CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.834 du 10 juin 1999

A.62.452/XIII-896

En cause : **RENIER** Françoise,

ayant élu domicile chez
Me Donatienne de BRUYN, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre des Affaires étrangères,
2. le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement,

ayant élu domicile chez
Mes Alain VERRIEST et
Tangui VANDENPUT, avocats,
avenue Louise 390 bte 12
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 janvier 1995 par Françoise RENIER qui demande l'annulation de la décision du 28 novembre 1994 la nommant d'office au grade d'assistant administratif à partir du 1er janvier 1994;

Vu le mémoire en réponse de la seconde partie adverse et le mémoire en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l’ordonnance du 17 novembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l’ordonnance du 19 avril 1999, notifiée aux parties, fixant l’affaire à l’audience du 20 mai 1999;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d’Etat;

Entendu, en leurs observations, Me D. de BRUYN, avocat, comparaissant pour la requérante et Me M. KAISER, loco Mes A. VERRIEST et T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d’Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l’examen du recours se présentent comme suit :

1. En septembre 1983, la requérante est entrée au Ministère des Finances en qualité de rédacteur temporaire.

Elle a ensuite été transférée à la Régie des Postes, puis au Ministère de l’Intérieur et de la Fonction publique, et enfin à l’Administration générale de la Coopération au développement.

Le 1er décembre 1990, elle a été promue au grade de sous-chef de bureau.

2. Un arrêté royal du 14 septembre 1994, publié au Moniteur belge du 18 octobre 1994 (avec un erratum au Moniteur belge du 29 décembre suivant), porte simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 2, 3 et 4. Cet arrêté a pour but de limiter le nombre de rangs et de simplifier le nombre et les dénominations des grades communs aux niveaux 2, 3 et 4.

L'article 35 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 modifie le tableau annexé à l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat et y insère notamment les grades d'assistant administratif (rang 20) et de chef administratif (rang 22); par contre, le même article supprime le grade de sous-chef de bureau (rang 22).

L'article 37 du même arrêté remplace l'article 1er de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique et à la carrière de certains agents des administrations de l'Etat; sont créés, entre autres, les grades d'assistant administratif (rang 20) et de chef administratif (rang 22) tandis qu'est rayé le grade de sous-chef de bureau (rang 22).

L'article 39 dudit arrêté remplace l'article 3 de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique et à la carrière de certains agents des administrations de l'Etat. Cet article 39, tel qu'il a été publié sous forme d'erratum au Moniteur belge du 29 décembre 1994 - erratum qui avait pour but de rectifier l'omission au Moniteur belge du 18 octobre précédent d'un des nouveaux grades - se présente comme suit :

Dans l'article 39 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, publié au *Moniteur belge* du 18 octobre 1994, page 26255, il y a lieu de lire le nouvel article 3, § 1er, comme suit :

« Art. 3, § 1er. Les agents qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, sont titulaires de l'un des grades rayés à l'article 1er, § 2, et repris ci-après dans la colonne de gauche, sont nommés d'office dans un des grades créés à l'article 1er, § 1er, et figurant dans la colonne de droite :

opérateur-mécanographe	
messager-huissier	
messager-huissier-principal	
classeur	
téléphoniste	
expéditionnaire	agent
dactylographe	administratif
poinçonneur-mécanographe	
chef-huissier	
agent principal	
chef huissier principal	
agent en chef	
premier poinçonneur-mécanographe-spécialiste	
commis	
commis-dactylographe	
commis-sténodactylographe	
commis principal	
commis-dactylographe principal	
commis-sténodactylographe principal	
commis-chef	commis
commis-dactylographe chef	
commis-sténodactylographe chef	
commis-sténodactylographe secrétaire	
secrétaire.	
rédacteur	
rédacteur comptable	
vérificateur comptable	assistant
gestionnaire de bibliothèque	administratif
sous-chef de bureau	
traducteur adjoint	
traducteur 1ère classe	
chef administratif	
secrétaire administratif	chef administratif »

Les parties font une lecture divergente de cet article 39. A suivre la requérante, la lecture de cet article permettrait d'affirmer que les agents qui sont titulaires du grade de sous-chef de bureau sont nommés d'office au grade de chef administratif. A suivre la partie adverse, la nomination d'office se ferait au grade d'assistant administratif.

Enfin, en vertu de l'article 151 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, celui-ci produit ses effets le

1er janvier 1994, à l'exception du chapitre III (modification de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat), qui entre en vigueur pour chaque département ministériel ou organisme d'intérêt public concerné à une date fixée par le Roi et au plus tard le 31 décembre 1995.

3. Le 28 novembre 1994, la requérante reçoit une lettre signée par C. DANHIEUX, conseiller à l'Administration générale de la Coopération au développement, et rédigée en ces termes :

" J'ai l'honneur de vous communiquer que suite à l'arrêté royal du 14 septembre 1994 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 2, 3 et 4, vous êtes nommée d'office au grade d'assistant administratif à partir du 1er janvier 1994.

Votre traitement est fixé conformément aux données ci-dessous :

Echelle :	Montant :	Date d'attribution
20E	724.208	1/1/94
	752.671	1/10/94".

Il s'agit de l'acte attaqué par le recours;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours, au motif que la suppression du grade dont la requérante était titulaire et sa nomination d'office à un nouveau grade n'ont eu aucune conséquence préjudiciable pour elle; qu'elle concède que sans doute la requérante n'a plus accès à la promotion à un grade du rang 24 ou 25, mais que cette situation n'est pas due à l'acte attaqué mais à la suppression de ces grades, en sorte que la requérante conserve son ancienneté de grade, de niveau et de service et a donc les mêmes chances de promotion qu'auparavant; qu'elle souligne, en outre, que sa situation pécuniaire s'est favorablement modifiée puisqu'elle bénéficie de l'échelle de traitement 20E

(635.253 - 976.834) alors qu'en qualité de sous-chef de bureau elle avait l'échelle de traitement 22/4 (612.021 -953.602);

Considérant que la requérante réplique que tout fonctionnaire public a le droit de voir l'administration respecter les dispositions qui fixent son statut; qu'elle soutient qu'en l'espèce, l'article 39 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 lui donne le droit d'être nommée d'office chef administratif et non assistant administratif, et que l'acte attaqué l'a rétrogradée du rang de sous-chef de bureau (rang 22) au rang d'assistant administratif (rang 20) alors que sa nomination au grade de chef administratif lui aurait conservé son rang 22;

Considérant qu'il résulte de l'argumentation développée par la requérante à l'appui de son recours en annulation qu'elle estime qu'elle aurait dû être nommée chef administratif et non assistant administratif; qu'elle a par suite intérêt à son recours puisque s'il s'avère fondé, elle devrait être nommée chef administratif et, à ce titre, être titulaire d'un rang supérieur et bénéficier d'une échelle de traitement supérieure; que l'exception d'irrecevabilité ne peut, dès lors, pas être accueillie;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de l'article 24 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat; qu'elle soutient que l'opération réalisée constitue un changement de grade qui relève de la compétence du ministre et non d'un conseiller; qu'elle expose que, selon l'économie générale de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 portant simplification de la carrière de certains agents de l'administration de l'Etat appartenant aux niveaux 2, 3 et 4, le grade nouveau qui doit être attribué doit l'être par changement de grade, puisque l'arrêté permet l'attribution d'un grade différent de celui dont dispose

l’agent dont le grade est rayé ou supprimé, et qu’il s’agit, en outre, d’un grade équivalent; qu’elle en déduit qu’en vertu de l’article 24 de l’arrêté royal du 7 août 1939, la nomination doit être opérée par le ministre, alors qu’en l’espèce elle a été faite par un agent disposant du grade de conseiller; qu’en réplique, elle ajoute qu’il y va dans son cas d’une rétrogradation en sorte que seule l’autorité investie du pouvoir de nomination pouvait prendre cette mesure disciplinaire;

Considérant que le changement de grade, au sens de l’article 24 de l’arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l’Etat, implique la nomination d’un agent à un grade équivalent à celui dont il est revêtu et ne peut intervenir qu’en cas de vacance d’un emploi déterminé et selon une procédure semblable à celle suivie en matière de promotion; que tel n’est pas le cas en l’espèce puisque la nomination de la requérante n’avait pas pour objet de pourvoir à la vacance d’un emploi; qu’en effet, l’ensemble des agents des niveaux 2, 3 et 4 concernés par l’attribution des nouveaux grades sont restés affectés à leurs emplois qui n’ont pas été déclarés vacants; qu’il en découle que, par l’effet direct de l’arrêté royal du 14 septembre 1994, la requérante a été nommée d’office au nouveau grade correspondant à son ancien grade supprimé, en sorte qu’en signant l’acte attaqué par le recours, le conseiller s’est borné à informer la requérante de son nouveau grade résultant de l’application de l’arrêté royal précité; qu’il convient au surplus d’observer qu’il ne s’agit pas ici de la peine disciplinaire de la rétrogradation, tous les agents concernés ayant été nommés d’office au grade correspondant à leur ancien grade supprimé, en sorte qu’ils ne sauraient avoir subi une rétrogradation en relation avec une quelconque faute; que l’on ne peut en conséquence faire application - fût-ce par analogie - des règles déterminant les autorités compétentes pour sanctionner disciplinairement les agents; que le moyen n’est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 portant simplification de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat appartenant aux niveaux 2, 3 et 4 et de la violation du principe des droits acquis; que, dans une première branche, elle expose qu'elle a été nommée d'office au grade d'assistant administratif à partir du 1er janvier 1994, alors que les dispositions du chapitre III de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 modifiant certaines dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat, ne sont pas encore entrées en vigueur pour l'administration dont elle relève, de sorte que le classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents de cette administration n'a pas encore été modifié et que le grade auquel elle a été nommée d'office n'y figure pas; qu'elle fait encore valoir que le chapitre IV de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 apporte des modifications à l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique et à la carrière de certains agents de l'Etat et que cet arrêté a pour but d'assurer l'application de l'arrêté de même date précité, notamment en modifiant les grades des agents concernés et en réglant la situation de ceux qui changent de grade, en sorte que les dispositions de ce chapitre IV ne peuvent pas être appliquées avant l'entrée en vigueur du chapitre III; que, dans une seconde branche, elle expose qu'en vertu de l'article 39 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, elle aurait dû être nommée d'office au grade de chef administratif, appartenant au même rang 22 que son ancien grade; qu'en effet, par référence à la présentation rectifiée de l'article 39 figurant au Moniteur belge du 29 décembre 1994, elle estime que la partie adverse fait une lecture erronée de cette présentation et modifie fondamentalement le texte de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 en incluant vers le haut et vers le bas les anciens grades rayés face à chaque nouveau grade; qu'elle

indique, au contraire, qu’en l’absence de telles "fourchettes" dans le texte original de l’arrêté royal, il faut lire les anciens grades de haut en bas et considérer que tous les anciens grades qui se trouvent en face ou au-dessus d’un nouveau grade sont compris dans ce nouveau grade, et que ce n’est pas une fourchette qu’il faut tracer, mais simplement une ligne en-dessous du nouveau grade inscrit à droite et allant jusqu’à la colonne de gauche, de telle sorte que deviennent chefs administratifs : les anciens sous-chefs de bureau, traducteurs adjoints, traducteurs de première classe, chefs administratifs et secrétaires administratifs; qu’elle concède, dans son mémoire en réplique, que selon le tableau de conversion des anciens et nouveaux grades et le tableau des échelles de traitements figurant en annexe à l’arrêté royal du 14 septembre 1994, un ancien sous-chef de bureau deviendrait assistant administratif et aurait droit à un traitement de barème 20E, mais relève une "antinomie évidente" entre les termes clairs de l’article 39 de l’arrêté - selon lesquels un ancien sous-chef de bureau devient chef administratif - et les titres des tableaux annexés à l’arrêté royal - selon lesquels un ancien sous-chef de bureau deviendrait seulement assistant administratif; qu’elle en déduit que l’acte attaqué repose sur un fondement réglementaire entaché d’une contradiction "flagrante et énorme" qui empêche le règlement de produire un effet utile puisqu’il est impossible de déterminer clairement la portée des actes administratifs individuels qu’il permet de prendre; qu’elle souligne, à ce propos, que le Conseil d’Etat pourrait résoudre cette antinomie à son avantage en recourant à deux critères, le critère hiérarchique et le critère de pondération des valeurs; qu’elle explique que les dispositions qui sont contenues dans les tableaux de conversion et d’application d’échelles barémiques annexés à l’arrêté royal n’ont pas un caractère de généralité suffisant pour être considérées comme normatives ou réglementaires et que, dès lors, l’article 39, en application du premier critère cité, doit

primer ces tableaux; qu'en ce qui concerne le critère de la pondération des valeurs, elle fait valoir que lorsque deux dispositions d'un même texte réglementaire sont de même rang et de même date, le Conseil d'Etat donne la préférence à celle d'entre elles qui permet d'aboutir à une solution légale ou à celle qui protège la valeur la plus importante et en déduit que l'article 39 doit à nouveau primer les tableaux annexés, la valeur à protéger étant d'éviter qu'un agent soit rétrogradé sans bénéficier des garanties liées à la procédure disciplinaire ou aux principes généraux de bonne administration;

Considérant que la requérante a été nommée d'office au grade d'assistant administratif en vertu des articles 37 et 39 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994, lesquels articles figurent dans le chapitre IV et non dans le chapitre III de cet arrêté; que les dispositions de ce chapitre III sont, conformément à l'article 151 de l'arrêté, entrées en vigueur le 1er janvier 1994; que l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique et à la carrière des agents de l'Etat, tel que modifié, détermine les grades en sorte qu'on ne peut pas considérer que la requérante a été nommée à un grade inexistant;

Considérant, par ailleurs, que la lecture que la requérante fait de l'article 39 de l'arrêté royal du 14 septembre 1994 ne peut pas être retenue; qu'en effet, compte tenu de la mise en page du texte de l'article 39 publié au Moniteur belge du 29 décembre 1994, on doit constater l'existence d'un espacement - minime mais réel - différent de l'interligne ordinaire entre les grades supprimés de premier poinçonneur-mécanographe-spécialiste et de commis, de même qu'entre ceux de secrétaire et de rédacteur ou encore de traducteur de 1ère classe et de chef administratif; qu'il en découle que le grade de chef administratif est réservé aux seuls titulaires des grades rayés de chef administratif et de secrétaire administra-

tif, tandis que les titulaires des grades rayés qui vont de rédacteur à traducteur de 1ère classe, doivent être nommés d'office au grade d'assistant administratif; que cette vision des choses correspond exactement au tableau de conversion des grades rayés et des échelles de traitement y liées, tableau qui se présente comme suit (Moniteur belge du 18 octobre 1994, p. 26.301) :

Considérant, dès lors, que c'est à juste titre que la requérante a été nommée d'office au grade d'assistant

Traducteur adjoint (grade supprimé)	21/1 566.920 - 901.389 3 x 1 x 10.676 2 x 2 x 14.232 11 x 2 x 24.907	Assistant administratif	20B 20B
Sous-chef de bureau	22/4	"	20E
Gestionnaire de bibliothèque	22/4	"	20E
Traducteur de 1ère classe (grade supprimé)	23/2	"	20E
Chef administratif	24/1	Chef administratif	22A
Secrétaire administratif (grade supprimé)	24/3	"	22A
Hospitalier Hospitalier B	561.532 - 770.879 3 x 1 x 10.481 2 x 2 x 10.676 11 x 2 x 14.232	Hospitalier	20C
Infirmier breveté	577.094 - 883.122 3 x 1 x 10.676 2 x 2 x 12.465 10 x 2 x 24.907	"	20C
Infirmier breveté B	578.561 - 913.030 3 x 1 x 10.676 2 x 2 x 12.465 11 x 2 x 24.907	"	20C
Hospitalier A	637.525 - 846.872 3 x 1 x 10.481 2 x 2 x 10.676 11 x 2 x 14.232	"	20D
Infirmier breveté A	623.661 - 938.905 3 x 1 x 12.465 13 x 2 x 21.373	"	20D

administratif (rang 20) et non au grade de chef administratif (rang 22); que le moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant qu'en réplique, la requérante prend un nouveau moyen de la violation du principe du respect des droits de la défense et du principe d'équitable procédure; qu'elle fait valoir qu'elle a fait l'objet d'une rétrogradation similaire à la rétrogradation disciplinaire sans avoir jamais été entendue; qu'elle précise qu'en matière non disciplinaire, le droit d'être entendu est reconnu aux fonctionnaires pour qu'ils puissent exposer en quoi la mesure envisagée ne se justifie pas du point de vue de l'intérêt général ou de la légalité;

Considérant que ce moyen, pris dans une matière qui ne touche pas à la discipline des agents, n'est pas d'ordre public et ne peut être soulevé dans le mémoire en réplique dès lors qu'il aurait pu être soulevé dans la requête; qu'il est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le dix juin 1900 nonante-neuf par :

MM. HANOTIAU, président de chambre,
LEROY, conseiller d’Etat,
QUERTAINMONT, conseiller d’Etat,
M^me^ MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.