**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o^ 249.501 du 15 janvier 2021

A. 226.925/VIII-11.028

En cause : **MERTENS** Anne,
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^ Xavier CLOSE, avocat,
avenue de l'Observatoire 10
4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 11 décembre 2018, Anne Mertens demande l'annulation de « la décision implicite de ne pas adjoindre le grade d'Attaché qualifié à l'emploi occupé par la partie requérante, ce qui traduit le refus d'attribuer le grade d'Attaché qualifié à cette dernière, 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.



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

Par une ordonnance du 13 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 décembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Monique Detry, 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. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu 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*

Les rétroactes utiles au présent recours sont exposés dans l'arrêt n° 237.511 du 28 février 2017. Il convient de s'y référer, en tenant compte des éléments complémentaires suivants.

1. La requérante est ingénieur civil. Elle a été recrutée en qualité d'attachée le 1^er^ août 2004.

2. Elle occupe l'emploi C00823 dans l'organigramme du Service public de Wallonie, à la direction de l'Équipement des parcs d'activité de la DGO Économie, Emploi et Recherche.

3. La requérante explique qu'elle a effectué, le 9 février 2016, des démarches amiables pour se voir attribuer le grade d'attaché qualifié.

4. Le 15 juin 2018, elle adresse un courrier à la ministre en charge de la Fonction publique lui enjoignant d'adjoindre le grade d'attaché qualifié à sa fonction :

« […]



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

Au vu de ce qui précède, je vous enjoins donc, Madame la Ministre, de fixer ma situation administrative au 1er 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 mon emploi et partant d'adjoindre à mon emploi le grade d'attaché qualifié au 1er janvier 2015.

S'agissant d'un acte administratif individuel, il doit sans conteste être formalisé et motivé en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des acte administratifs, et m'être notifié personnellement.

Vous tiendrez la présente comme étant une mise en demeure préalable à l'engagement d'une action judiciaire à faire valoir mon droit subjectif au respect du statut du personnel de la Région wallonne, mais également comme une mise en demeure de reconnaître mon emploi comme fonction qualifiée à laquelle est adjoint le grade d'attaché qualifié, formulée sur le pied de l'article 14, §3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

[…] ».

5. Le 15 octobre 2018, quatre mois après l'expédition de la mise en demeure, la partie adverse n'a toujours pris de décision.

Ce silence est réputé constituer une décision de rejet de la demande formulée par la requérante le 15 juin 2018, refus implicite attaqué par le présent recours.

*IV. Recevabilité*

*IV.1. Thèses des parties*

La requérante souligne qu'elle est agent statutaire de la partie adverse, qu'elle a mis celle-ci mis 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, § 2 *bis*, 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. Elle souligne que la requérante n'a pas contesté cette



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

ligne de l'organigramme en annulation alors qu'il a été notifié à l'ensemble des agents du Service public de Wallonie, en ce compris elle-même puisqu'un courriel a été envoyé aux agents le 31 mars 2016, via l'intranet du Service public de Wallonie.
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 celui-ci avait déjà statué quant à l'absence de qualification de cet emploi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015. Selon elle, en adoptant son organigramme, ce dernier a expressément décidé que le grade d'attaché qualifié n'était pas adjoint à l'emploi occupé par la requérante. Elle en déduit que la mise en demeure de cette dernière s'analyse 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 à la suite d'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 sur le Conseil d'État n'était, selon elle, pas justifié. Elle relève que le recours contre une décision « implicite » qui résulterait de l'absence de nouvelle décision de l'autorité est dès lors irrecevable, à défaut d'objet, et que l'auditeur rapporteur a rédigé, dans le cadre d'autres affaires, des rapports concluant à l'irrecevabilité de requêtes introduites contre des prétendues décisions implicites résultant de l'application de l'article 14, § 3, précité, mais que, dans ces différentes affaires, le Conseil d'État n'a en définitive pas statué sur cette question.

En réplique, la requérante fait valoir, à titre liminaire, 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. Elle relève qu'en effet, 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 de ces requérants, constituait la publication d'un acte administratif. Elle soutient que, saisi de leurs seules demandes, il 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 a considéré que la publication de l'organigramme permettait de présumer qu'un acte individuel avait été adopté et que par conséquent les recours étaient recevables. S'agissant de ce considérant selon lequel l'organigramme devrait



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

être considéré comme une somme d'actes individuels, elle entend en premier lieu souligner 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 tout autre est l'objet de l'organigramme vanté par la partie adverse, lequel n'est en réalité pas une décision fixant la situation du personnel. Elle en déduit 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 Wallonie constitue bien une somme d'actes individuels et est d'avis que cet organigramme est un état des lieux du personnel ne visant que des objectifs d'organisation et de planification de celui-ci, aux fins notamment d'élaboration du budget de la Région, ainsi qu'il ressort clairement de l'article 11, § 2 et § 2*bis* et de l'article 12 du Code de la fonction publique wallonne. Elle expose que l'organigramme est certes « arrêté », c'est-à-dire qu'il est approuvé à une date déterminée par le Gouvernement wallon, pour produire cet état des lieux du personnel qui lui servira ensuite lors de la fixation de l'enveloppe budgétaire permettant du recrutement et des promotions, et facilitera la gestion et l'organisation du personnel. Elle souligne qu'il s'agit donc d'un instrument d'organisation et de planification budgétaire et du personnel, n'ayant pas vocation à fixer la situation individuelle des membres du personnel, qui 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 à présent que l'organigramme est un acte visant tous les emplois d'attaché et d'attaché qualifié, alors que dans sa défense lors du recours n° 218.496/VIII-10.010, ayant donné lieu à l'arrêt n° 237.511 du 28 février 2017, elle soulevait des arguments différents. Elle en déduit qu'il doit être considéré qu'aucun acte n'a été adopté à la suite de la mise en demeure et que, par conséquent, le recours est recevable.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments invoqués dans son mémoire en réplique.

*IV.2. Appréciation*

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

« 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



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

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 le requérant. Or, dans l'arrêt n° 237.511 du 28 février 2017, prononcé dans des circonstances tout à fait similaires, le Conseil d'État a déjà 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 1er 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 1er 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 1er 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 1er 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



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

décision explicite de la partie adverse de ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié ».

La dernière phrase de l'extrait de l'arrêt précité signifie, en l'espèce, 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, à ce titre, de ne pas considérer ses fonctions comme étant « qualifiées ». Elle a pu prendre connaissance de cette décision au plus tard le 31 mars 2016, par le biais de l'intranet du Service public de Wallonie mais ne l'a pas contestée dans le délai imparti.

Partant, une décision explicite ayant déjà été adoptée, l'absence de réponse à la mise en demeure de la requérante ne peut pas s'interpréter en une décision implicite de refus. Le fait qu'elle ait visé, dans son courrier du 15 juin 2018, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ne suffit pas à contourner cet obstacle. Ce courrier pourrait, le cas échéant, être considéré comme un recours gracieux dirigé contre la décision contenue dans l'organigramme. Il est toutefois 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*, doit-il en aller de même du rejet implicite d'un recours gracieux.

Le recours est donc 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 1er**.

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.



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le 15 décembre 2021, par :

| | |
|---|---|
| Raphaël Born, | conseiller d'État, président f.f., |
| Florence Van Hove, | greffier. |

| | |
|---|---|
| Le Greffier, | Le Président, |
| Florence Van Hove | Raphaël Born |



‡BFBVPDGCD-BEEBBHV‡