

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

A R R Ê T

n^o 249.462 du 12 janvier 2021

A. 226.929/VIII-11.029

En cause : **NAVETTE** Emilie,
ayant élu domicile à la
centrale générale des services publics,
en abrégé CGSP,
place Fontainas 9 - 11
1000 Bruxelles,

contre :

- 1. la Région wallonne,**
représentée par son gouvernement,
- 2. l'Institut scientifique de service public,**
ayant tous deux 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 11 décembre 2018, Emilie Navette demande l'annulation de l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings, du 4 octobre 2018, par lequel elle est nommée au grade d'attaché, dans l'emploi n^o 405 de niveau A, à la direction de la Surveillance de l'Environnement de l'Institut Scientifique de Service Public, en tant qu'il emporte nomination dans le grade d'attaché et non dans le grade d'attaché qualifié.

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 14 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 janvier 2021 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 Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Joachim Loumaye, *loco* M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante a été engagée, à partir du 1^{er} avril 2013, en tant qu'attaché contractuel de rang A6 au sein de l'Institut scientifique de service public (ci-après : l'ISSeP) sur le poste n° 405 - 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 requérante ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié, mais bien celui d'attaché.

3. L'organigramme a été notifié à la requérante par courrier du 14 février 2017.

4. La requérante a introduit un recours en annulation contre cet acte le 14 avril 2017. Ce recours a été rejeté par l'arrêt 241.111 du 26 mars 2018, le Conseil d'État étant incompétent pour en connaître.

5. Par arrêté du 4 octobre 2018, produisant ses effets au 1^{er} septembre 2018, la requérante est nommée, par application de l'article 119^{quater} du Code de la fonction publique wallonne, à titre définitif au grade d'attaché sur l'emploi qu'elle exerçait en qualité de contractuelle.

Cet acte est attaqué en tant qu'il emporte nomination dans le grade d'attaché et non dans le grade d'attaché qualifié.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la requérante indique qu'elle est membre du personnel de l'ISSeP, qu'elle a été engagée le 1^{er} avril 2013, dans les liens d'un contrat de travail, qu'elle occupe dans l'organigramme de l'ISSeP, l'emploi n° 405, identifié comme relevant du métier 30 - Licencié en sciences (physique, chimie, bio, géologie, biochimie), que depuis son recrutement, elle est rémunérée dans les mêmes conditions qu'un agent statutaire titulaire du grade d'attaché et qu'elle exerce ses fonctions au siège de l'ISSeP, à Liège, au sein de la direction de la Surveillance de l'Environnement, cellule « Déchets et Sites à risques ». Elle ajoute qu'elle répond aux conditions générales d'admissibilité aux emplois statutaires de la Région wallonne visées à l'article 19, 1° à 5° et 8°, du Code de la fonction publique wallonne, qu'elle est lauréate d'un concours de recrutement organisé par le Selor (AFG18074) et que répondant ainsi à toutes les conditions fixées par l'article 119^{quater} du Code de la fonction publique wallonne pour être nommée sur le poste qu'elle occupe, et arrivée en ordre utile, elle a été nommée par l'acte attaqué, dans l'emploi qu'elle occupe, au grade d'attaché. Elle soutient qu'au vu de la finalité et les activités principales de la fonction relative à l'emploi qu'elle occupe, le grade d'attaché qualifié doit être adjoint à cet emploi et qu'elle devait donc être nommée dans ce grade d'attaché qualifié plutôt que dans le grade d'attaché. Elle fait valoir qu'elle est en conséquence lésée par l'acte attaqué, tant au plan administratif qu'au plan matériel et au plan moral puisque, sur le plan administratif, étant nommée au grade d'attaché plutôt qu'au grade d'attaché qualifié, elle ne peut et ne pourra prétendre à l'évolution de carrière correspondant à ce grade, que, sur le plan matériel, elle ne peut bénéficier du barème A6/2 correspondant au grade d'attaché qualifié (supérieur au barème A6/1 correspondant au grade d'attaché) et que sur le plan moral, elle se voit privée de la reconnaissance du caractère qualifié de la fonction qu'elle occupe et des tâches qu'elle exerce. Elle estime qu'elle justifie donc d'un intérêt évident à obtenir l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il la nomme au grade d'attaché et non au grade d'attaché qualifié, dès lors qu'en exécution d'un arrêt d'annulation en ce sens, la partie adverse sera

tenue de la nommer dans ce grade d'attaché qualifié ou à tout le moins, qu'elle retrouvera une chance d'être nommée dans ce grade au bénéfice d'un examen objectif, pertinent et raisonnable de la fonction qu'elle exerce.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que la requérante ne dispose d'aucun intérêt pour contester une décision lui octroyant une nomination qu'elle a elle-même sollicitée. Elle constate que la requérante demande, certes, que l'annulation soit limitée au fait qu'elle est nommée « au grade d'attaché et non au grade d'attaché qualifié » et qu'en formulant une telle demande, elle espère conserver, suite à l'annulation partielle de l'acte attaqué, le bénéfice de sa nomination dans son emploi, tout en l'obligeant à prendre une décision différente quant à son grade. Elle rappelle qu'il est toutefois de jurisprudence constante que « le Conseil d'État peut annuler partiellement un acte administratif, pour autant que, ce faisant, il ne procède pas à la réformation de l'acte attaqué » et que « l'annulation partielle n'est donc possible qu'autant qu'il n'existe pas entre les diverses parties de la décision une indivisibilité, de droit ou de fait, telle que l'annulation de certaines dispositions ou de certains effets de l'acte transformerait par ricochet les dispositions qui subsistent ». En l'occurrence, elle soutient que l'acte est bien indivisible, puisque l'article 1^{er} de l'acte attaqué nomme la requérante au grade d'attaché, qu'il n'est pas envisageable de dissocier, dans la décision, la nomination de l'attribution du grade et que la requérante ne peut pas à la fois être nommée dans la fonction publique statutaire wallonne, et être dépourvue de grade. Selon elle, la demande de la requérante vise donc à obtenir une réformation, qui plus est illégale, de l'acte attaqué. Or, elle estime qu'à supposer l'acte attaqué illégal, il devrait être annulé dans sa totalité.

Dans son mémoire en réplique, la requérante indique qu'elle ne demande pas l'annulation de sa nomination, mais bien l'annulation de celle-ci dans la mesure où elle lui attribue le grade d'attaché et non le grade d'attaché qualifié. Elle ajoute qu'il ne s'agit en effet pas de solliciter l'annulation partielle d'un acte administratif qui comporte plusieurs objets, mais de demander l'annulation d'un acte pris dans le cadre d'une compétence liée, en tant qu'il consacre une situation juridique qui ne correspond pas à la réalité factuelle. Elle explique que cet acte est en effet pris en exécution de l'article 119^{quater} du Code de la fonction publique wallonne, qui confère au gouvernement une compétence liée, consistant à nommer le membre du personnel contractuel engagé à durée indéterminée qui se trouve dans les conditions fixées par ce dispositif, sur le poste qu'il occupe. Or, elle soutient que le poste qu'elle occupe correspond à un emploi auquel est adjoint le grade d'attaché qualifié et qu'en tout cas, la partie adverse est en défaut de démontrer le contraire. Ainsi, elle souligne que le moyen d'annulation qu'elle développe s'articule sur deux axes : dans un premier axe, elle soutient que la partie adverse n'a pas examiné quelle était la

nature exacte de l'emploi qu'elle exerçait dans le cadre du recrutement statutaire, en telle sorte que c'est sans fondement régulier qu'elle a décidé qu'il constituait un emploi d'attaché et non d'attaché qualifié; dans un second axe, elle affirme démontrer que l'emploi qu'elle occupe est bien un emploi d'attaché qualifié et que donc, en application de cet article 119*quater*, elle devait nécessairement être nommée dans ce grade et non au grade d'attaché. Elle estime que, dans la mesure où le Conseil d'État annulera l'acte attaqué en faisant droit au premier axe de développement, l'emploi étant vacant, la partie adverse sera tenue de réexaminer les conditions de recrutement dans l'emploi occupé pour donner à sa nomination le fondement qui lui fait défaut et que, dans cette hypothèse, soit la partie adverse démontrera que son emploi est un emploi d'attaché et reprendra le même acte, dûment fondé et motivé, soit elle admettra qu'il s'agit bien d'un emploi d'attaché qualifié, auquel cas elle la nommera dans ce grade. En tout cas, elle soutient qu'elle retrouvera une chance d'être nommée dans ce grade, ce qui justifie son intérêt au recours. Elle indique, par ailleurs, que dans la mesure où le Conseil d'État annulera l'acte attaqué en disant qu'il est manifeste que l'emploi occupé est un emploi d'attaché qualifié, l'emploi étant vacant, la partie adverse sera tenue de la nommer dans ce grade. Dès lors, dans les deux cas, elle estime qu'elle justifie d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué puisque cette annulation lui offrira la possibilité d'être nommée au grade d'attaché qualifié. Elle observe que, dans l'hypothèse où, par impossible, le Conseil d'État devait rejeter les moyens, l'acte attaqué sera définitif. Enfin, au vu de ce qui précède, elle fait valoir que la question de la recevabilité est intimement liée au fond de l'affaire et que dans un souci de saine justice, celui-ci mérite d'être examiné.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que son recours ne constitue pas une demande d'annulation partielle de l'acte attaqué mais bien une demande d'annulation d'un acte qui ne la place pas dans la position qui devait lui revenir. Elle persiste à soutenir que le recours doit être déclaré recevable afin que le moyen d'annulation soit examiné, moyen au travers duquel elle entend démontrer que le fondement de l'acte attaqué est vicié, dans la mesure où il n'a jamais été défini administrativement qu'à ce poste devait être adjoint le grade d'attaché ou d'attaché qualifié et où, dans le cadre du contrat de travail la liant à l'ISSEP, c'est abusivement qu'en établissant l'organigramme le 22 décembre 2016, il a été dit que l'emploi était un emploi d'attaché et non d'attaché qualifié. Elle affirme qu'une annulation de l'acte attaqué « en tant qu'il emporte nomination dans le grade d'attaché et non dans le grade d'attaché qualifié », doit conduire la Région wallonne à définir la nature de l'emploi et ensuite, au ministre de revoir sa nomination en conformité avec cette décision, ce qui justifie son intérêt. Elle invoque les branches de son moyen pour mettre en évidence que, selon elle, la définition de la nature de l'emploi a eu lieu

dans les liens d'un contrat de travail et n'a donc pas eu lieu dans un acte administratif, et que son emploi doit être rattaché au grade d'attaché qualifié.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué, à savoir l'arrêté de nomination de la requérante du 4 octobre 2018, énonce ce qui suit :

« Considérant que par sa lettre du 21 août 2018, la Direction de la Sélection du Service public de Wallonie a fait savoir que Madame Emilie Navette, classée en ordre utile à la consultation (réserve de recrutement AFG18074) pour le métier 30 - licencié en sciences (physique, chimie, bio, géologie, biochimie, ...) -, réunit les conditions visées à l'article 119^{quater} précité;

Considérant la demande de Madame Emilie Navette d'être recrutée sur le poste qu'elle occupe actuellement au sein de l'Institut scientifique de service public;

Qu'en conséquence, il convient de la nommer sur l'emploi n° 405 de niveau A et de métier 30 à la Direction de la surveillance de l'environnement (résidence administrative : Liège), emploi qu'elle occupe en qualité d'agent contractuel engagé à durée indéterminée.

ARRETE :

Article 1^{er}. Madame Emile Navette, classée 1^{ère} de la réserve AFG18074 pour le métier 30, est nommée à titre définitif au grade d'attachée.

Art. 2. Elle est affectée sur l'emploi n° 405, de niveau A, à la Direction de la surveillance de l'environnement.

Art. 3. Le métier 30 — licencié en sciences (physique, chimie, bio, géologie, biochimie, ...) - lui est attribué.

Art. 4. Sa résidence administrative est fixée à Liège.

Art. 5. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} septembre 2018 ».

La requérante poursuit l'annulation de cet acte en tant qu'il emporte nomination dans le grade d'attaché et non dans le grade d'attaché qualifié. Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'annulation sollicitée n'est pas une annulation partielle. Il n'est pas en effet envisageable, et la requérante ne le soutient d'ailleurs pas, que la décision du Conseil d'État conduise à maintenir dans l'ordre juridique un acte de « nomination » sans que soit précisé le grade dans lequel cet agent serait ainsi « nommé ».

Un agent justifie de l'intérêt à poursuivre un acte de nomination qui le concerne lorsque, comme en l'espèce, il fait valoir non pas qu'il n'aurait pas dû être nommé mais qu'il aurait dû être nommé à un autre grade. Par l'annulation de cet acte, il retrouve en effet la possibilité d'être nommé dans le grade qui, à son estime,

aurait dû lui être octroyé. Il en va certainement ainsi dans l'hypothèse où la nomination de l'agent relève de l'exercice par l'autorité d'une compétence liée.

Tel est le cas en l'espèce, puisque l'acte attaqué résulte de l'application à la requérante de l'article 119^{quater} du Code de la fonction publique wallonne, en vertu duquel, notamment, est recruté le membre du personnel contractuel engagé à durée indéterminée qui remplit les conditions générales d'admissibilité, qui est lauréat d'un concours de recrutement et qui est en ordre utile pour être recruté sur le poste qu'il occupe. L'acte attaqué indique, en effet, qu'il convient de nommer la requérante sur l'emploi n° 405 de niveau A et de métier 30 à la direction de la surveillance de l'environnement (résidence administrative : Liège), emploi qu'elle occupe en qualité d'agent contractuel engagé à durée indéterminée. La requérante ne soutient pas qu'elle aurait dû être nommée à un autre poste. Ce qu'elle conteste, c'est le grade attaché à ce poste.

La contestation de la requérante ne porte donc pas sur une application irrégulière de l'article 119^{quater} en question, mais bien sur la détermination du grade adjoint au poste auquel elle a été régulièrement recrutée. Or, cette détermination ne résulte pas de l'acte attaqué, mais bien de l'organigramme global de l'ISSeP, adopté par la partie adverse le 22 décembre 2016, en vertu duquel le poste occupé par la requérante à titre contractuel à partir du 1^{er} avril 2013 ne s'est pas vu attribuer le grade d'attaché qualifié, mais bien celui d'attaché. L'application de l'article 119^{quater} emporte une nomination dans l'emploi occupé à titre contractuel, c'est-à-dire dans l'emploi tel que déterminé par l'organigramme qui s'y rapporte. Il n'appartenait nullement à l'auteur de l'acte attaqué (le ministre) de procéder au réexamen de l'emploi de la requérante au regard de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne et ce, d'autant plus qu'il n'était pas compétent pour ce faire, cette compétence revenant au gouvernement.

L'annulation de l'acte attaqué ne procurerait donc aucun avantage à la requérante, puisqu'à la suite de cette annulation, l'autorité compétente de la partie adverse n'aurait d'autre choix que de reprendre le même acte, sans pouvoir lui octroyer le grade d'attaché qualifié pour le poste qu'elle occupait contractuellement au moment de son recrutement en tant qu'agent statutaire et qui lui vaut le droit d'être nommée en vertu de l'article 119^{quater} précité.

La requérante a certes introduit, le 14 avril 2017, un recours en annulation contre « 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 ». Par l'arrêt n° 241.111 du 26 mars 2018, le Conseil d'État a considéré :

« 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°s 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.

[...] ».

Ainsi que cela ressort de cet arrêt, la décision d'adjoindre le grade d'attaché (non qualifié) à l'emploi occupé par la requérante a été adoptée dans le cadre du contrat conclu le 8 janvier 2013. Certes, cet acte emporte des conséquences au niveau statutaire, puisque la nomination de la requérante s'est effectuée en vertu de l'article 119^{quater} du Code dans l'emploi qu'elle exerçait contractuellement et auquel le grade d'attaché a été attribué le 22 décembre 2016. Cette circonstance ne permet cependant pas de faire abstraction de ce que cette ligne a été élaborée dans le cadre d'un contrat et que, dès lors, seules les juridictions du travail sont compétentes à cet égard. La partie requérante en est d'ailleurs consciente, puisqu'elle a introduit un recours auprès du Tribunal du travail de Liège. Si ce dernier lui donne raison, la partie adverse devra revoir son organigramme et prendre une nouvelle décision en ce qui concerne l'emploi de la requérante.

En revanche, le présent recours est irrecevable, puisqu'aussi longtemps que l'organigramme n'est pas revu dans le sens souhaité par la requérante, l'annulation de l'acte attaqué n'est pas susceptible de lui apporter le moindre avantage, la compétence de la partie adverse étant à cet égard liée en vertu de l'article 119^{quater}, et puisque, comme constaté dans l'arrêt n° 241.111 du 26 mars 2018, le Conseil d'État est sans compétence pour trancher le conflit opposant la requérante à la partie adverse quant au grade qui a été, par cet organigramme, adjoint à l'emploi contractuel de la requérante.

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 le 12 janvier 2021 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

président de chambre,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux