

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.555 du 19 juin 2017

A. 218.634/VIII-10.044

En cause : **DEFALQUE** Julie,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
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 4 mars 2016, Julie DEFALQUE demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2015 approuvant l'organigramme global du Service public de Wallonie".

II. Procédure

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.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 juin 2017 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Margot CELLI, *loco* 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. Rétroactes

Les rétroactes utiles à l'examen du recours sont les suivants :

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que "Le Gouvernement wallon a souhaité, lors de la législature 2009-2014, réformer certains aspects de la carrière des agents des niveaux A et B de sa fonction publique". Parmi les différents aspects de cette réforme, il a en particulier voulu intégrer, dans ces deux niveaux, des grades spécifiques liés à l'occupation de certains emplois correspondant à des "fonctions qualifiées".

L'objectif du Gouvernement wallon était d'attirer vers la fonction publique statutaire, par l'octroi d'échelles de traitement plus avantageuses, des personnes disposant de qualifications particulières et capables, de ce fait, d'occuper certaines fonctions plus exigeantes (les "fonctions qualifiées"), elles-mêmes déterminées par le recours à des critères objectifs.

Cette réforme est également liée aux arrêts d'annulation du Conseil d'État n° 81.583 du 1^{er} juillet 1999 (rectifié par l'arrêt n° 82.185 du 3 septembre 1999), n° 162.636 du 22 septembre 2006, n° 205.921 du 28 juin 2010 et n° 222.164 du 22 janvier 2013.

L'article 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant diverses dispositions relatives à la fonction publique wallonne en ce qui concerne les sélections statutaires, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2014, a rétabli l'article 113, §§ 1^{er} et 2, dans la rédaction suivante :

" Art. 113. § 1^{er}. Une fonction correspond à un emploi ou à un groupe d'emplois, déclinée dans un ou plusieurs métiers figurant à l'annexe II, dans le cadre d'un référentiel commun au Service public de Wallonie et aux organismes, approuvé par le Gouvernement wallon après avis du collège des fonctionnaires généraux dirigeants et concertation avec les organisations syndicales représentatives.

§ 2. Pour chaque fonction à conférer, il est établi une description de fonction qui contient des informations sur :

1°le niveau, le grade, le rang et l'échelle de traitements du ou des emplois;

2°les conditions d'accès à l'emploi ou aux emplois, y compris l'expérience professionnelle éventuellement requise.

La description de fonction définit :

1°la finalité et les activités principales de la fonction;

2°les compétences requises pour exercer la fonction.

La description de fonction est annoncée lors de l'appel à candidatures du SELOR".

L'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne, en vue de réformer la carrière des agents des niveaux A et B, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, a, quant à lui, rétabli l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne dans la rédaction suivante :

" Art. 113. § 3. Pour adjoindre les grades d'attaché qualifié et de gradué qualifié à un emploi, la finalité et les activités principales de la fonction relative à cet emploi doivent relever d'au moins deux des caractéristiques suivantes :

1° engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire;

2° gestion de projets innovants;

3° gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées;

4° exercice d'activités exigeant des connaissances particulières;

5° justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat".

Comme cela ressort de la note au Gouvernement wallon, l'élaboration du référentiel de fonctions "est la première étape indispensable pour mettre en œuvre la procédure prévue pour les recrutements ainsi que pour appliquer la réforme de la carrière des agents des niveaux A et B".

Pour élaborer ce référentiel, une "proposition de déclinaison des caractéristiques (indicateurs et moyens de vérification)" permettant de déterminer si

un emploi est une "fonction qualifiée" au regard de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique a été établie sous la forme de la grille qui suit :

Caractéristiques	Indicateurs	Vérification
1. Engagement de sa responsabilité pénale ou civile prévue par une disposition légale ou réglementaire	La responsabilité pénale ou civile de l'agent relève explicitement d'un texte légal ou réglementaire à fournir (à portée nationale ou internationale)	Justifier la responsabilité via la production du texte légal Mention dans la rubrique "Conditions d'exercice" de "Fonction impliquant la responsabilité de l'agent à titre individuel et personnel dans l'exercice de sa mission OU Responsabilité (pénale ou civile) dans l'exercice de sa mission" Justifier la responsabilité via la formulation dans le domaine d'activités "Signature d'actes administratifs, de plans, impliquant la responsabilité personnelle de l'agent"
2. Gestion de projets innovants	La gestion de projets innovants doit être pérenne et non ponctuelle. Elle doit représenter l'occupation principale de son temps et prendre $\pm 2/3$ de son temps et constituer ainsi le socle essentiel de la fonction. La gestion doit englober les différentes étapes suivantes : Initier, développer et gérer des projets innovants Seront considérés comme projets innovants, des projets pour lesquels aucun processus ou projet similaire n'existent pas encore (hors standard)	Mention dans les domaines d'activités de la formulation suivante (fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante) : "Initiation, développement et gestion, de manière pérenne, de projets innovants visant à concevoir de nouvelles approches et de nouvelles méthodes / outils en matière de xxx" → Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP)
3. Gestion de projets d'un degré de complexité élevé impliquant la coordination des activités qui y sont liées	La gestion de projets complexes doit être pérenne et non ponctuelle. l'occupation principale de son temps et prendre $\pm 2/3$ de son temps et constituer ainsi le socle essentiel de la fonction. Cette gestion doit également inclure le fait qu'il s'agit de projets pluridisciplinaires qui requièrent notamment l'utilisation de diverses techniques et qui exigent la coordination de plusieurs intervenants internes et/ou externes	Mention dans les domaines d'activités de la formulation suivante 1 : "Conception, coordination et réalisation, de manière pérenne, de projets complexes et pluridisciplinaires, qui requièrent notamment l'utilisation de diverses techniques en matière de ... et qui exigent la coordination de plusieurs intervenants internes et/ou externes" → Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP)

4. Exercice d'activités exigeant des connaissances particulières	Fonction qui nécessite des connaissances qui vont au-delà du master (niveau A)/baccalauréat (niveau B) de base et qui font l'objet de formations dispensées par des organismes officiels de formation ou qui ont fait l'objet de validation de compétences par toute autre forme de moyen	Mention dans les conditions d'accès à la fonction : "Exigence d'un diplôme, d'une certification ou de connaissances spécifiques qui ont fait l'objet d'une validation des compétences par toute autre forme de moyens" Exigence d'une certification complémentaire (DES-Certificat spécifique) → vérification SELOR de connaissances spécifiques (dans ce cas, un test sera effectué lors de l'épreuve de fonctions qualifiées → Epreuve de fonction DS (cfr article 114 du CFP) (fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante)
5. Justification d'une expérience large de haut niveau à travers des connaissances pratiques ou l'exercice d'activités antérieures d'une durée de six ans. Cette durée peut être réduite à deux ans en cas de détention de diplômes complémentaires ou d'un doctorat.	Une expérience professionnelle de haut niveau est exigée (6 ans, diminuée à 2 ans avec la possession d'un doctorat) relatives à des connaissances pratiques ou à l'exercice d'activités antérieures	Mention dans les conditions d'accès à la fonction d'une expérience professionnelle de haut niveau relatives soit à des connaissances pratiques ou à l'exercice d'activités antérieures Soit 6 ans → Vérification SELOR Soit 2 ans et la détention d'un doctorat → Vérification SELOR

(1). Fera l'objet de l'épreuve spécifique qualifiante

Les septante-quatre fonctions du référentiel sont regroupées en vingt-trois familles de fonctions et "chaque fiche de fonctions comprend les rubriques suivantes :

1. la finalité de la fonction;
2. les domaines principaux d'activités;
3. Les compétences principales qui sont subdivisées en compétences techniques et compétences comportementales;
4. Les conditions d'exercice particulières;
5. Les conditions d'accès à la fonction tel que le métier du code requis, l'expérience professionnelle éventuellement exigée, l'éventuelle exigence de nationalité ainsi que les conditions particulières d'accès".

Le référentiel détermine également vingt-cinq fonctions qualifiées parmi les septante-quatre fonctions. Dans ce cas, le grade de l'agent recruté pour exercer cette fonction est celui d'attaché qualifié. Sur le plan hiérarchique, ce grade est

équivalent à celui d'attaché, mais sur le plan pécuniaire, ce grade donne droit à des échelles de traitement plus avantageuses.

Le projet a été soumis à la négociation avec les organisations syndicales représentatives. Il a donné lieu à un protocole d'accord n° 691.

Ce référentiel a été validé par le Gouvernement wallon en sa séance du 18 décembre 2015. Par un arrêt n° 237.508 du 28 février 2017, le Conseil d'État a rejeté le recours introduit à son encontre.

Il ressort également de la note précitée que l'adoption du référentiel est indispensable pour appliquer la mesure transitoire prévue par l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014, précité selon lequel "l'agent qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, occupe un emploi d'attaché qualifié est nommé au grade d'attaché qualifié".

La note précise également qu' "afin d'appliquer cette mesure transitoire, qui a un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, il est indispensable d'établir le lien entre les fonctions qualifiées et les emplois à cette date".

Pour ce faire, la partie adverse a établi un organigramme global du SPW au 1^{er} janvier 2015, en application de l'article 11, § 2, du Code de la fonction publique wallonne tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant modification des articles 11, 13 et 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne. Cet article 11, § 2, énonce en effet :

" § 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".

Le 17 décembre 2015, le comité intermédiaire de concertation a remis des avis, comportant des avis favorables des organisations syndicales

représentatives, au sujet des organigrammes proposés par le secrétariat général et par les différentes directions générales.

Par un arrêté du 18 décembre 2015, le Gouvernement wallon a approuvé l'organigramme global du SPW arrêté 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.

Il s'agit de l'acte qui est attaqué.

L'arrêt n° 237.508, précité, a rejeté le recours introduit contre cet organigramme mais, à l'instar des arrêts n°s 237.509 à 237.511 du 28 février 2017, il a toutefois annulé certaines de ses lignes attribuant à des postes le grade d'attaché et non celui d'attaché qualifié.

IV. Faits

1. La partie requérante est titulaire d'un diplôme d'ingénieur agronome et d'un diplôme complémentaire en environnement et est entrée au service de la partie adverse en 1996 en qualité d'agent contractuel de niveau 1, au grade d'attaché.

Elle est, actuellement, affectée au sein du Service public de Wallonie, direction générale opérationnelle de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement, au département de la Ruralité et des Cours d'eau, direction de l'Aménagement foncier rural (DAFoR) (poste C07846). Elle bénéficie, depuis le mois d'octobre 2011, de l'échelle de traitement A5S.

2. Lors de l'adoption du référentiel de fonctions, la fonction de "spécialiste en gestion de l'espace agricole et rural" occupé par la partie requérante est retenue comme fonction qualifiée dans la famille "agriculture".

3. Le 18 décembre 2015, la partie adverse adopte l'organigramme global du Service public de Wallonie. Le poste occupé par la partie requérante ne se voit pas attribuer le grade d'attaché qualifié, mais celui d'attaché.

Il s'agit de l'acte attaqué.

4. Le 19 janvier 2016, les agents de niveau A de la DAFoR ont adressé un courrier au ministre de la Fonction publique pour leur faire part de leur désappointement.

5. Par un courrier du 5 février 2016, la partie requérante s'est également adressée au ministre de la Fonction publique et à la secrétaire générale du SPW pour contester la qualification de ses fonctions. En réponse, il a été indiqué à la partie requérante que sa réclamation était adressée à la direction générale pour qu'elle en assure le suivi.

Par la suite, le conseil de la partie requérante a écrit au ministre et à la secrétaire générale du SPW afin d'obtenir une réponse circonstanciée ainsi que la communication des motifs pour lesquels les fonctions de sa cliente n'ont pas été considérées comme qualifiées. Aucune suite n'y a été réservée.

V. Compétence du Conseil d'État

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la partie requérante

En réplique, la partie requérante explique qu'il ressort du dossier que l'emploi de "spécialiste en gestion de l'espace agricole et rural" qu'elle occupe avait été proposé par l'administration comme fonction qualifiée sans que sa situation en tant qu'agent contractuel ne pose problème, étant donné que ce n'est pas la forme de l'engagement qui importe pour la qualification mais bien les missions qui lui sont assignées. Elle fait observer que l'objet véritable du recours n'est nullement d'obtenir l'échelle de traitement à laquelle elle estime avoir droit mais bien la reconnaissance d'une fonction qualifiée sur la base de l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne. Or, dans cette optique, il ne peut être question, selon elle, d'un quelconque droit subjectif puisqu'il n'est pas contesté que l'attribution d'une telle fonction qualifiée dépend d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef de la partie adverse quant à savoir si les fonctions exercées répondent aux conditions de l'article 113 susmentionné.

Elle rappelle que le Conseil d'État ne peut connaître d'un recours qui, quelle que soit sa formulation, aurait pour objet véritable une contestation portant sur un droit civil et que tel est le cas lorsque l'acte attaqué consiste en une décision par laquelle l'autorité administrative refuse de reconnaître ou d'exécuter une obligation en corrélation avec un droit subjectif invoqué par le requérant, et

lorsqu'en outre, l'intéressé soutient qu'en agissant ainsi, l'autorité administrative a violé la règle de droit qui la soumet à cette obligation.

Elle soutient que ce n'est pas le cas en l'espèce puisqu'elle ne se prévaut d'aucun droit subjectif à la qualification de ses fonctions et ne prétend d'ailleurs nullement que la compétence de l'administration serait liée. Elle relève que ses moyens visent, pour l'essentiel, un défaut de motivation formelle, une erreur manifeste d'appréciation, un manquement au devoir de minutie et une rupture d'égalité à son détriment. Ainsi, elle souligne que l'objet véritable du recours est de contester le bon exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration, toutes choses qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'État, statuant au contentieux de l'annulation.

Enfin, elle considère qu'il n'est pas davantage question ici d'une contestation qui serait en lien avec "l'exécution du contrat de travail", laquelle relèverait de la compétence exclusive du tribunal du travail. Il ne s'agit en effet pas de "l'exécution" du contrat de travail, mais bien de la qualification de ses fonctions, en application, non pas de ce contrat de travail, mais bien des dispositions spécifiques de l'article 113 du Code de la fonction publique wallonne précité. Quelle que soit la décision qui serait rendue sur son recours, cela ne modifiera en rien, selon elle, l'exécution de son contrat de travail.

Elle est donc d'avis que le déclinatoire de compétence, soulevé par la partie adverse, doit être rejeté, le Conseil d'État étant exclusivement compétent pour connaître de cette cause.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue, insistant sur le fait que l'objet véritable du présent recours est une contestation de la qualification des fonctions qu'elle occupe et non une contestation relative à l'exécution de son contrat de travail. Elle indique également que la partie adverse a elle-même confirmé, à ses agents dont l'emploi a été qualifié, qu'ils bénéficieraient, à partir du 1^{er} janvier 2015, d'une nouvelle échelle de traitement, sans faire aucune distinction entre agents statutaires et agents contractuels sur ce point, ce qui est, selon elle, révélateur que tout ceci ne concerne nullement l'exécution du contrat de travail des agents contractuels.

V.2. Appréciation

L'article 144 de la Constitution énonce que "les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. [...]". Au

regard de cette disposition constitutionnelle, il est de jurisprudence constante que le Conseil d'État est sans juridiction pour se prononcer sur les contestations relatives aux contrats, qu'il s'agisse de leur interprétation, de leur exécution, de leur annulation ou de leur résiliation, voire du refus de conclure ou de prolonger une relation contractuelle. Il importe peu, à cet égard, que l'une des parties au contrat soit une autorité administrative. Il est également sans incidence que cette autorité exerce une compétence discrétionnaire dans la conclusion ou dans la mise en œuvre de la relation contractuelle. Il résulte, par ailleurs, de l'attribution exclusive de compétence inscrite à l'article 578, 1°, du Code judiciaire que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître d'un recours contre un acte qui ne correspond pas à l'acte détachable par lequel il est décidé du recrutement d'un agent par contrat mais qui concerne les modalités d'exécution du contrat.

En l'espèce, l'acte attaqué a pour objectif de mettre en œuvre la disposition transitoire contenue dans l'article 26 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne en vue de réformer la carrière des agents des niveaux A et B, selon lequel "l'agent qui, à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, occupe un emploi d'attaché qualifié est nommé au grade d'attaché qualifié". Comme l'a relevé le Conseil d'État dans ses arrêts n^{os} 237.508 à 237.511, précités, cette disposition transitoire implique une analyse au cas par cas des emplois occupés par les agents de niveau A, analyse qui, selon la partie adverse, a été effectuée au regard des critères de l'article 113, § 3, du Code de la fonction publique wallonne. L'acte attaqué est le résultat, sous forme de tableau, de cette analyse et donc du pouvoir d'appréciation de l'autorité quant au rattachement des emplois de niveau A à des fonctions qualifiées et quant à l'attribution du grade d'attaché qualifié.

En ce qui concerne la partie requérante, cette analyse aboutit à ne pas considérer comme qualifiées les fonctions qu'elle exécute en vertu de son contrat de travail et, par conséquent, à ne pas lui attribuer le grade d'attaché qualifié. L'acte attaqué intervient ainsi à l'occasion de l'exécution du contrat de travail conclu entre la partie adverse et la partie requérante. C'est en effet l'engagement de la partie requérante 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. Dès lors, l'acte attaqué, qui implique que ses fonctions ne peuvent être considérées comme qualifiées et qui ne lui attribue pas le grade d'attaché qualifié, s'inscrit dans le cadre de l'exécution du contrat de travail.

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. Il ressort, par ailleurs, des pièces communiquées au Conseil d'État dans le cadre d'autres dossiers que des avenants au contrat de travail des agents contractuels ayant bénéficié du grade d'attaché qualifié sont intervenus, ce qui confirme le raisonnement qui précède.

VI. Indemnité de procédure

Par une note de liquidation des dépens du 13 juin 2017, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cent euros. À défaut d'avoir été transmise au Conseil d'État au plus tard cinq jours avant l'audience, en application de l'article 84/1 du règlement général de procédure, il ne peut être fait droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-neuf juin deux mille dix-sept, par :

Pascale VANDERNACHT,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Pascale VANDERNACHT.