

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 256.175 du 30 mars 2023

A. 233.561/VIII-11.677

En cause : **DE MYTTENAERE** Carine,
 ayant élu domicile chez
 M^e Xavier GOLENVAUX, avocat,
 place de l'Hôtel de Ville 15-16
 1300 Wavre,

contre :

la société coopérative à responsabilité limitée
 intercommunale IN BW,
 ayant élu domicile chez
 M^e Pierre JOASSART, avocat,
 rue Belliard 40
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 mai 2021, Carine De Myttenaere demande l'annulation de « la décision du Bureau exécutif de la SCRL inBW du 2 mars 2021, confirmant en tous points les conclusions formulées par la commission d'accompagnement concernant la recevabilité de sa demande d'appel interne sur le positionnement de sa fonction ».

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 28 février 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mars 2023 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^e Xavier Golenvaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Tom Jamar de Bolsée, *loco* M^e Pierre Joassart, 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. Selon les parties, le 4 décembre 2017, la requérante entame sa carrière dans les services de la partie adverse comme travailleuse intérimaire pour un remplacement de congé de maternité, en qualité d'« employée administrative ».

2. Du 1^{er} mai au 31 octobre 2018, elle est ensuite engagée dans les liens d'un contrat de travail à durée déterminée pour occuper la fonction de « secrétaire polyvalente pour l'exploitation des stations d'épuration » et, le 1^{er} novembre 2018, elle est engagée pour la même fonction dans les liens d'un contrat de travail à durée indéterminée « assorti d'un terme maximal » prenant fin de plein droit le 31 décembre 2019.

Selon le mémoire en réponse, ce contrat de travail, non signé par la requérante, s'est poursuivi au-delà du terme prévu sans qu'un nouveau contrat de travail soit signé par les parties.

3. Le procès-verbal d'une réunion du 5 juin 2020 en présence de la requérante fait état de discussions au sujet de la description de fonction.

4. En juillet 2020, la description de fonction est adressée à la requérante. Elle remplit le document intitulé « formulaire d’approbation » en contestant ce descriptif.

5. Le 9 novembre 2020, d’après l’inventaire du dossier administratif, la partie adverse indique à la requérante que le conseil d’administration « a validé les conclusions formulées par la commission d’accompagnement sur la maintenance de [sa] description de fonction entérinant ainsi également la décision prise par le bureau exécutif des 29 septembre et 13 octobre 2020 ».

Elle lui précise également que dans la mesure où cette décision doit être soumise pour approbation à la tutelle dans les 45 jours, « l’appel contre cette décision [lui] sera ouvert après expiration de ce délai. Par conséquent, ultérieurement, un second courrier [lui] sera envoyé avec le formulaire de recours ».

Cette décision constitue le second acte attaqué.

6. À une date que les pièces du dossier ne permettent pas de déterminer, la partie adverse s’adresse en ces termes à la requérante :

« Le 22 décembre 2020, la tutelle a donné son accord sur la maintenance de votre description de fonction entérinant ainsi la décision prise par le bureau exécutif du 13 octobre 2020 et par le conseil d’administration du 9 novembre 2020.

Votre positionnement dans le modèle de classification avec la motivation qui le justifie ainsi que le nouveau texte de votre description de fonction vous ayant été déjà envoyés, vous trouverez ci-joint l’impact de ce changement de classe sur votre situation salariale au 01/01/2021 et au 31/12/2021.

[...] ».

7. Le 12 février 2021, la requérante introduit un « recours interne classification de fonction ».

8. Le 2 mars 2021, le bureau de la partie adverse déclare ce recours irrecevable dans les termes suivants :

« [...]

Conformément à l’article III 3.4 du statut pécuniaire relatif aux critères de recevabilité des demandes d’appel, votre demande est jugée irrecevable car elle n’est pas motivée sur base d’un des critères suivants :

- une faute de procédure lors de la maintenance de votre fonction
- une erreur de positionnement de votre fonction
- une comparaison commentée avec une autre fonction.

En effet, votre demande d'appel interne est uniquement motivée par la volonté d'ajout de certaines tâches et responsabilités sans aucune comparaison commentée avec d'autres fonctions ni remise en cause de votre pondération.

Le Bureau exécutif avait par ailleurs marqué son accord en séance du 13 octobre 2020 sur l'attribution de votre description de fonction, en l'état et telle que validée par votre hiérarchie.

Un recours en annulation contre cette décision vous est ouvert devant la section du Contentieux administratif du Conseil d'État en application de l'article 14 alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

[...] ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

9. Selon le mémoire en réponse, « fin mai 2021 », la partie adverse soumet à la signature de la requérante un contrat de travail à durée indéterminée en bonne et due forme, qui mentionne comme titre de la fonction occupée : « Assistant administratif QSE STEPS et STPO ». Selon ses termes, ce contrat « fait suite, de manière continue, au contrat à durée indéterminée verbal du 1^{er} novembre 2018 » et « aucune modification n'est apportée au contrat de travail verbal ».

Toujours d'après le mémoire en réponse, la requérante refuse de signer ce contrat en raison de la présence d'une clause traitant des activités accessoires et conteste le descriptif de fonction.

10. Par un courrier du 9 janvier 2023, la partie adverse a informé le Conseil d'État que le contrat de travail de la requérante a été rompu pour force majeure médicale le 29 septembre 2021.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La partie adverse fait valoir qu'elle est une intercommunale qui a pour but d'accomplir des missions de services public d'intérêt communal mais que cela n'exclut pas qu'elle puisse « être considérée comme une entité autre qu'une autorité administrative » lorsqu'elle agit « en sa qualité d'employeur de ses agents contractuels ». Se référant à l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 234.035 du 4 mars 2016, elle considère qu'elle ne peut être considérée comme une autorité administrative que lorsqu'elle remplit une mission de service public que lui confient les pouvoirs

publics et qu'elle prend, dans ce cadre, des décisions obligatoires vis-à-vis des tiers. Elle relève qu'en l'espèce, les actes attaqués s'apparentent à des décisions relatives au droit à la rémunération et à la détermination des fonctions exercée par la requérante dans le cadre de son contrat de travail, et qu'ils doivent être appréhendés comme s'inscrivant dans la relation contractuelle entre parties, « c'est- à-dire comme un refus d'accéder à sa demande de valorisation plus importante de sa fonction », lequel ne produit d'effets qu'entre elles et n'a aucun effet à l'égard des tiers.

Elle ajoute que les actes attaqués s'inscrivent dans le cadre de l'exécution du contrat de travail qu'elle a conclu avec la requérante « même si celui-ci est seulement verbal », dans la mesure où c'est son engagement dans les liens de ce contrat de travail qui a permis de l'affecter à l'emploi litigieux et d'exercer les fonctions en rapport avec ce poste. Elle en conclut que « c'est par le fait ou dans le cadre de l'exécution du contrat de travail, que les actes attaqués ont été adoptés ». Elle revendique l'application d'un arrêt n° 238.032 du 27 avril 2017 qu'elle cite et répète que les actes attaqués, qui reconnaissent le descriptif de fonction, s'inscrivent dans le cadre de l'exécution du contrat de travail.

Elle en conclut qu'elle n'a pas agi en qualité d'autorité administrative pour l'adoption des actes attaqués, mais en qualité d'employeur contractuel.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La requérante réplique que la partie adverse est une intercommunale, soit une entreprise publique qui a pour but d'accomplir des missions de services public d'intérêt communal, et qu'à ce titre, elle constitue une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Elle conteste l'exception d'incompétence soulevée par la partie adverse « eu égard au fait que le présent contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction ». Elle indique que son recours est dirigé contre deux actes administratifs pris par une autorité administrative et qu'il « n'est pas question ici de contrôler la légalité d'un quelconque contrat de travail mais de prononcer l'annulation, d'une part, de la décision d'irrecevabilité de [sa] demande d'appel interne [...] sur le positionnement de sa fonction et d'autre part la décision du conseil d'administration par laquelle il valide les conclusions prises par la commission d'accompagnement sur la maintenance de la description de fonction de la requérante ».

Elle admet que toute contestation ayant pour objet des droits civils sont exclusivement de la compétence des tribunaux conformément à l'article 144 de la

Constitution mais précise qu'« il n'est pas question dans le cadre des présentes d'avoir égard à sa rémunération ou à sa fonction en tant que telle puisque ces éléments sont en effet de la compétence du tribunal du travail. La présente procédure en annulation est par ailleurs un préalable nécessaire et indispensable à toute procédure de contestation de ses droits devant les tribunaux [...] eu égard à la qualité de la partie adverse, qui est une autorité administrative, ainsi qu'aux caractéristiques des actes dont question, qui sont des actes administratifs ».

En ce qui concerne le second acte attaqué, elle estime qu'il « ne fait aucun doute que telle description [*sic*] est susceptible d'avoir des effets à l'égard de tiers et non uniquement entre les parties à la cause. En effet, ladite description de fonction se veut générale et est potentiellement liée à d'autres personnes [qu'elle] ».

IV.1.3. Le dernier mémoire de la requérante

La requérante reproduit son mémoire en réplique et ajoute que le premier acte attaqué « n'est pas susceptible de quelconque recours auprès des juridictions ordinaires eu égard au fait qu'il s'agit purement et simplement d'un acte administratif tel que précisé ci-avant ». Elle cite son courrier de notification qui indique la possibilité de saisir le Conseil d'État, « détaillant très précisément la marche à suivre en cas de recours à l'encontre de la décision ». Elle en déduit que toute action intentée devant les cours et tribunaux judiciaires aurait en tout état de cause été rejetée. Selon elle, la partie adverse « invoque sans aucune gêne sa propre turpitude pour tenter de se départir de ses obligations, en totale contradiction avec [ses] droits de recours [...]. Vu ce qui précède, il échet de conclure que [son] ex-employeur [...] se pourfend en faisant fi de cette clause contenue dans le courrier de notification de la décision ».

Elle en conclut qu'elle a été induite en erreur par la partie adverse et que, dans les faits, elle est finalement dépourvue de tout recours.

IV.2. Appréciation

La compétence du Conseil d'État pour statuer sur un recours en annulation relève de l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office. Selon la jurisprudence constante, il résulte de l'article 144 de la Constitution et de l'article 578, 1° et 7°, du Code judiciaire, que le Conseil d'État est sans pouvoir de juridiction pour se prononcer sur les contestations relatives aux contrats de travail, qu'il s'agisse de leur interprétation, de leur exécution, de leur annulation ou de leur résiliation. Il ressort par ailleurs de l'arrêt de l'assemblée générale de la section du

contentieux administratif du Conseil d'État n° 234.035 du 4 mars 2016 que le contrôle de légalité opéré par le Conseil d'État ne peut s'exercer que sur la décision de recourir au contrat de travail et non sur le contrat lui-même et que si l'existence d'un contrat de travail est établie, la présomption d'engagement statutaire est renversée et la volonté des parties prime.

En l'espèce, les deux objets du recours concernent la position de la fonction de la requérante au sein des services de la partie adverse. Même si le dernier contrat de travail signé par la requérante a pris fin le 31 octobre 2018, il ressort des éléments soumis au Conseil d'État que la partie adverse lui a, à plusieurs reprises, adressé des propositions de contrat de travail ou d'avenants au contrat de travail. Si ces documents n'ont certes pas été signés par la requérante dès lors qu'elle contestait la description de fonction y afférente, cette dernière ne remet nullement en cause la nature contractuelle de la relation la liant à la partie adverse. Les pièces du dossier administratif établissent ainsi l'intention des parties de maintenir la relation de travail dans la sphère contractuelle et non pas dans la sphère statutaire, dans laquelle elle ne s'est au demeurant jamais inscrite au regard des pièces déposées par les parties. Dès le moment où la requérante exécute ses fonctions dans le cadre d'une relation contractuelle, la modification de la description de ses fonctions *via* la procédure de maintenance ainsi que les recours introduits à l'encontre de cette modification de fonction relèvent de l'exécution du contrat de travail poursuivie entre parties. Le Conseil d'État n'est, partant, pas compétent pour en connaître dès lors qu'il n'est pas juge de l'exécution du contrat et qu'il ressort des motifs qui précèdent qu'il ne peut connaître d'un recours qui, même s'il vise formellement une décision unilatérale de l'autorité administrative et en conteste la légalité, a pour objet véritable l'exécution de ce contrat et ses modalités. La compétence du Conseil d'État relevant de l'ordre public, les précisions contraires figurant dans la notification du premier acte attaqué quant aux possibilités de recours ne sont pas de nature à renverser ce constat.

Par ailleurs, le statut pécuniaire de la partie adverse contient un chapitre III intitulé « Règles relatives à la fixation des traitements », qui dispose notamment comme suit :

« Article III.1. Dispositions générales

III.1.1. Classification des fonctions

Chaque travailleur dispose d'une description de fonction reprenant les champs suivants :

- L'organisation (le positionnement au sein de l'organisation)
- Le but
- Les responsabilités (résultats fondamentaux et tâches principales)
- Le niveau de connaissance/expérience
- Les communications internes/externes

- L'autonomie
- Les aptitudes spécifiques
- Les circonstances de travail

[...]

III.1.2

Le traitement, au sens de l'article II.1, est fixé sur la base de la classe dont relève l'agent. La classe est déterminée selon la fonction à laquelle l'agent est affecté. Chaque agent reçoit à ce sujet une copie du descriptif de la fonction à laquelle il est affecté. La classe à laquelle chaque fonction appartient est reprise dans le modèle de classification des fonctions repris en annexe 3.

III.1.3

Chaque classe comprend une fourchette salariale comportant un minimum et un maximum [...] ».

Il en résulte que la description d'une fonction a uniquement pour but de déterminer la classe à laquelle celle-ci appartient et, partant, la fourchette de traitement applicable à la requérante et sa rémunération subséquente. Le contentieux relatif à la fixation ou à la modification d'une description de fonction d'un agent contractuel porte dès lors sur la détermination de son droit au traitement, qui relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

L'exception d'incompétence est fondée.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, qui n'est pas contestée par la requérante.

**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 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 30 mars 2023, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin