

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.251 du 22 mai 2008

A.158.295/VIII-4839

En cause : **la Centrale générale des Services
publics** (en abrégé C.G.S.P.),

place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Vanessa RIGODANZO, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 décembre 2004 par la Centrale générale des Services publics (en abrégé C.G.S.P.) qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juillet 2004, relatif aux Cabinets des Ministres du gouvernement de la Communauté française et particulièrement ses articles 6, 7, 8 et 31";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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 les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 avril 2007 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 mai 2007;

Vu la lettre du 10 mai 2007 remettant sine die l'affaire;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me SAUTOIS, loco Me UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, 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 sont les suivants :

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 appelé 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, a "rapporté" l'arrêté du 24 octobre 2002, précité.

3. Le 8 juillet 2005, le Gouvernement de la Communauté française a adopté un arrêté abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 juin 2003 portant création du Service d'appui aux cabinets ministériels.

4. 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 crée 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. Il s'agit de l'acte attaqué dans le présent recours.

5. 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 fait l'objet du recours enrôlé sous le n° de référence A. 159.710/VIII - 4890.

6. 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. Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation sous le n/ de référence A.166.734/VIII - 5225;

Considérant que par une lettre du 10 octobre 2005, la partie requérante a informé le Conseil d'Etat qu'au 16 août 2005, a été publié au Moniteur belge, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 juin 2005 relatif aux Cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française qui abroge notamment l'arrêté attaqué; qu'elle en conclut que son recours a "perdu son objet";

Considérant toutefois que la requérante a introduit un recours en annulation à l'encontre de cet arrêté du 20 juin 2005 sous le n/ de référence A.166.734/VIII - 5225;

qu'en cas d'annulation de ce dernier, il y aura lieu d'examiner le présent recours; qu'en effet, dans cette hypothèse, la disposition abrogatoire serait annulée et l'arrêté attaqué serait à nouveau applicable;

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

Considérant que la partie requérante étant une organisation syndicale représentative et les moyens soulevés ayant trait à la violation de ses compétences et prérogatives, l'examen de l'exception est lié à l'examen des deux premiers moyens;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité quant à l'irrégularité de la délibération d'ester en justice de la partie requérante; qu'elle considère qu'il ressort des articles 16 et 20 des statuts de celle-ci la plus grande confusion quant à l'autorité appelée à décider d'ester en justice; qu'elle déduit que quoi qu'il en soit, cette décision ne peut appartenir qu'au bureau exécutif fédéral ou au secrétariat permanent dès lors que ces autorités se voient réserver la direction de l'organisme entre deux congrès et que les statuts ne prévoient aucune autre délégation à une autre instance ou autorité pour engager une procédure judiciaire; qu'elle conclut qu'en l'espèce l'action a été irrégulièrement engagée puisque la décision a été prise par le bureau exécutif du secteur "Ministère"; que dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait qu'à défaut d'une délégation expresse, l'autonomie que la C.G.S.P. a entendu conférer à ses différents Secteurs est limitée en tout cas en ce qu'il s'agit de prendre la décision d'introduire une procédure juridictionnelle;

Considérant que l'article 20, e), des statuts de la partie requérante prévoit que le secrétariat permanent et le bureau exécutif fédéral ont notamment pour mission de "de décider d'intenter des procédures et d'intervenir dans des procédures devant la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat et de représenter la C.G.S.P. devant ces juridictions"; que l'article 15 de ces mêmes statuts consacre également l'autonomie des différents secteurs professionnels au sein de la Centrale; qu'en l'espèce, le Bureau exécutif fédéral, Secteur "Ministères", a pris la décision lors de sa réunion du 2 décembre 2004 d'introduire le recours en annulation et de mandater Marcel ZOLLER pour représenter la C.G.S.P. dans cette affaire; que la requête est signée de Marcel ZOLLER; que l'exception ne peut être accueillie;

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, particulièrement de son article 2, § 1^{er}, 1/, 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 estime que les articles 8 et 31 de l'acte attaqué comprennent des réglementations de base relatives au statut administratif du personnel de la Communauté française et qu'à ce titre, ils devaient faire l'objet d'une négociation préalable au sein des comités créés en vertu du Chapitre Ier du Titre III de l'arrêté royal du 28 septembre 1984;

Considérant que la partie adverse, après avoir rappelé le prescrit des dispositions attaquées, répond que la partie requérante n'a pas intérêt au moyen; qu'elle invoque le fait que ces dispositions ne sont pas nouvelles mais étaient déjà contenues dans l'arrêté du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des Ministres du Gouvernement de la Communauté française et au personnel des services du Gouvernement de la Communauté française appelé à faire partie d'un cabinet ministériel d'un Ministre du Gouvernement de la Communauté française; qu'elle considère que dès lors que la partie requérante n'a pas introduit de recours en annulation contre ce dernier arrêté alors qu'il n'a pas fait non plus l'objet d'une négociation syndicale préalable, une éventuelle annulation des dispositions attaquées ne lui apporterait aucune satisfaction effective; qu'à titre subsidiaire, elle estime que les mesures qui ont été adoptées sont relatives au statut des membres du personnel de cabinets ministériels et n'ont pas pour objet ou pour conséquences de modifier la situation juridique des agents des services du Gouvernement de la Communauté française et qu'à ce titre, elles échappent à l'obligation de négociations préalables avec les organisations syndicales représentatives;

Considérant que la partie requérante réplique que l'acte attaqué constitue un acte réglementaire nouveau et devait être élaboré dans le respect des règles de droit qui président à l'adoption de tout acte réglementaire; qu'elle ajoute que le recours ne vise que les articles 6 à 8 et 31 de l'arrêté attaqué et qu'une annulation laisserait subsister l'article 34 qui abroge l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999, de sorte que les dispositions préexistantes ne retrouveraient pas vigueur; qu'elle estime de ce fait qu'elle a bien intérêt au moyen; que sur le fond, elle expose, pour ce qui concerne l'article 8, que le conseiller et l'agent d'exécution, avant d'être mis à disposition d'un ancien ministre ou d'un cabinet sont des membres des services du Gouvernement et le restent et que de ce fait, la disposition impliquée fixe la situation administrative de membres du personnel de la Communauté française; qu'en ce qui concerne l'article 31, la partie requérante réplique que les dispositions citées organisent

la mise à disposition sous la forme d'un congé et qu'il s'agit de fixer la position administrative et les modalités d'exercice de leur carrière par des agents du Gouvernement de la Communauté française;

Considérant que les articles 8 et 31 de l'arrêté attaqué disposent comme suit :

" Art. 8, § 1^{er}. 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 de cinq ans prenant cours à la date de sa démission.

§ 2. La répartition des fonctions fixées au § 1^{er} 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.

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 1^{er} appelés à faire partie du Cabinet d'un membre du Gouvernement fédéral";

qu'il ne peut être reproché à la partie requérante de ne pas avoir attaqué les mêmes dispositions dans l'arrêté antérieur, dès lors que, quelle que soit la portée des nouvelles dispositions par rapport aux anciennes, les nouvelles constituent une nouvelle manifestation de volonté de la partie adverse, manifestation qui opère novation à l'égard des normes nouvellement édictées et que rien ne permettait à la partie adverse de se dispenser de respecter les formalités préalables à leur adoption, telles qu'elles sont fixées dans la loi du 19 décembre 1974; que par ailleurs, l'article 34 de l'arrêté attaqué qui abroge les dispositions anciennes n'est pas visé par le recours de sorte qu'en cas d'annulation, celles-ci ne retrouveront pas vigueur; que la partie requérante a donc bien intérêt au moyen; que celui-ci est recevable; que l'article 8 attaqué n'exclut pas que le conseiller et l'agent d'exécution mis à la disposition d'un ministre "sortant" du Gouvernement de la Communauté française puissent être des membres détachés des services du Gouvernement de la Communauté française; que l'article 4 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités prévoit que :

" Le régime institué par la loi n'est pas rendu applicable : 1/ aux personnes qui n'appartiennent pas au personnel visé à l'article 3 et qui sont attachées aux cabinets : a) des membres du Gouvernement fédéral, des membres des Gouvernements des Communautés et des Régions, des secrétaires d'Etat régionaux, des membres du

Collège réuni de la Commission communautaire commune et des membres du Collège de la Commission communautaire française"; qu'a contrario, les dispositions de la loi sont applicables au personnel visé à l'article 3, 2/, a), de cet arrêté, soit les membres du personnel des Gouvernements des Communautés et des Régions, qui sont attachés aux cabinets ministériels cités; que la mise à disposition d'un membre sortant du Gouvernement ne pourra se faire que par le biais d'un congé accordé à l'agent, le temps de la mise à disposition; que dans cette mesure, il y a lieu de considérer que la disposition attaquée constitue une réglementation de base ayant trait au régime de congé, au sens de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974, et devait être soumise à la négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives; que quant à l'article 31 de l'arrêté attaqué, l'article 102 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat prévoit la possibilité pour un agent en activité de service d'obtenir un congé, aux conditions fixées par arrêté royal, "pour exercer une fonction dans le cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat ou dans le cabinet du président ou d'un membre du gouvernement d'une communauté ou d'une Région ou du Collège réuni de la Commission communautaire commune"; que cette disposition n'a pas été abrogée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du Gouvernement de la Communauté française et trouve donc toujours à s'appliquer aux agents de la partie adverse; que dès lors, si ceux-ci bénéficiaient déjà, en vertu de cette disposition, de la possibilité d'obtenir un congé pour faire partie du cabinet d'un membre du Gouvernement d'un autre pouvoir, la disposition attaquée a pour objet de fixer les conditions auxquelles ce détachement est soumis; que ce faisant, il y a lieu de considérer qu'elle a trait au statut de ces agents et que dans cette mesure, elle devait faire l'objet d'une négociation préalable au sein des comités créés en vertu du Chapitre I^{er} du Titre III de l'arrêté royal du 28 septembre 1984; 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, particulièrement de son article 11, § 1^{er}, 1/, ainsi que de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités; qu'elle estime que les articles 6 et 7 attaqués fixent expressément le cadre du personnel des deux services administratifs qu'ils créent et modifient de ce fait le cadre du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française; qu'elle en conclut que ces dispositions auraient dû faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives;

Considérant qu'après avoir rappelé le prescrit des deux dispositions, la partie adverse répond qu'elles ont pour objet l'organisation des cabinets ministériels en tant qu'elles créent deux nouvelles cellules chargées d'assurer la logistique au sein de ces cabinets; que dès lors, elles échappent, selon elle, à l'obligation de concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives, les dispositions imposant la négociation et la concertation étant de stricte interprétation;

Considérant que la partie requérante réplique que les dispositions attaquées créent et fixent les modalités de fonctionnement de "cellules permanentes" placées sous l'"autorité du Gouvernement", donc de services du Gouvernement qui ont le même statut que tous les services du Gouvernement de la Communauté française et que l'article 6 précise même que le "secrétariat du Gouvernement" "fonctionne de manière autonome des Cabinets ministériels", de sorte que les services créés ne relèvent pas des cabinets ministériels et ne sauraient bénéficier du même statut;

Considérant que l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué définit les attributions des cabinets ministériels de la manière suivante : 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, le secrétariat des Ministres, le traitement de leur courrier personnel, les demandes d'audience et la revue de presse; que les articles 6 et 7 attaqués disposent comme suit :

" Art. 6. § 1^{er}. 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 11 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;
- 8 agents d'exécution dont 3 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.

§ 7. Il est créé une Cellule permanente d'Assistance en matière administrative et pécuniaire des Cabinets (CePAC) placée sous l'autorité du Gouvernement de la Communauté française. La Ministre-Présidente en assure la gestion journalière. Cette cellule est composée de 9 membres désignés par le Gouvernement, étant :

- un Conseiller, responsable du service;
- un Attaché;
- 7 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 1^{er} du présent article.

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

La cellule visée à l'alinéa 1^{er} est chargée 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 lui confiée par le Gouvernement de la Communauté française";

que la question qui se pose en l'espèce est de savoir si les deux services créés par les dispositions attaquées font partie des "Services du Gouvernement de la Communauté française", visés à l'annexe I de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, précité, auquel cas, celles-ci devaient faire l'objet d'une concertation préalable en exécution de l'article 11, 1/, de la loi du 19 décembre 1974; que l'article 6 attaqué crée une cellule permanente, dénommée "Secrétariat du Gouvernement", indépendante des cabinets ministériels et placée sous l'autorité du Gouvernement; que les missions qui lui sont confiées sont des tâches d'exécution, indépendantes de toute orientation politique; qu'il en est de même de l'article 7 qui crée une autre cellule permanente d'assistance en matière administrative et pécuniaire des cabinets, placée également sous l'autorité du Gouvernement de la Communauté française; qu'il s'ensuit que ces cellules sont des services administratifs du Gouvernement de la Communauté française; qu'il en est d'autant plus ainsi que le lien particulier existant entre les membres des cabinets ministériels et les Ministres dont ils dépendent est en l'espèce inexistant en ce qui concerne les membres de ces cellules; que dès lors, les dispositions attaquées devaient faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sens de l'article 11, 1/ de la loi du 19 décembre 1974, ce qui n'a pas été fait; 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 1^{er}.

Sont annulés les articles 6 à 8 et 31 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juillet 2004 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.

