CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 183.249 du 22 mai 2008

A.166.734/VIII-5225

En cause : **la Centrale générale des Services publics (C.G.S.P.),**
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée par
son Gouvernement,

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 octobre 2005 par la Centrale générale des Services publics qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française et plus précisément de ses articles 5 à 8, et 31 à 33;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M^me^ BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 décembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 avril 2008;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2002 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française appelés à faire partie d'un cabinet ministériel d'un Ministre du Gouvernement de la Communauté française, est paru au Moniteur belge du 30 octobre 2002. Cet arrêté a créé, à la date du 1^er^ janvier 2003 une administration dont l'objet est d'assurer un appui aux cabinets des Ministres de la Communauté française. La partie requérante a introduit un recours en annulation contre cet arrêté sous le n/ de référence A.130.545/VIII - 3340.

2. Le 12 juin 2003, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté portant création du Service d'appui aux cabinets ministériels. Cet arrêté, qui a fait l'objet d'une négociation au sein du Comité de Secteur XVII - Communauté française, "rapporte" l'arrêté du 24 octobre 2002, précité. Il a été abrogé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 juillet 2005, publié au Moniteur belge du 2 septembre 2005. L'arrêt n/ 162.403 du 11 septembre 2006 a décrété le désistement d'instance dans le recours introduit par Daniel REGAERT contre l'arrêté susvisé du 12 juin 2003. L'arrêt n/ 164.880 du 17 novembre 2006 a constaté la perte d'intérêt de Anne-Marie VANHOOREN au recours qu'elle avait introduit contre ce même arrêté du 12 juin 2003, la requérante ayant notamment précisé qu'elle n'avait "pu identifier aucun acte pris en exécution de celui-ci".

3. Entre-temps, le Gouvernement de la Communauté française a adopté le 26 juillet 2004, un arrêté relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française. Cet arrêté a créé à la date du 19 juillet 2004, deux services permanents du Gouvernement de la Communauté française, chargés respectivement

d'assurer le secrétariat du Gouvernement (la cellule permanente "Secrétariat du Gouvernement") et de prêter assistance en matière administrative et pécuniaire aux cabinets ministériels de la Communauté (cellule permanente d'Assistance en matière administrative et pécuniaire : CePAC). Une grande part des missions attribuées au Service d'appui aux cabinets ministériels de la Communauté française créé par l'arrêté du 24 octobre 2002 a été confiée à ces deux services. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation sous le n/ de référence A.158.295/VIII - 4839.

4. Le 29 octobre 2004, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté modifiant l'arrêté du 26 juillet 2004 relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française. Cet arrêté a créé un troisième service, une cellule d'Assistance technique aux cabinets ministériels (CAT), pour couvrir l'ensemble des missions attribuées initialement au Service d'appui aux cabinets ministériels. Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation sous le n/ de référence A.159.710/VIII - 4890.

5. Le 10 juin 2005, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un nouvel arrêté relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française, qui abroge celui du 26 juillet 2004 tel qu'il a été modifié par celui du 29 octobre 2004. Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours.

6. Enfin, le 13 octobre 2006, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un nouvel arrêté relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française, qui abroge le précédent. Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation portant les références A.180.775/VIII-5827.

Considérant que la partie requérante attaque, plus précisément, les dispositions suivantes de l'arrêté attaqué :

" Art. 5. § 1er. Les membres du personnel des Services de la Communauté française, ou organismes d'intérêt public et plus généralement de tout service public, appelés à être détachés à temps plein dans un Cabinet, ne peuvent rester en fonction dans leur emploi, ni continuer à en exercer, même à temps partiel, les attributions.

§ 2. En cas d'absence pour raison médicale de plus de trente jours d'un membre du personnel du Cabinet, le Gouvernement de la Communauté française ou le Ministre concerné peut pourvoir à son remplacement pour la durée de son absence.

§ 3. Les membres du personnel des Cabinets ne peuvent exercer une activité commerciale ou un autre emploi rémunéré sans l'accord préalable du ou des Ministres concernés.

Art. 6. § 1er. Il est créé une cellule permanente dénommée "Secrétariat du Gouvernement", qui fonctionne de manière autonome des Cabinets ministériels et

est placée sous l'autorité du Gouvernement. La Ministre-Présidente en assure la gestion journalière.

§ 2. Le Secrétariat du Gouvernement est composé de 7 membres, dont :
- le Secrétaire du Gouvernement avec rang de Directeur de Cabinet dans l'hypothèse où la fonction n'est pas exercée par un des Directeurs de Cabinet de la Ministre-Présidente;
- 2 Conseillers;
- 4 agents d'exécution, dont 2 peuvent bénéficier d'une échelle barémique dans le niveau 2+.

Les membres du Secrétariat du Gouvernement sont désignés par la Ministre-Présidente.

§ 3. Les missions essentielles du Secrétariat du Gouvernement sont les suivantes :
- le secrétariat du Gouvernement;
- la préparation des réunions du Gouvernement, notamment l'élaboration de l'ordre du jour et la diffusion des documents;
- la transmission des notifications définitives;
- la transmission des décisions du Gouvernement vis-à-vis :
  - du Parlement de la Communauté française;
  - des Cabinets communautaires et de l'administration;
  - des autres niveaux de pouvoir, y compris l'Etat fédéral;
- l'organisation du protocole et des relations publiques du Gouvernement;
- la diffusion des décisions du Gouvernement.

Art. 7. Il est créé un Service permanent d'Assistance en matière administrative et pécuniaire des Cabinets (SePAC) placée sous l'autorité du Gouvernement de la Communauté française. La Ministre-Présidente en assure la gestion journalière. Ce service est composé de 7 membres désignés par le Gouvernement, étant :
- un Conseiller, responsable du service;
- un Attaché;
- 5 agents d'exécution dont 2 au maximum peuvent bénéficier d'une allocation tenant lieu de traitement fixée dans une échelle barémique dans le niveau 2+.

Un Comptable extraordinaire est désigné parmi le personnel visé à l'alinéa 1er du présent article.

Dans les limites des crédits budgétaires alloués au SePAC, le Gouvernement peut désigner, en-dehors du cadre autorisé, un maximum de 6 hommes mois, par an, répartis sur un ou plusieurs experts.

Le service visé à l'alinéa 1er est chargé de :
- l'administration salariale des traitements, allocations et indemnités des membres du personnel des Cabinets ministériels;
- l'archivage des dossiers du personnel des Cabinets ministériels;
- la tenue de la documentation relative à la réglementation en matière de gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel des Cabinets ministériels;
- toute autre mission qui lui est confiée par le Gouvernement de la Communauté française.

Art. 8. § 1er. Le Gouvernement met à la disposition de chaque membre du Gouvernement sortant de charge et n'exerçant plus de fonctions ministérielles un Conseiller et un agent d'exécution pour une période prenant cours à la date de sa démission, calculée au prorata de la durée du mandat ministériel exercé par l'intéressé, sans pouvoir être inférieure à un an et supérieure à cinq ans. Entre en ligne de compte pour la détermination de la période l'exercice ininterrompu de mandats ministériels au sein d'un ou plusieurs Gouvernements.

§ 2. La répartition des fonctions fixées au § 1er ne peut être modifiée que moyennant l'accord de la Ministre-Présidente, sans que le nombre maximum calculé en équivalent temps plein et le niveau des agents puissent être dépassé.

Section 13 - Du personnel des services du Gouvernement
appelé à faire partie du cabinet d'un membre du Gouvernement d'un autre pouvoir

Art. 31. Les membres du personnel des services du Gouvernement peuvent faire partie du cabinet d'un membre du Gouvernement d'un autre pouvoir moyennant l'autorisation préalable du Ministre de la Fonction publique et l'avis du Ministre fonctionnellement compétent.

L'autorisation est soumise à la condition que le Roi ait pris un règlement déterminant les modalités de remboursement de la rémunération, des membres du personnel visé à l'alinéa 1er appelés à faire partie du Cabinet d'un membre du Gouvernement fédéral.

Art. 32. La rémunération des membres du personnel visés à l'article 31, alinéa 1er, est payée par les services du Gouvernement.

Le remboursement de la rémunération est effectué à la Trésorerie sur la base d'un relevé trimestriel adressé au membre du Gouvernement du pouvoir concerné par les services du Gouvernement.

La demande de remboursement est faite au début de chaque trimestre pour le trimestre précédent.

La rémunération des membres du personnel des Services du Gouvernement détachés dans un cabinet d'un membre du Gouvernement wallon ne donne pas lieu à remboursement.

Art. 33. L'article 5 § 1er est applicable aux membres du personnel des services du Gouvernement détachés auprès du cabinet d'un membre du Gouvernement d'un autre pouvoir";

Considérant que la partie requérante a, dans ses derniers mémoires relatifs aux affaires portant les références suivantes : A.130.545/VIII - 3340, A.158.295/VIII - 4839 et A.159.710/VIII - 4890, fait valoir ce qui suit :

" La partie requérante se doit cependant de souligner que, depuis la rédaction de ce rapport, a été publié au Moniteur belge du 13 décembre 2006 un arrêté du Gouvernement de la Communauté française, du 13 octobre 2006, relatif aux Cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française.

Ce nouvel arrêté reprend les dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 que la partie requérante conteste dans l'affaire G/A 166.734/VIII-5225 et abroge ce dernier.

Dans les délais requis, la partie requérante ne manquera pas de demander l'annulation par le Conseil d'Etat de cet arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2006";

Considérant que les dispositions attaquées dans l'affaire A.180.775/VIII - 5827 sont les mêmes que celles attaquées dans la présente affaire; que cependant, l'article 7 attaqué présente quelques différences; qu'en dehors de l'interversion de deux

alinéas et d'un ajout relatif aux allocations et indemnités du comptable extraordinaire, ces différences portent sur la composition du Service permanent d'assistance en matière administrative et pécuniaire des Cabinets (SePAC), le nombre de membres de ce service étant augmenté de deux unités par l'arrêté attaqué dans le recours A.180.775/VIII-5827, et la compétence de désigner des experts est dévolue à la Ministre-Présidente, et non plus au Gouvernement, dans l'arrêté attaqué par le recours A.180.775/VIII-5827, d'autre part;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité liée à l'absence d'intérêt fonctionnel de la partie requérante;

Considérant que l'examen de la recevabilité est lié à l'examen du fond;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ainsi que de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; qu'elle soutient que les articles 6 et 7 de l'arrêté attaqué modifient le cadre du personnel des services de la Communauté française en fixant le cadre de deux nouveaux services sans qu'aucune concertation n'ait préalablement eu lieu avec les organisations syndicales représentatives;

Considérant que l'article 1er de l'arrêté attaqué définit les attributions des cabinets ministériels comme suit :

" § 1er. Les attributions des Cabinets ministériels sont fixées comme suit : l'élaboration de la politique dans les matières attribuées à chaque Ministre, les affaires susceptibles d'influencer la politique générale du Gouvernement ou les travaux parlementaires; les recherches et les études propres à faciliter le travail personnel des Ministres; la présentation des dossiers de l'administration, en ce compris l'examen des propositions de cette dernière; le secrétariat des ministres, le traitement de leur courrier personnel; les demandes d'audience; la revue de presse.

§ 2. Au moins une fois par mois, il y aura concertation entre le Cabinet ministériel et les responsables de l'administration, des paracommunautaires et autres organismes publics concernant la préparation et l'exécution de la politique à mener.

§ 3. Une circulaire du Gouvernement de la Communauté française détermine et harmonise les procédures à appliquer notamment en matière de gestion et de fonctionnement des Cabinets ministériels.

§ 4. Un règlement d'ordre intérieur applicable à tous les collaborateurs du Cabinet ministériel modalise les règles de fonctionnement";

que l'article 6, § 1er, de l'arrêté attaqué crée une cellule permanente dénommée "Secrétariat du Gouvernement", qui fonctionne de manière autonome des cabinets

ministériels, placée sous l'autorité du Gouvernement et dont la Ministre-Présidente assure la gestion journalière; que le § 3 de cet article énumère "les missions essentielles" de ce Secrétariat; que celles-ci ressortissent bien des missions du secrétariat des Ministres telles qu'arrêtées à l'article 1er exposé ci-dessus, disposition non attaquée par la requérante, et font par nature et traditionnellement partie des tâches dévolues aux cabinets ministériels; que cependant, l'article 6, § 1er, confie très clairement ces missions à une cellule permanente autonome des cabinets ministériels; que dès lors, il y a lieu de considérer cette cellule, dénommée "Secrétariat du Gouvernement", comme un service administratif du Gouvernement; que pour ce qui concerne le SePAC, l'article 7, alinéa 4, de l'arrêté attaqué confie à ce service des tâches de gestion de la situation pécuniaire des membres du personnel des cabinets ministériels, d'archivage des dossiers du personnel de ces cabinets, de la tenue de la documentation relative à la réglementation en matière de gestion administrative et pécuniaire de ce personnel ainsi que de "toute autre mission" que lui confie le Gouvernement; que plusieurs de ces tâches étaient jusque-là assumées par les cabinets d'autres, par les services administratifs du Gouvernement; que la création de ce service a été prévue par l'arrêté du 24 octobre 2002, acte attaqué dans le recours portant les références A.130.545/VIII-3340; qu'il ressort ce qui suit de la note du 23 octobre 2002 au Gouvernement :

" La mise en place du Service d'appui aux cabinets ministériels a pour objet d'assister les cabinets dans leur travail de gestion et de tenir un historique des dossiers soumis au Gouvernement et des informations comptables des cabinets. Ceci permettra d'assurer une bonne transition entre les cabinets en début de nouvelle législature.

(...)

La gestion administrative et pécuniaire des dossiers personnels des membres de Cabinets ministériels sera transférée en date du 1er avril 2003 de la DGPFP vers le Service d'appui aux Cabinets ministériels. Cette gestion s'opérera dans les mêmes conditions qu'actuellement.

(...)

Le Service d'appui aux cabinets ministériels est créé au sein du Secrétariat général et dépend fonctionnellement du Ministre-Président, au titre de la coordination.

Dans le cadre des missions du Service d'appui, le fonctionnaire dirigeant (ou, en cas d'absence, ses adjoints) sera autorisé à traiter directement avec les cabinets soit via le directeur de cabinet (ou la personne qu'il désigne à cet effet), soit via le Secrétaire de cabinet. Toute communication ou instruction en provenance des cabinets ministériels vers le Service d'appui sera adressée au Fonctionnaire dirigeant. En cas d'absence programmée, celui-ci désigne un remplaçant en vue de permettre la continuité du service.

Le Fonctionnaire dirigeant est habilité à certifier conformes les décisions du Gouvernement et les actes juridiques émanant du Gouvernement ou d'un de ses Membres.

(...)";

que ce texte confirme ainsi les termes, par ailleurs clairs, de l'article 7 selon lesquels des tâches d'exécution de type administratif ou logistique, indépendantes de toute orientation politique, sont dorénavant confiées à un service à vocation permanente placé sous l'autorité du Gouvernement; que dès lors tant le "Secrétariat du Gouvernement" que le "SePAC" doivent être considérés comme des services administratifs du Gouvernement; que l'argumentation développée par la partie adverse dans son dernier mémoire ne tient pas compte de l'autonomie structurelle accordée par l'arrêté attaqué au "Secrétariat du Gouvernement" ni du fait que les tâches dites "logistiques" ou "administratives" confiées au "SePAC" ne sont pas exercées directement pour un Ministre pour reprendre l'exemple qu'elle donne; qu'il s'ensuit que les articles 6 et 7 attaqués devaient faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974, visée au moyen, ce qui n'a pas été fait; que le premier moyen est fondé;

Considérant que la partie requérante prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ainsi que de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; qu'elle soutient que les articles 5, 8, 31 à 33 ont trait à des réglementations de base relatives au statut administratif du personnel de la Communauté française mais ont été adoptés sans aucune négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives;

Considérant que l'article 5 organise un régime de mise à disposition pour les cabinets ministériels de membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française; que l'article 8 qui prévoit la mise à disposition au profit de ministres "sortants" du Gouvernement, d'un conseiller et d'un agent d'exécution n'exclut pas que ceux-ci puissent être des membres détachés des services du Gouvernement de la Communauté française; que de plus, la thèse défendue par la partie adverse selon laquelle ces personnes feraient partie du cabinet ministériel du ministre "entrant" du Gouvernement est intenable; que le lien de confiance propre à la relation existant entre un ministre et ses collaborateurs, qui justifie le statut particulier et dérogatoire de ceux-ci, n'existe pas entre les personnes visées par cette disposition et le ministre qui les engage; qu'enfin, les articles 31 à 33 organisent la mise à disposition au profit de Cabinets ministériels d'autres pouvoirs, des membres du personnel du Gouvernement de la Communauté française; que le fait que l'article 31 reproduit une pratique en vigueur depuis de nombreuses années n'empêche pas qu'en tant que dispositif

réglementaire nouveau, il devait être adopté dans le respect de la loi; que puisqu'il fixe les conditions d'exercice de la fonction et la position administrative de membres d'un service du Gouvernement de la Communauté française, il a pour objet et pour conséquence de modifier la situation juridique de ces agents; que ces différentes mesures constituent bien des règles qui ont trait aux réglementations de base relatives au statut administratif du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française, au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974, précitée et devaient être soumises à la négociation préalable avec les organisation syndicales représentatives; que le deuxième moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le troisième moyen, qui à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue des dispositions attaquées,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés les articles 5 à 8 et 31 à 33 de l'arrêté du 10 juin 2005 relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux mai deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M.	CAMBIER,	conseiller d'Etat,
M^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.