

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.066 du 22 février 2022

A. 231.126/VIII-11.449

En cause : **LAMBRECHTS** Fabrice,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 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 22 juin 2020, Fabrice Lambrechts demande l'annulation de « la décision de refus implicite de la partie adverse de lui accorder le titre d'attaché qualifié pour l'exercice de ses fonctions au Service Public de Wallonie (SPW), qui se déduit de l'abstention de répondre à la mise en demeure qui lui a été notifiée le 26 décembre 2019 à ce sujet, conformément aux dispositions de l'article 14 § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

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 18 janvier 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 février 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un avis du 3 février 2022, l'affaire a été remise à l'audience du 18 février 2022.

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

M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Xavier Close, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le requérant est engagé par contrat de travail de 1996 à 2008.

2. Il est ensuite nommé, le 15 décembre 2008, au grade d'attaché. Du 1^{er} avril 2009 au 30 septembre 2016, il occupe l'emploi C07829 à la direction générale de l'Action sociale et de la Santé (DGO5). Il est ensuite réaffecté sur l'emploi PO1A0031 à la direction générale opérationnelle des Routes et des Bâtiments (DGO1).

3. À la suite de la fusion des DGO 1 et 2, il est muté à la date du 1^{er} avril 2019 à l'emploi P1AS90162, après avoir posé sa candidature à cet emploi auquel, dans l'organigramme du 18 décembre 2015, est adjoint le grade d'attaché.

3. Le 5 juillet 2019, le conseil de la partie requérante et de certains de ses collègues adresse un courriel à la ministre de la Fonction publique de la Région wallonne et la secrétaire générale du Service public de Wallonie, en vue de susciter

une solution amiable relativement à l'absence d'octroi du grade d'attaché qualifié à ses clients.

5. Le 15 juillet 2019, la secrétaire générale du Service public de Wallonie répond à cette correspondance qu'il appartient au Gouvernement wallon d'adjoindre un grade à un emploi, et qu'il ne peut exercer cette compétence qu'après négociation avec les organisations syndicales représentatives.

6. Le 20 juillet 2019, le conseil de la partie requérante et de ses collègues écrit de nouveau à la secrétaire générale pour lui demander de préciser les autorités exerçant un pouvoir décisionnel relativement à cette question.

Il est répondu à cette correspondance par un courrier du 27 août 2019.

7. Le 26 décembre 2019, la partie requérante et certains de ses collègues adressent un courrier de mise en demeure à la ministre du Gouvernement wallon en charge de la fonction publique.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse allègue que la recevabilité du recours en annulation est contestable à plusieurs égards au regard des conditions de l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle observe qu'elle doit pouvoir déduire du courrier de mise en demeure que l'intention de la partie requérante est de considérer qu'à défaut d'une décision explicite de l'autorité, elle considérera que son silence constitue une décision implicite de rejet et que la mise en demeure doit, « explicitement ou implicitement, faire référence à l'article 14, § 3, précité et manifester clairement l'intention d'y attacher les effets prévus par la loi, c'est-à-dire de saisir le Conseil d'État de la décision implicite de rejet ». Elle indique à cet égard que la mise en demeure ne mentionne ni explicitement, ni implicitement, le régime de l'article 14, § 3, précité, qu'est seule évoquée la possibilité d'introduire une « action judiciaire » et ce « dans le mois » de ce courrier, afin de faire valoir les « droits » des agents concernés de sorte que la partie requérante n'a nullement marqué son intention de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation d'une décision implicite de rejet en cas du silence du Gouvernement à l'issue d'un délai de quatre mois. Par ailleurs, elle estime que la mise en demeure et le recours en annulation ne concernent pas le même acte. Elle constate à cet égard que, dans leur courrier du 26 décembre 2019, la

partie requérante et ses collègues ont mis en demeure la ministre « d'adjoindre ce grade d'attaché qualifié à leurs emplois, et ce afin de mettre en conformité leur fiche de métier et leur situation pécuniaire avec les dispositions obligatoires de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne » de sorte que la mise en demeure visait à contraindre la partie adverse à adjoindre un grade à l'emploi occupé par la partie requérante et que si un refus implicite doit être déduit de l'absence de réponse à une telle mise en demeure, c'est celui d'adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi de la partie requérante. Elle souligne ensuite que le recours en annulation concerne quant à lui « la décision de refus implicite de la partie adverse de lui accorder le titre d'attaché qualifié pour l'exercice de ses fonctions au Service Public de Wallonie (SPW), qui se déduit de l'abstention de répondre à la mise en demeure qui lui a été notifiée le 26 décembre 2019 à ce sujet, conformément aux dispositions de l'article 14 § 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État » et qu'il concerne un refus implicite d'accorder un titre – c'est-à-dire un grade – d'attaché qualifié à la partie requérante. Selon elle, la question de l'adjonction d'un grade à un emploi et celle de l'attribution d'un grade à un agent ne peuvent être confondues. Elle estime que si un refus implicite découle de l'absence de réponse au courrier du 26 décembre 2019, c'est uniquement le refus d'adjoindre un grade à l'emploi de la partie requérante et que la requête en annulation ne concerne donc pas le refus implicite qui résulte de la mise en demeure adressée, mais une décision inexistante. Enfin, elle ajoute qu'elle n'a pas d'obligation de statuer, alors que l'application de l'article 14, § 3, précité est conditionnée à l'existence d'une obligation, pour l'autorité, de prendre une décision et que lorsque la prise d'une décision constitue une simple faculté, cet article ne peut trouver à s'appliquer et le recours introduit contre une « décision implicite », en réalité inexistante, est irrecevable, à défaut d'objet. Elle expose à cet égard que le Gouvernement, en adoptant l'organigramme de ses services le 18 décembre 2015, a pris la décision expresse de ne pas adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi que la partie requérante occupait déjà à l'époque et que si certains membres du Gouvernement wallon ont envisagé de proposer au Gouvernement d'initier la procédure administrative pour adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi P4A.90042 occupé par la partie requérante, cette proposition a été retirée sans que le Gouvernement wallon prenne de nouvelle décision de sorte que la décision prise le 18 décembre 2015 au sujet de cet emploi n'a donc été ni retirée, ni modifiée. Elle ajoute que le Gouvernement wallon n'était nullement tenu de prendre une nouvelle décision visant à adjoindre un nouveau grade à cet emploi et qu'en dehors de l'obligation spécifique créée par l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 – qui a déjà été appliqué à l'emploi de la partie requérante – aucune disposition légale ou réglementaire ni aucun principe général de droit ne contraint le Gouvernement wallon à prendre une décision visant à adjoindre un grade ou une fiche du référentiel à un emploi existant,

déjà pourvu d'un grade. Elle constate que la partie requérante s'abstient du reste d'énoncer la disposition qui contraindrait le Gouvernement à prendre une telle décision.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante constate, en tout premier lieu, que l'article 14, § 3, des lois coordonnées n'exige explicitement que « la notification à l'autorité administrative d'une mise en demeure de statuer », sans nullement imposer une référence expresse à cette disposition, ni la formulation d'une intention précise de saisir le Conseil d'État d'un recours en annulation. Elle expose que la jurisprudence est fixée en ce sens que l'obligation de mettre en demeure l'autorité de prendre telle ou telle décision implique « un écrit rédigé en termes comminatoires, sommant l'administration d'accomplir un acte déterminé » (arrêts n° 59.563 du 8 mai 1996 et n° 53.228 du 10 mai 1995), ce qui est indéniablement le cas en l'espèce au vu des termes – suffisamment comminatoires – de la mise en demeure adressée à la partie adverse en date du 26 décembre 2019. En l'occurrence, elle constate que la mise en demeure vise bien expressément une obligation, pour la partie adverse, « d'adjoindre ce grade d'attaché qualifié à l'emploi des intéressés, et ce afin de mettre en conformité leur fiche de métier et leur situation pécuniaire avec les dispositions obligatoires de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne » et que la simple circonstance que ses conseils aient évoqué une « action judiciaire » et n'aient pas explicitement invoqué la disposition spécifique de l'article 14, § 3 précité ne peut pas être considérée raisonnablement comme un défaut substantiel, la partie adverse ne pouvant pas sérieusement prétendre qu'elle se serait méprise sur le contenu de la mise en demeure en question. Ensuite, elle indique que les objections émises par la partie adverse, en ce que la mise en demeure et le recours en annulation ne concerneraient pas « le même acte », s'avèrent difficilement compréhensibles. Il souligne qu'en l'occurrence, l'abstention reprochée à la partie adverse – aussi bien dans la mise en demeure que dans le recours – porte bien sur la non-qualification de l'emploi, ce qui entraîne l'impossibilité pour son titulaire de se voir doter du grade d'attaché qualifié puisque ce que le recours vise « la décision de refus implicite de la partie adverse de lui accorder le titre d'attaché qualifié », c'est bien la non-attribution du grade d'attaché qualifié qui est visée, ceci ne résultant que de l'abstention prolongée de la partie adverse de répondre à la mise en demeure en question. Dans un tel contexte, elle ne comprend pas comment la partie adverse peut évoquer une « décision inexistante », dès lors que la requête en annulation ne concernerait pas « le refus implicite qui résulte de la mise en demeure » et soutient que la partie adverse a très bien compris quelle abstention était visée, aussi bien par la mise en demeure que par le recours, et y répond, par ailleurs, dans le cadre de l'examen des moyens. Enfin, s'agissant d'une « absence d'obligation de statuer » invoquée par la partie adverse,

elle rappelle que la *ratio legis* de l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État précité, tient, selon la doctrine, dans le fait que « une diligence exemplaire n'étant pas la caractéristique première de toutes les administrations, il arrive que des demandes introduites restent sans réponse (...) Des demandes embarrassent (...). Quand cette façon de faire est opposée à un administré raisonnable et de bonne foi, elle donne de l'administration une image de marque particulièrement déplorable (M. Leroy, Contentieux administratif, *op. cit.*, pp. 200-201) ». Selon lui, il faut admettre que le défaut de toute réponse donnée à ses revendications légitimes et les exceptions d'irrecevabilité que la partie adverse entend multiplier dans le cadre du présent recours afin que l'on ne doive pas examiner le bien-fondé de celui-ci, donnent effectivement une telle image « particulièrement déplorable ». Même s'il est admis que le recours aux dispositions de l'article 14, § 3 précité ne vaut pas en cas d'abstention pour une autorité administrative d'user d'une simple faculté, elle souligne que c'est sous réserve de la possibilité d'invoquer la violation de normes de droit ou de principes généraux, notamment les principes généraux de bonne administration et de diligence. D'autre part, elle indique qu'il est admis que, lorsque, comme en l'espèce, l'autorité est tenue de prendre des mesures générales d'exécution d'une loi ou d'un règlement, son omission d'y pourvoir peut également être sanctionnée par le biais de l'article 14, § 3 précité (C.E. 6 novembre 1985, n° 25.814, *A.P.T.*, 1986, p. 80 avec obs. de M. Leroy). Elle constate qu'en l'espèce, la partie adverse fait valoir que la décision de ne pas adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi qu'elle occupait déjà à l'époque remonte en réalité à l'organigramme du SPW adopté en décembre 2015, lequel n'a été ni retiré ni modifié à ce jour, si bien qu'il n'y aurait aucune obligation de statuer dans son chef. S'il est exact que ce litige trouve sa source dans l'organigramme de décembre 2015, elle estime qu'il est cependant incorrect de prétendre qu'il n'a fait l'objet d'aucune modification depuis lors, cet organigramme ayant dû être modifié, amendé et adapté suite à une multitude de recours déjà introduits par d'autres agents du SPW à son encontre et qu'il est tout aussi incorrect d'affirmer que le Gouvernement ne serait « nullement tenu de prendre une nouvelle décision », s'il devait apparaître, encore aujourd'hui, des illégalités manifestes et des discriminations au détriment de certains agents qui imposeraient alors à la partie adverse de réexaminer l'organigramme litigieux, par une simple application du principe de légalité. Pour autant que de besoin, elle ajoute qu'il ne peut pas lui être reproché de ne pas avoir introduit son recours plus tôt, à l'époque de l'établissement de cet organigramme en 2015, dès lors qu'elle n'était qu'un agent contractuel à cette date et que tout recours aurait abouti à un arrêt de rejet, au vu de la jurisprudence selon laquelle « 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 (cf. notamment C.E. 19 juin 2017, n° 238.555) ». La partie requérante soutient qu'elle se trouvait donc dans l'impossibilité d'obtenir une annulation de la ligne de l'organigramme qui concernait plus particulièrement son emploi en temps opportun. Elle ajoute enfin que, comme déjà indiqué dans sa requête en annulation, le Gouvernement wallon avait lui-même initié, en mai 2019, un réexamen de « la réforme de la carrière des niveaux A », précisément à propos des « emplois d'attaché qualifié au département des infrastructures locales du SPW Mobilité et Infrastructures » qui la concernent directement, de telle manière que la partie adverse était parfaitement consciente elle-même du caractère injustifié de la situation. Elle estime que si cette nouvelle proposition de réforme de l'organigramme du SPW n'a plus connu aucune suite, c'est sans doute en raison de la dissolution du Gouvernement régional à la même période et des nouvelles élections tenues en mai 2019.

Dans son dernier mémoire, elle soutient encore que la mise en demeure adressée au Gouvernement visait bien expressément une demande « d'adjoindre le grade d'attaché qualifié à l'emploi qu'elle occupait et a donc bien le même objet que le présent recours, à savoir la non-qualification de l'emploi qu'elle occupe, ce qui entraîne l'impossibilité pour son titulaire de se voir doter du grade d'attaché qualifié. S'agissant de la circonstance qu'une décision explicite a bien été prise le 18 décembre 2015, elle estime que cette décision « paraît tout à fait périmée en l'espèce », l'organigramme alors arrêté ayant fait l'objet de diverses modifications en 2016 et en 2017 et une réforme ayant été initiée en 2019. Elle allègue qu'il y a donc bien maintenant une abstention de statuer sur sa demande légitime. Elle fait valoir qu'elle ne pouvait faire annuler cette décision à l'époque car elle était contractuelle et que les tribunaux du travail n'ont pas le pouvoir d'annuler un acte faisant grief.

IV.2. Appréciation

L'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 dispose :

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

Il en résulte que l'autorité doit être tenue de statuer sur la demande formulée par le requérant. Or, en l'espèce, il apparaît que l'autorité a déjà pris une

décision sur la situation faisant l'objet de la demande en adoptant l'organigramme du Service public de Wallonie par un arrêté du 18 décembre 2015.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La dernière phrase de l'extrait de l'arrêt précité signifie, en l'espèce, que la ligne de l'organigramme correspondant à l'emploi de la partie requérante constitue une décision explicite de ne pas lui adjoindre le grade d'attaché qualifié et, à ce titre, de ne pas considérer ses fonctions comme étant « qualifiées ».

Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit que la partie adverse serait tenue de statuer sur une demande de révision de cet organigramme. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la circonstance que la partie adverse ait pu depuis lors revoir à l'égard de certaines fonctions l'organigramme en question ou qu'une réforme a été initiée, n'a pas pour conséquence que la ligne de l'organigramme qui la concerne serait « périmée » et que l'autorité serait tenue de prendre une nouvelle décision.

Certes, la partie requérante qui n'occupait pas cet emploi lors de l'adoption de l'organigramme ne pouvait introduire un recours à l'encontre de la ligne y relative. Cependant, elle a forcément pu avoir connaissance de la ligne de l'organigramme la concernant par le biais de son arrêté de nomination du 1^{er} mars 2019. Il lui était donc loisible, à partir de ce moment, d'introduire un recours en annulation dans les délais impartis, en invoquant l'illégalité de cette ligne de l'organigramme, ce qu'elle n'a pas fait. Il en va d'autant plus ainsi que la partie requérante a posé sa candidature à ce poste à la suite de l'appel aux candidats publié le 16 novembre 2018 sur le site internet du SPW. Or, cet appel aux candidats comprenait la description de fonction, la fiche de poste, les critères de sélection et de classement. C'est donc en pleine connaissance de cause que la partie requérante a postulé un emploi dont les fonctions n'étaient pas considérées comme qualifiées. Son absence de contestation quant à la décision de ne pas attacher le grade d'attaché qualifié à la fonction à laquelle elle était nommée ne peut avoir pour effet d'obliger la partie adverse à statuer sur une demande de révision de cette décision, ni le Conseil d'État à statuer sur le refus implicite de donner suite à une telle demande. En juger autrement reviendrait à permettre de contester devant le Conseil d'État tout refus implicite d'une demande de révision d'un acte administratif devenu définitif à la suite de l'écoulement des délais de recours, alors que ces délais sont précisément institués pour que la légalité des actes administratifs ne puisse être indéfiniment contestée devant lui.

Le recours est irrecevable.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 22 février 2022 par :

Luc Detroux,
Florence Van Hove,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux