trois mois avant son entrée en vigueur, ce qui constitue un effet rétroactif contrevenant au principe même de la non-rétroactivité des actes réglementaires. Il soutient que cet effet rétroactif n'a aucune justification raisonnable dès lors que la date du 16 septembre 2016 ne repose sur aucune considération opérationnelle en rapport avec l'objet même de la mesure fixée par l'arrêté du 11 octobre 2018 et qu'elle ne tient nul compte de la réalité des emplois et des travaux exécutés par les membres du personnel avant le 1^{er} janvier 2019, date de mise en œuvre du régime de réduction du temps de travail. Dans une troisième branche, il allègue que les dispositions attaquées violent, sans motif admissible, les attentes légitimes des agents exerçant des travaux de même nature que leurs collègues. Il expose qu'il occupe un emploi dont l'exécution suppose habituellement des travaux « lourds », ce qui est confirmé, d'une part, par le fait qu'en mars 2015, l'autorité a admis, dans un projet de règlement d'ordre intérieur, que son emploi devait être considéré comme répondant à ces caractéristiques visées à l'article 4 de l'arrêté du 14 juin 2001, et, d'autre part, par le fait qu'en avril 2016, à la suite d'une analyse des risques propres à cet emploi, dans le cadre de la législation relative au Bien-être au travail, il a été acté que les agents concernés sont confrontés à des risques élevés. Il en déduit qu'il répond aux

critères fixés par la partie adverse (dans le cadre du volet « qualitatif » d'un accord sectoriel), pour pouvoir prétendre, lorsqu'il aura l'âge de 60 ans, à une réduction de son temps de travail. Il soutient qu'en fixant arbitrairement et rétroactivement à la date du 16 septembre 2016, l'exigence d'inscription des emplois dans la liste établie par le règlement d'ordre intérieur, de ceux qui répondent aux conditions pour bénéficier de ces mesures, et en le privant ainsi ses collègues qui se trouvent dans la même situation, de l'avantage de la mesure de réduction du temps de travail qu'elle instaure, sans même avoir égard au fait qu'elle est elle-même en défaut d'avoir exécuté avec toute la diligence voulue les dispositions de l'arrêté du 14 juin 2001 en adoptant et en adaptant les règlements d'ordre intérieur en temps voulu, la partie adverse faillit à son devoir de respect des attentes légitimes de ses agents à un traitement objectif et pertinent de leur situation administrative.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse objecte, s'agissant de la première branche, que le grief est inopérant car le règlement d'ordre intérieur qui s'applique au requérant ne reprend pas son emploi dans la liste de ceux qui répondent à une des caractéristiques visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001. Selon elle, à suivre la logique du requérant, ce ne sont pas les mots « depuis le 16 septembre 2016 » qui instaurent une discrimination de nature à le léser mais bien le fait qu'il ne relève pas d'un règlement d'ordre intérieur reprenant son emploi dans la liste de ceux qui répondent à une des caractéristiques visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001. Elle soutient qu'eu égard à la situation du requérant, la seule différence de traitement qu'il serait susceptible de contester est celle instaurée entre les agents relevant d'un règlement d'ordre intérieur reprenant leur emploi dans la liste de ceux qui répondent à une des caractéristiques visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 et ceux ne relevant pas d'un tel règlement d'ordre intérieur et que l'annulation des mots « depuis le 16 septembre 2016 » n'est pas de nature à mettre fin à une différence de traitement qui préjudicierait le requérant puisqu'en tout état de cause, il est écarté du bénéfice des modalités de fin de carrière en cause par l'application d'un autre texte réglementaire en telle sorte qu'il ne justifie donc pas d'un intérêt direct et certain au moyen. Elle allègue également qu'il n'y a pas de rupture d'égalité entre agents dès lors que le critère de distinction est manifestement objectif, à savoir le fait que le règlement d'ordre intérieur dont relève un agent reprend ou non son emploi dans la liste de ceux qui répondent à une des caractéristiques visées à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001. S'agissant de la deuxième branche, elle expose que le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois et des règlements interdit à une loi nouvelle ou à un règlement nouveau, d'application immédiate, de porter atteinte aux droits qui sont irrévocablement fixés au moment de son entrée en vigueur. Elle fait valoir que les

dispositions litigieuses ne portent nullement atteinte aux droits du requérant car seul un agent relevant d'un règlement d'ordre intérieur reprenant son emploi dans la liste dont question depuis une date postérieure au 16 septembre 2016 et antérieure à la date de l'arrêté du Gouvernement en cause (hypothèse ne correspondant à aucune situation existante) pourrait, le cas échéant, s'estimer lésé par la prise en considération de la date-pivot du 16 septembre 2016. Selon elle, ce ne serait que dans l'hypothèse où l'autorité modifierait à l'avenir le règlement d'ordre intérieur qui lui est applicable en vue d'y reprendre son emploi dans la liste de ceux auxquels les modalités de fin de carrière sont accessibles que le requérant pourrait, le cas échéant, s'estimer préjudicié par les dispositions litigieuses. Elle affirme qu'il s'agit là d'une circonstance purement hypothétique et que si toutefois une telle modification survenait, le requérant pourrait, le cas échéant, si le bénéfice des modalités de fin de carrière qu'il réclamerait lui était, par hypothèse, refusé, conformément à l'article 159 de la Constitution, solliciter d'une juridiction que les dispositions litigieuses ne lui soient pas appliquées. Elle en conclut qu'il ne justifie d'aucun intérêt à cette branche du moyen. S'agissant de la troisième branche, elle expose que le requérant pointe ce qu'il critique en réalité, étant le fait pour la partie adverse de ne pas avoir adapté le règlement d'ordre intérieur de la direction Agriculture de telle sorte que celui-ci reprenne l'emploi qu'il occupe dans la liste de ceux qui répondent aux conditions pour bénéficier des mesures d'aménagement de fin de carrière. Selon elle, à supposer qu'une attente légitime du requérant ait été méconnue, ce n'est certes pas à l'occasion de l'adoption des dispositions litigieuses mais, le cas échéant, par la non-adaptation du règlement d'ordre intérieur qui lui est applicable et ce en dépit des négociations qui avaient été entreprises avec les organisations syndicales. Elle en déduit que l'annulation éventuelle des dispositions litigieuses ne rencontrerait nullement ce grief et ne contraindrait nullement l'autorité à adapter le règlement d'ordre intérieur en cause.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la transposition dans une norme juridique d'une convention sectorielle peut, sans violer le principe général d'égalité et de non-discrimination, limiter une mesure favorable aux agents qui, à une date déterminée, se trouvent dans une situation donnée. Elle allègue que la date du 16 septembre 2016 n'est pas arbitraire s'agissant de la date de conclusion de la convention sectorielle 2013-2016 dont l'acte attaqué a pour objet d'en transposer, en tout ou en partie, le contenu. Selon elle, même s'il est vrai que la convention sectorielle dont question n'a elle-même fixé aucune date, il n'en demeure pas moins que rien ne faisait obstacle à ce que l'autorité administrative détermine une date pivot ou une période de référence en vue de l'attribution ou non d'un régime juridique donné. Elle se réfère au rapport de l'auditeur rapporteur en ce qui concerne la deuxième branche, l'acte attaqué n'ayant aucune portée rétroactive. Enfin,

s'agissant du principe de légitime confiance, elle fait valoir que la modification intervenue ultérieurement (à savoir l'adoption de l'arrêté ministériel du 3 juin 2020) n'établit nullement le bien-fondé de cette troisième branche du moyen unique, dès lors qu'elle n'était pas contrainte de modifier le règlement d'ordre intérieur applicable au requérant dans le sens où elle l'a fait le 3 juin 2020 et qu'elle n'avait d'ailleurs, à cet égard, pris aucun engagement ou manifesté aucun signe permettant de nourrir dans le chef du requérant des « attentes légitimes ».

V.2. Appréciation

Il y a tout d'abord lieu de relever que l'acte attaqué ne règle que des situations postérieures à son adoption et ne pourrait donc enfreindre le principe de non-rétroactivité des actes administratifs. En effet, ce principe général de droit interdit à un règlement de s'appliquer aux rapports juridiques nés et définitivement accomplis avant son entrée en vigueur. Le fait de soumettre l'application d'une règle appelée à régir des situations postérieures à son adoption à des conditions liées à des situations devant exister dans le passé, n'est pas contraire à ce principe.

Le moyen manque donc en droit dans sa seconde branche.

De même, si le principe de sécurité juridique peut dans certaines circonstances s'opposer à ce qu'il soit porté atteinte à des attentes légitimes qu'une autorité aurait suscité par des actes antérieurs, le requérant ne prétend pas que l'acte attaqué est précédé d'un quelconque acte de la partie adverse qui aurait pu susciter une attente légitime à pouvoir bénéficier du régime de durée du temps de travail plus favorable instauré pour la première fois par l'acte attaqué, le résultat d'une concertation syndicale ne constituant pas un tel acte.

Le moyen manque donc également en droit dans sa troisième branche.

S'agissant de la première branche du moyen, il y a tout d'abord lieu de relever que le requérant a bien intérêt à cette branche du moyen, dès lors que comme exposé à propos de l'intérêt au recours, l'annulation de la différence de traitement qu'il juge contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et qui résulte des mots « depuis le 16 septembre 2016 » lui permet d'avoir droit à la mesure prévue par l'acte attaqué si le règlement d'ordre intérieur auquel il est soumis et qui est adopté après cette date est établi de manière à ce qu'il satisfasse à la condition prévue par l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3^o du Code.

Le principe d'égalité et de non-discrimination, invoqué dans cette première branche, n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

S'il est légitime que l'autorité établisse en fonction de contraintes budgétaires ou organisationnelles une catégorie limitative de justiciables qui bénéficieront de droits qu'elle détermine, encore faut-il que les critères qu'elle fixe pour établir cette catégorie non seulement soient objectifs, mais également qu'ils aient une certaine pertinence au regard de la mesure envisagée et qu'ils n'aient pas des effets disproportionnés pour les justiciables que ces critères excluent du bénéfice de la mesure. Il est ainsi respectueux du principe d'égalité, s'agissant d'une mesure qui tend à réduire le temps de travail des agents de plus de 60 ans, de limiter le bénéfice de cette mesure aux agents occupant des emplois qui impliquent habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles et reconnus comme tels. Il est également admissible, pour limiter le bénéfice de la mesure en fonction de contraintes budgétaires ou organisationnelles, de recourir à des critères temporels, en établissant par exemple que seuls les agents qui occupent durant une période déterminée un tel emploi bénéficieront de la mesure, ou que seuls les emplois considérés comme tels pendant cette période permettront aux agents qui les occupent ou les occuperont à l'avenir de bénéficier de cette mesure.

Encore faut-il dans cette dernière hypothèse que les agents ne se trouvent pas exclus du régime pour le motif qu'à la date retenue par l'autorité et située dans le passé, les emplois qu'ils occupent n'ont pas été retenus comme impliquant des travaux insalubres, incommodes ou pénibles pour le seul motif que la même autorité n'a pas adopté à cette date l'acte qui aurait permis qu'ils le soient. En effet, dans ce cas, le critère temporel perd son caractère objectif puisqu'il est lié à un choix arbitraire de l'autorité de ne pas avoir pris en temps voulu l'acte qui aurait permis aux agents concernés de bénéficier de la mesure.

En l'espèce, la date-pivot retenue, le 16 septembre 2016, antérieure à l'adoption de l'acte attaqué, est celle de la signature de l'accord sectoriel 2013-2016 conclu au Comité de secteur XVI, aux termes duquel il a été convenu entre les autorités syndicales et l'autorité politique, d'instaurer un régime de réduction du temps de travail à compter de 60 ans. Il résulte des notes soumises au Gouvernement

wallon et approuvées par lui que le périmètre de la mesure, arrêté à cette date « ne pourra faire l'objet d'une extension, notamment en ce qui concerne les catégories des membres du personnel qui pourraient en bénéficier ».

Il n'est pas contesté que le requérant occupe depuis à tout le moins la date du 16 septembre 2016 un emploi qui a été reconnu, par le règlement d'ordre intérieur de la direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement adopté par l'arrêté ministériel du 3 juin 2020 comme impliquant habituellement des travaux insalubres, incommodes ou pénibles. Avant cette date, cette direction générale opérationnelle, issue d'une fusion entre deux directions générales opérée en 2008, n'avait pas de règlement d'ordre intérieur propre. Il résulte du procès-verbal de la réunion du comité de concertation de base du 12 mars 2015 qu'à cette dernière date, un projet de règlement d'ordre intérieur avait été élaboré et qu'au cours de cette réunion la demande des organisations syndicales de « paiement de l'allocation pour travaux insalubres, incommodes ou pénibles à certains agents de la Direction du Développement rural chargés du contrôle des installations de stockage d'effluents d'élevage et/ou chargés de remettre des avis sur les constructions en zone rurale » a été acceptée par les représentants de l'autorité dans les termes suivants :

« Au terme d'une nouvelle analyse de certaines tâches au sein de la Direction du Développement rural et de la situation des agents qui les accomplissent, l'Autorité se rallie à la position défendue par les trois OSR en ce qui concerne la première demande. En conséquence, une fiche supplémentaire (n° 14) a été établie. Cela provoque la renumérotation des fiches postérieures (précédemment numérotées de 14 à 21 et dorénavant numérotées de 15 à 22) ».

En retenant la date du 16 septembre 2016 comme date-pivot à laquelle les emplois devaient être considérés par les règlements d'ordre intérieur pertinents comme prévoyant des travaux tels que visés à l'article 4, 5° et 6°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 pour que les agents qui occupent ces emplois puissent bénéficier, moyennant le respect des autres conditions, d'une réduction de leur temps de travail, alors qu'à cette date, certains règlements d'ordre intérieur, en tout état de cause celui dont relève le requérant, étaient en cours d'élaboration, avaient fait l'objet d'une concertation syndicale et incluaient pour la première fois des emplois dans la liste de ceux prévoyant de tels travaux, la partie adverse a adopté un critère temporel qui se révèle discriminatoire en ce qu'il prive de manière injustifiée les agents qui, comme le requérant, étaient dans l'attente que soit définitivement adopté le règlement d'ordre intérieur les concernant.

Le critère temporel attaqué est dissociable des autres critères retenus par le projet d'arrêté. Il ne figurait d'ailleurs pas dans le texte initialement adopté par le Gouvernement. L'annulation des mots « depuis le 16 septembre 2016 » n'aboutit

pas à réformer le texte adopté, mais à annuler une condition jugée discriminatoire à l'octroi du régime de réduction du temps de travail mis en place par l'acte attaqué et qui peut être isolée des autres conditions dès lors qu'elle n'affecte pas la portée et la mise en œuvre de celles-ci ni l'objectif poursuivi par la mesure. Si la partie adverse estime que l'annulation de ce critère temporel est susceptible de créer des difficultés budgétaires et organisationnelles, il lui est loisible de fixer un autre critère non discriminatoire permettant d'atteindre le même objectif.

En revanche, l'annulation des mots « depuis le 16 septembre 2016 » à l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3°, premier tiret, suffit à supprimer la discrimination dont est victime le requérant. Celui-ci n'a pas intérêt à l'annulation des mêmes mots dans les autres tirets et l'annulation des mots en cause dans le seul premier tiret n'aboutit pas à rendre le texte incohérent ou inapplicable.

Le moyen est en conséquence recevable exclusivement en ce qui concerne l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3°, premier tiret, de l'acte attaqué et fondé dans sa première branche.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure minimale de 140 euros, « son avocat étant intervenu peu avant l'audience ». Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Sont annulés les mots « depuis le 16 septembre 2016 » à l'article 211/1, alinéa 1^{er}, 3°, premier tiret, du Code de la fonction publique wallonne, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 octobre 2018 'modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en matière d'aménagement du temps de travail en fin de carrière'.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*, dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 140 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé, le 8 décembre 2020, par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux