

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

**LE PRESIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n° 252.893 du 4 février 2022

A. 230.913/VIII-11.436

En cause : **RIABICHEFF** Nathalie,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le ministre des Finances.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 29 mai 2020, Nathalie Riabicheff demande l'annulation de :

- la décision prise, à une date inconnue, par une autorité inconnue, de désigner Madame G. en qualité de chef fonctionnel de la requérante, et de
- la décision prise, à une date inconnue, par une autorité inconnue, de modifier le profil générique de la fonction en « profil standard pour A3 support/expert ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

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

M<sup>me</sup> 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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 14 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 janvier 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. Fabrice Grobelny, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, a été entendu en ses observations.

M<sup>me</sup> 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 est conseiller (A31) au sein du SPF Finances, à l'administration générale Expertise et Support stratégiques, où elle dirige la section recouvrement de la Direction Procédure et Recouvrement du service réglementation.

2. Depuis le 24 octobre 2019, elle est absente du service en raison d'un accident survenu sur le chemin du travail.

3. Le 1<sup>er</sup> avril 2020, elle s'adresse à son administrateur général a. i., à son supérieur hiérarchique et à la Business Partner1 (BuPa) de son administration pour faire part de son étonnement quant aux changements qu'elle aurait constatés à la consultation des applications MyP&O (gestion des données en matière de ressources humaines) et Crescendo (cycles d'évaluation). Elle indique concevoir que des mesures soient prises pour assurer son remplacement temporaire pendant son absence, mais qu'elle souhaiterait être rassurée quant à la protection de ses "données sensibles" et quant à sa réintégration sereine à l'issue de son absence.

4. Le 15 avril suivant, la BuPa lui confirme que « M<sup>me</sup> G. est, temporairement, désignée comme chef de la direction DR6-2 afin d'assurer la continuité du service en [son] absence ». Elle explique que « M<sup>me</sup> G. a accès aux informations qui sont liées à sa fonction de chef (temporaire) de la direction DR6-2. L'accès à ses informations est déterminé [...] préalablement sur base du code

Crestra [attribué au service de la requérante] et des fonctions des personnes qui y sont attachées (rôle de chef, chef fonctionnel, collaborateur). À partir du moment où c'est M<sup>me</sup> G. qui a été désignée pour assurer [son] remplacement, il est cohérent et nécessaire qu'elle puisse accéder à toute l'information liée au rôle qui lui a été confié ». Elle lui indique encore :

- qu'il n'y a pas de changement au niveau du cycle d'évaluation, le cycle 2019 demeurant suspendu et le supérieur hiérarchique étant toujours renseigné comme supérieur hiérarchique pour ce cycle, tandis que pour le cycle 2020 automatiquement ouvert avec M<sup>me</sup> G. comme chef vu l'uniformité de l'adaptation de toutes les applications, « la situation se rétablira automatiquement, [au] retour [de la requérante] lorsque [sera] réintroduit[te sa] position de chef du service »;
- que c'est le même principe pour MyP&O, les données étant automatiquement liées au code Crestra, mais si la requérante a des choses à enregistrer dans ladite application, il lui est possible de changer manuellement le mail du chef fonctionnel indiqué pour que ses demandes soient quand même soumises au supérieur hiérarchique.

5. Le 16 avril 2020, la requérante s'adresse à la BuPa et déplore ne pas avoir reçu de justification valable quant aux problèmes soulevés précédemment, estimant notamment possible d'y remédier techniquement et demandant qu'il y soit procédé; elle évoque également un changement de profil de fonction.

6. Le 22 avril 2020, après avoir dénié tout changement de fonction dans le chef de la requérante, la BuPa répète ce qu'elle avait déclaré dans son premier mail : M<sup>me</sup> G. n'a pas été désignée comme évaluatrice de la requérante, mais son nom apparaît comme chef tant dans MyP&O que dans Crescendo parce qu'elle a été désignée comme chef temporaire de l'équipe identifiée sous un code Crestra déterminé et que dès lors, toutes les applications liées à ce code sont adaptées en ce sens. Elle confirme par ailleurs que le dernier cycle d'évaluation a été suspendu par l'évaluateur, le supérieur hiérarchique, et que celui-ci le réactivera au retour en service de la requérante; quant au cycle 2020, ouvert automatiquement nonobstant l'absence complète de la requérante durant la période visée, la situation se rétablira également automatiquement à son retour, à la réintroduction de sa position de chef de service.

7. Par un courriel du 23 avril 2020, la requérante persiste à soutenir que son profil de fonction a été modifié et insiste pour obtenir une rectification de tous les problèmes constatés.

8. Le 24 avril 2020, la BuPa maintient, pièces à l'appui, que contrairement à ce que prétend la requérante, la fonction est la même depuis plusieurs années ("Conseiller législation - coordinateur des juristes", sous le code DJU376) et n'a donc pas été changée; elle rappelle également que les cycles d'évaluation sont suspendus dans Crescendo pour 2019 et 2020, que c'est bien le supérieur hiérarchique de la requérante qui a introduit ces suspensions et qu'il débloquent les cycles à son retour.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèse des parties*

La partie adverse considère, que la désignation de M<sup>me</sup> G. comme remplaçante temporaire de la requérante à la tête du service (premier acte attaqué) n'a pour but que d'assurer la continuité du service à titre provisoire dans l'attente de la réintégration de la requérante dans ses fonctions, et que pareille désignation n'emporte aucune nomination dans le chef de la remplaçante. Elle constate que, dans chacun de ses courriels, la BuPa insiste sur le caractère provisoire de cette mesure et sur la réintégration de la requérante dans son rôle de dirigeante à son retour de congé de maladie. Elle relève également que la requérante elle-même ne conteste pas cette nécessité d'organisation pour l'administration. Elle estime que dès lors que l'administration s'attache, dans chacune de ses réponses, à rassurer la requérante sur le caractère temporaire et purement organisationnel de la mesure prise, il s'agit incontestablement d'une simple mesure d'ordre intérieur. Elle ajoute que la requérante « s'abstient d'exposer dans sa requête en quoi la mesure prise ne répondrait pas à la définition d'une mesure d'ordre intérieur insusceptible de recours ». Elle excipe d'une deuxième cause d'irrecevabilité pour défaut d'intérêt dans la mesure où la requérante ne pourrait réintégrer ses fonctions tant qu'elle est en incapacité de travail et qu'elle ne retirerait dès lors aucun avantage de l'annulation. En ce qui concerne le changement de fonction de la requérante (second acte attaqué), elle souligne que, dans son courriel du 24 avril 2020, la BuPa maintient, contrairement à ce que prétend la requérante, que rien n'a été changé à sa fonction et qu'elle étaye son assertion d'explications et de pièces qui corroborent sa position en constatant qu'il ressort de l'extrait d'écran Crescendo du 3 mars 2020 que la fonction de la requérante est "Conseiller législation - coordinateur des juristes", fonction à laquelle est attribué le code DJU376 (voir pièce n° 9) et que, comme cela ressort des cycles d'évaluation précédents (2017, 2018 et 2019) dont les entretiens de planifications sont produits, c'est bien de cette fonction (même intitulé et même code fonction de la cartographie des fonctions) dont la requérante était titulaire de sorte que c'est à juste titre qu'elle insiste sur le fait que si, « dans l'annexe que [la requérante lui a] transmise, il est effectivement mentionné le

changement de dirigeant à expert[,] ce changement est lié au fait qu'un agent a été désigné temporairement en tant que chef de service en [son] absence. Cela ne veut pas dire que [la requérante a] changé de fonction ». Elle estime que, comme cela ressort clairement de la capture d'écran relative au dernier cycle, c'est au niveau du « rôle » qu'une modification est (automatiquement) intervenue, pas au niveau de la « fonction ». Elle ajoute que la requérante évoque en vain dans son dernier courriel, le « profil de compétences génériques » d'expert (et non de dirigeant) car un profil de compétence générique d'expert peut être lié à cette fonction dirigeante A3 de Conseiller législation - coordinateur des juristes. Elle indique que les adaptations provisoires effectuées dans le cadre du remplacement temporaire ne traduisent nullement un changement dans la fonction et que seul le rôle a été modifié (expert, et plus dirigeant), du fait de la désignation temporaire d'un chef de remplacement.

La requérante rappelle le premier objet de la requête et réplique qu'elle n'aperçoit pas en quoi la désignation de Madame G. comme son chef fonctionnel serait liée à la nécessité d'assurer la continuité du service à titre provisoire dans l'attente de la réintégration dans ses fonctions. Elle explique qu'elle est un des collaborateurs du service qu'elle dirige, qu'elle l'a dirigée et évaluée depuis plusieurs années et que la circonstance qu'elle devient sa supérieure hiérarchique est étrangère à l'objectif d'une mesure de remplacement d'un chef de service à caractère temporaire et purement organisationnel parce qu'il ne peut s'agir d'assurer la continuité provisoire du service dans la perspective de la réintégration de la requérante en lui désignant un chef fonctionnel. Elle indique que cette personne « a accès aux informations liées à la désignation attaquée notamment aux cycles d'évaluation antérieurs », qu'elle « a accès à des rapports confidentiels dans le cadre des entretiens individuels de la requérante faisant notamment état de difficultés rencontrées par elle avec sa hiérarchie ou liées à la gestion de certains collaborateurs dont Madame G. au sein de la direction » et que « dans le même temps, tous les accès dont [elle] disposait en qualité de chef de service ont été supprimés puisqu'elle devient la collaboratrice de Madame G. depuis le cycle 2020 ». Elle considère qu'à supposer que celle-ci ne soit pas son évaluateur « parce qu'elle ne pourrait être l'évaluateur d'un cycle déjà suspendu par un autre évaluateur, l'accès qu'a Madame G. aux cycles d'évaluation et les autorisations que cela implique n'ont aucune raison d'être ». Elle expose qu'elle comprend parfaitement que des mesures soient prises pour assurer son remplacement, notamment en qualité de chef fonctionnel des autres collaborateurs, mais n'aperçoit pas « pourquoi elle devait devenir l'inférieur hiérarchique de Madame G. pendant cette période ». Elle souligne que tenant compte de l'expiration d'un délai de 6 mois depuis la fin de la période du cycle d'évaluation 2019, elle est toujours dans l'attente de l'attribution, par son évaluateur, de la mention « répond aux attentes » clôturant le cycle et qu'en égard au délai qui

s'est écoulé depuis le début de la période d'évaluation du cycle 2020, les conditions d'attribution à la clôture de ce cycle d'une mention d'office sont en principe réunies. Elle fait valoir que la circonstance qu'elle ne soit pas temporairement et actuellement en mesure de réintégrer ses fonctions n'enlève rien au fait que la désignation de Madame G. « affecte de manière concrète et significative durant [son] absence la perspective de sa réintégration ainsi que les conditions dans lesquelles elle devrait exercer la fonction dirigeante à son retour » et que « le mail du fonctionnaire compétent en matière d'intégrité préconisant dès lors l'implémentation d'une solution le confirme ». Selon elle, la prétendue mesure d'ordre intérieur ne correspond pas à une mesure organisationnelle tendant à assurer le bon fonctionnement d'un service parce que la désignation de sa collaboratrice comme sa supérieure hiérarchique n'a aucun impact sur celui-ci dès lors qu'elle est absente, tandis que cette désignation « a un impact sur l'exercice des droits liés à [sa] fonction et à [sa] position administrative tant durant son absence qu'au regard de la perspective de réintégration ». Elle explique que durant son absence, elle conserve en principe ses droits à l'avancement et à la promotion, qu'elle peut demander à bénéficier de la mobilité ou d'une mutation et que les changements intervenus avant même qu'elle puisse réintégrer ses fonctions « sont de nature à réduire ses possibilités de pouvoir répondre aux exigences d'une fonction à conférer ». Selon elle, la désignation attaquée a bien une incidence « sur son statut, sur ses possibilités d'évolution dans sa carrière, sur sa fonction actuelle et dans le futur, sur les conditions de réintégration dans son service, les cycles d'évaluation, l'attribution des mentions, le maintien de ses droits à faire valoir ses titres à la promotion ». Elle ajoute que cette désignation et la modification du profil de sa fonction au profil d'expert réduisent la perspective de la réintégration dans sa fonction dirigeante et affectent concrètement les conditions dans lesquelles il lui sera possible d'exercer cette fonction, d'en remplir concrètement les objectifs lors de sa réintégration, eu égard notamment aux cycles d'évaluation qui reprendront. Elle fait encore valoir que les actes attaqués « interviennent dans un contexte particulier, après différents recours intentés par [elle] devant le Conseil d'État et qui ont fortement irrité sa hiérarchie », et qu'elle ne comprend pas la distinction que fait la partie adverse entre la « fonction » et le « rôle », d'autant qu'elle lui a indiqué : « cette situation se rétablira à votre retour. À ce moment-là, nous réintroduirons votre position de chef de service. Nous reprendrons ces cycles (y compris le “cycle vide” 2020) à votre retour et les adapterons en fonction de votre situation conformément à la réglementation relative aux cycles d'évaluation ». Elle en conclut qu'il existe bien au regard du fait que le profil de fonction de la requérante est modifié, que la totalité de ses accès « chef de service » sont supprimés, des modifications significatives de son statut et elle estime que la partie adverse n'explique en rien pourquoi il aurait fallu supprimer son appartenance à la famille de

fonctions dirigeantes. Elle explique que le manuel utilisation et maintenance des descriptions de fonction du niveau A du SPF P&O de juillet 2014 énonce : « les adaptations critiques : il s'agit de modifications de titre, du code ou de la catégorie de métiers, qui n'ont pas d'impact sur la pondération. Les adaptations lourdes : il s'agit par exemple d'ajouts de plusieurs rôles, de modifications de l'autonomie et/ou de l'expérience, ou une revue en profondeur du contenu; des adaptations qui ont un impact sur la pondération », que les compétences génériques nécessaires pour l'exercice de la fonction sont répertoriées dans le profil de compétences construit par rôle prépondérant (en l'espèce, dirigeant), et que la description de fonction, en ce compris le profil de compétences génériques, constitue bien la base de tout entretien au cours d'une période d'évaluation. Selon elle, à supposer même que les rôle et profil d'expert ou de dirigeant participent indifféremment de la même fonction, on ne comprend pas pourquoi l'autorité aurait eu besoin, en vue de pourvoir à son remplacement, de procéder à la désignation de Madame G. dans une fonction supérieure d'un niveau spécifique A3 et d'un rôle spécifique dirigeant, au départ d'une fonction d'Attaché législation et de modifier sa fonction de niveau A 3 d'un rôle dirigeant vers un rôle d'expert, et « à supposer même que [sa] fonction dirigeante puisse être liée à un profil de compétence générique d'expert, il n'empêche qu'il y aurait un changement dans [sa] fonction ». Elle cite encore le manuel « Gestion des compétences au sein de l'administration fédérale » et relève que la modification du profil de fonction se produit alors que le cycle 2020 est déjà suspendu pour cause d'absence de longue durée. Elle fait valoir que l'obligation de tenir un entretien de fonction lorsque la fonction subit des changements significatifs pendant le cycle, et au cours duquel l'évaluateur et l'évalué conviennent de la description de fonction, n'est toujours pas en mesure d'être remplie, et qu'il n'est pas certain que la clôture de ce cycle par l'attribution d'une mention d'office à l'issue de la période d'évaluation se produise après la réintégration de la requérante.

Dans son dernier mémoire, elle maintient qu'elle a été désignée dans un emploi auquel elle s'était portée candidate et qu'elle a été affectée définitivement à un emploi permanent dans cette classe. Elle indique que l'affectation temporaire dans un emploi d'une classe inférieure ou d'un niveau inférieur ne pouvait se faire qu'à sa demande et pour autant qu'elle réponde aux exigences de la fonction. Elle ajoute que « ceci dit, la désignation querellée a pris fin dès le changement du profil de fonction de la requérante toujours d'actualité ». Elle répète ne pas apercevoir en quoi ce changement de profil de fonction était nécessaire pour assurer la continuité du service et que dans le cadre de la poursuite de sa carrière, le profil de fonction, « tel qu'il fut changé, pour la période en cause pourra être pris en considération. Dans cette mesure, [elle] estime avoir un intérêt à l'annulation de la modification de son profil générique ».



#### *IV.2. Appréciation*

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et organiser ses services. Ce principe de mutabilité, essentiel au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction. Toute mesure qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives liées à la fonction constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui relève de la bonne gestion des ressources humaines. Il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre en outre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires.

En l'espèce, il ressort du dossier que la requérante est conseiller (A31) au sein du SPF Finances et qu'elle exerce ses activités au sein de l'Administration générale Expertise et Support stratégiques, où elle dirige la Section Recouvrement de la Direction Procédure et Recouvrement du Service Réglementation, qu'en raison de son absence due à un accident de travail, la partie adverse a désigné M<sup>me</sup> G., Attachée A2 travaillant sous la direction de la requérante, pour diriger temporairement ladite section. Une telle désignation relève d'une mesure d'organisation interne permettant d'assurer la continuité du service, cette mesure étant appelée à prendre fin au retour de la requérante à la tête de celui-ci. Quant au fait que M<sup>me</sup> G. aurait désormais accès à certaines informations, il convient de rappeler qu'il ressort de l'article 33 de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale' que « l'agent désigné dans une fonction supérieure exerce toutes les prérogatives attachées à cette fonction ». Il apparaît encore que le code et la dénomination de sa fonction est « DJU376 – Conseiller législation – coordinateur des juristes » conformément à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 ☐ portant la classification des fonctions de niveau A ☐ adopté sur base de l'article 5ter de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ☐ portant le statut des agents de l'État ☐. Le dossier administratif, et plus particulièrement la pièce n° 9, démontre que la fonction de « Conseiller législation – coordinateur des juristes » est toujours attribuée à la requérante. Au regard des éléments dont dispose le Conseil d'État, aucune modification des fonctions de la requérante n'est établie, la modification de son profil générique dans Crescendo et MyP&O et la mention de M<sup>me</sup> G. comme

supérieure hiérarchique apparaissant, eu égard aux courriels de réponse de la BuPA à ses interpellations, comme des adaptations temporaires d'ordre strictement technique afin de tenir compte de la réorganisation du service due à son absence et non pas comme une modification de son statut ou de sa fonction. Les modifications critiquées n'ont pas davantage de répercussion sur son cycle d'évaluation 2020, dont le dossier atteste qu'il a été bloqué et ne sera réactivé par son supérieur hiérarchique qu'à son retour. Enfin, la requérante reste en défaut d'établir, si ce n'est par des affirmations unilatérales, que les actes attaqués auraient une incidence sur l'évolution de sa carrière.

Le recours est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 4 février 2022 par la VIII<sup>e</sup> chambre, composée de :

Frédéric Gosselin,  
Valérie Vanderpère,

conseiller d'État, président f.f.,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin