

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 227.714 du 17 juin 2014

A. 208.608/XIV-35.053

En cause : Johan LIPPENS

 faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles

 auprès de la CSC Services publics

 avenue de l'Héliport 21

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par

la ministre de l'Emploi

assistée et représentée par

Dirk De Meulemeester, avocat

ayant son cabinet à 9070 Destelbergen

Dendermondesteenweg 359 A

où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 22 avril 2013, vise l'annulation de l'arrêté de la ministre de l'Emploi du 5 février 2013 modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le requérant a déposé un mémoire en réplique.

Mme Melissa Celis, auditeur, a rédigé un rapport.

Le requérant a introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire. La partie adverse a introduit une demande de poursuite de la procédure et un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 2 avril 2014.

M. Carlo Adams, conseiller d'État, a fait rapport.

Le requérant, qui comparaît en personne, et M^e Dirk De Keuster, avocat, loco M^e Dirk De Meulemeester, avocat, qui comparaît pour la partie adverse, ont été entendus.

Mme Melissa Celis, auditeur, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Il a été fait application des dispositions sur l'emploi des langues énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

3. Le requérant est délégué syndical et possède une carte de légitimation de mandataire permanent, délivrée sur la base de la **loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités**. Il est membre du **comité de secteur XI – Emploi et Travail**.

Lors de la réunion du comité de secteur XI du 16 octobre 2012, il est décidé conjointement d'ajourner cette réunion au motif qu'il n'existe pas de délégation explicite octroyée par la ministre de l'Emploi au président du comité de direction du **SPF Emploi, Travail et Concertation sociale** pour la présidence de ce comité de secteur.

L'arrêté attaqué ajoute à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences un point, à savoir:

« 18° Délégation est octroyée au président du comité de direction ou en son absence, à son remplaçant, pour assurer la présidence du comité de secteur XI ».

IV. Recevabilité du recours

4.1. Dans le mémoire en réponse, la partie adverse, en premier lieu, conteste à titre d'exception l'intérêt du requérant en tant que secrétaire d'une organisation syndicale représentative et en tant que membre du comité de secteur XI. Selon la partie adverse, l'arrêté attaqué ne fait pas grief au requérant au motif que la délégation prétendue fautive ne l'empêche pas de participer à des réunions, de donner un accord éventuel dans le cadre de la prise de décision, de signer des protocoles et de les voir respectés. Le requérant ne subit aucun préjudice et l'arrêté attaqué n'affecte nullement l'exercice de ses prérogatives conférées par la loi.

Ensuite, la partie adverse soulève à titre d'exception l'irrecevabilité du recours en annulation à défaut d'exposé d'un moyen de droit. Selon la partie adverse, le requérant se borne à énumérer une série d'éléments de fait sans indiquer la disposition ou le principe qu'il estime violé par l'arrêté attaqué. La thèse qu'il y a une infraction à la règle selon laquelle le ministre ne peut

pas subdéléguer, n'est pas suffisamment claire et est dénuée d'interprétation ou de cadre juridique. La partie adverse conclut que le requérant doit indiquer sur la base de quelle disposition ou de quel principe la prétendue «sub»délégation serait contraire aux arrêtés royaux qu'il énumère.

4.2.1. Un intérêt fonctionnel peut être accepté dans le chef d'un membre d'un organe consultatif lorsque ce membre conteste une décision qui méconnaît les prérogatives liées à son affiliation. Pareil intérêt fonctionnel ne peut dès lors être servi par un arrêt d'annulation éventuel que si les prérogatives de ce membre sont violées et si cette violation peut être infirmée par cet arrêt d'annulation. Par conséquent, un recours en annulation introduit en vue de la sauvegarde d'un intérêt fonctionnel n'est recevable que si au moins un moyen portant sur une méconnaissance des prérogatives liées à l'affiliation ou sur une méconnaissance des compétences et droits de l'organe dont le requérant est membre, est soulevé.

Les **comités de négociation et de concertation** instaurés par la **loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités** sont des organes consultatifs dont les membres peuvent faire un intérêt fonctionnel. En tant que délégué syndical, le requérant est membre d'un tel comité de négociation, à savoir le comité de secteur XI – Emploi et Travail.

Le requérant allègue en substance dans le moyen unique que la ministre de l'Emploi est désignée président du comité de secteur XI sur la base de la réglementation, mais qu'en prenant l'arrêté attaqué, elle a transmis à tort la présidence à un tiers. La critique du requérant porte donc sur une irrégularité éventuelle de la composition du comité de secteur XI. En tant que membre de celui-ci, le requérant a intérêt à ce que ce comité soit valablement composé sous la présidence de la personne désignée à cet effet. Les négociations ne peuvent pas se dérouler correctement si elles ont lieu au sein d'un organe irrégulièrement composé. Le requérant justifie de l'intérêt fonctionnel requis, de sorte que l'exception de la partie adverse à cet égard est rejetée.

4.2.2. Le requérant invoque dans son moyen unique la violation de l'article 19, alinéa 2, 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**, combiné avec l'article 1^{er} de **l'arrêté royal du 4 mars 2008 portant exécution de l'article 19, alinéa 2, 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**. Il y expose de manière relativement sommaire, mais suffisamment claire comment l'arrêté attaqué viole, selon lui, ces règles de droit. En outre, le mémoire en réponse révèle que la partie adverse a une compréhension suffisante du moyen pour pouvoir y répondre. L'exception d'irrecevabilité à défaut d'exposé d'un moyen de droit est dès lors également rejetée.

V. Examen des moyens

Moyen unique

Point de vue des parties

5. Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 19, alinéa 2, 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**, combiné avec l'article 1^{er} de **l'arrêté royal du 4 mars 2008 portant exécution de l'article 19, alinéa 2, 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**. Il développe ce moyen comme suit :

« Que la disposition violée prévoit que le Roi désigné les présidents des comités de secteur, ce qu'Il a également fait avec l'arrêté royal du 4 mars 2008. Aucune disposition ne prévoit que le président désigné peut subdéléguer sa compétence à une autre personne.

Dans la décision querellée, la ministre de l'Emploi décide de subdéléguer sa délégation au président du comité de direction.

Aucune disposition de la loi du 19 décembre 1974 précitée, ou de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité, ou de l'arrêté du 4 mars 2008 précité prévoit que le

ministre est habilité à désigner un président. En outre, l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté royal du 4 mars 2008 précité énonce que c'est le Roi qui est compétent pour désigner le président, et non le ministre. À l'article 4 de cet arrêté, seuls le Premier Ministre et le Ministre de la Fonction publique sont chargés de l'exécution de cet arrêté, et non pas la ministre de l'Emploi.

La ministre de l'Emploi était dès lors dans l'impossibilité d'octroyer une subdélégation via arrêté ministériel.

Par conséquent, le moyen est fondé! ».

6. Dans le mémoire en réponse, la partie adverse donne un aperçu du cadre réglementaire, des conditions de délégation de pouvoirs réglementaires, de l'organisation des services de l'administration générale et du fonctionnement d'un comité de secteur.

Elle fait valoir, par ailleurs, ce qui suit :

« L'objection du requérant que l'article 19, alinéa 2, de l'arrêté royal du 4 mars 2008 précité dispose que c'est le Roi qui est compétent pour désigner le président, et non le ministre ,et qu'à l'article 4 de l'arrêté, seuls le Premier ministre et le ministre de la Fonction publique sont chargés de l'exécution de cet arrêté et non pas la ministre de l'Emploi paraît – compte tenu de tout ce qui précède – hors de propos aux yeux de la partie adverse.

Le requérant perd de vue que l'interdiction de principe de déléguer une compétence concerne le pouvoir dit réglementaire.

Le requérant déclare que le président du comité de secteur XI désigné par le Roi

– en l’occurrence la ministre de l’Emploi - ne peut pas subdéléguer sa compétence à une autre personne.

Il n’est pas question, en tout état de cause, d’une prétendue « sub »délégation; il y va uniquement de la notion de « délégation » en l’espèce.

Toutefois, la question fondamentale qui se pose est de savoir si la ministre de l’Emploi pouvait charger le président du comité de direction du SPF ETSC, sur la base d’un arrêté ministériel, à assurer la présidence du comité de secteur XI.

Le comité de secteur XI est compétent, au sein de son ressort, pour négocier à propos des réglementations dites de base (le statut administratif, le statut pécuniaire, le régime de pension, le dialogue social, le service social) et des dispositions dites réglementaires (règlement d’ordre intérieur, cadre organique, durée du travail, organisation du travail).

Le fait que la ministre de l’Emploi soit la présidente du comité de secteur XI n’est pas un pouvoir réglementaire.

Un protocole, par lequel chacun s’engage à en exécuter le contenu, est la résultante d’une négociation au sein du comité de secteur.

La conclusion d’un protocole d’accord ne modifie pas comme telle la réglementation.

Le protocole n’emporte qu’un engagement politique du ministre – et des autres signataires – à déployer des efforts pour modifier la réglementation. Si le Roi refuse par la suite d’aligner la réglementation sur le protocole d’accord, rien ne change par conséquent.

Dès lors, affirmer – comme le requérant estime pouvoir soulever implicitement – que la délégation de la présidence par la ministre n’est pas admissible – au motif qu’il s’agit d’un pouvoir réglementaire – équivaut à affirmer que le comité de secteur a un pouvoir réglementaire.

Cette dernière assertion est, de toute évidence, loin d’être le cas.

Dès lors qu'il ne s'agit pas d'un pouvoir réglementaire, la ministre est purement et simplement autorisée à charger, en l'occurrence, le président du comité de direction du SPF ETCS d'assurer la présidence du comité de secteur XI.

Cette constatation ne résulte pas uniquement de la doctrine des pouvoirs réglementaire; l'article 21, § 2, alinéa 3, 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**, l'énonce également expressément : « **Le président et le(s) vice-président(s) du comité, de la section ou de la sous-section ainsi que les autres membres de la délégation de l'autorité peuvent se faire remplacer par un délégué dûment mandaté** ».

Le premier et unique moyen n'est pas fondé ».

7. Dans le mémoire en réplique, le requérant réitère le moyen. Il y ajoute ce qui suit :

« Tout d'abord, la partie requérante souhaite relever qu'il y a une différence fondamentale entre une « délégation » et une habilitation.

La référence au fait que le **président peut se faire remplacer par un délégué dûment mandaté** emporte que le ministre peut se faire remplacer pour une réunion déterminée, mais continue à assumer la responsabilité politique. Lors d'une délégation, le ministre transmet sa responsabilité politique à une autre personne. La délégation prévue dans l'article 21, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 est donc moins étendue que celle qui a été octroyée dans la décision attaquée.

Pour le surplus, le point de vue de la partie adverse témoigne du mépris affiché à

l'égard des négociations menées au sein du comité de secteur.

Des projets d'arrêtés sont soumis au comité de secteur, où la négociation constitue un élément essentiel du dossier administratif de leur élaboration. En outre, un projet ne peut être examiné qu'après avoir été approuvé par l'organe compétent pour prendre l'arrêté. Par conséquent, la présidence a été attribuée au ministre compétent au motif que le ministre représente à ce moment l'autorité politique tenue de prendre la décision. Déléguer cette compétence politique à un fonctionnaire est dès lors pour le moins inquiétant...

Ainsi que la partie adverse l'évoque elle-même, le comité de secteur XI est compétent pour négocier les réglementations de base et les dispositions réglementaires. Les négociations constituent donc bel et bien un élément essentiel dans l'élaboration de ces dispositions.

Par conséquent, la négociation est un élément essentiel de la mise en œuvre d'une disposition réglementaire, avec pour effet que la présidence ne peut pas être déléguée plus avant.

Le moyen est dès lors fondé! ».

8. Dans son dernier mémoire, la partie adverse déclare ce qui suit :

«Il est notable que l'ensemble des mémoires et le rapport de l'auditorat utilisent un grand nombre de termes pour qualifier une seule et même notion, à savoir : déléguer, subdéléguer, désigner, assurer, nommer, remplacer, etc.

Le rapport de l'auditorat, quant à lui, fait état de la définition : « abandon de compétence », en l'occurrence l'abandon de la présidence du comité de secteur XI.

Cette donnée, comme l'affirme l'auditeur, vide de sa substance la compétence

qui a été conférée à la Ministre.

À cet égard, l'auditeur ne rencontre pas le point de vue de la partie adverse, à savoir que l'interdiction de principe de déléguer une compétence concerne les pouvoirs réglementaires (voir également le rapport de l'auditorat VI.1.2.5.) et le fait que la ministre de l'Emploi soit la présidente du comité de secteur XI ne constitue pas un pouvoir réglementaire.

La jurisprudence et la doctrine citées par l'auditeur (voir note de bas de page n° 18 du rapport de l'auditorat) font chaque fois mention de « mesures de détail ». D'autres sources font état (en matière de délégation admissible) de « mesures de nature complémentaire », « mesures de détail et simples mesures d'exécution », « **détails secondaires d'exécution** », « pouvoirs accessoires et complémentaires » (voir J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, Anvers, Maklu, 1999, p. 379; A. Alen, Algemene inleiding tot het Belgisch publiek recht, Story-Scientia, Bruxelles, 1986, p. 127).

Tant le Conseil d'État que la Cour de cassation peuvent – en des termes généraux – sanctionner une délégation ; une mise en perspective de ce qui précède s'impose néanmoins en l'occurrence :

1. La ministre demande à son président du comité de direction – qui relève de son autorité hiérarchique – d'assurer la présidence du comité de secteur. En d'autres termes, elle demande d'assumer cette mission [à savoir présider une réunion] en son nom et sous sa responsabilité.
2. La présidence, qui consiste essentiellement à assurer le bon déroulement d'une réunion, est une matière technique. Les décisions du comité de secteur XI sont prises par l'assemblée et/ou par une majorité des membres présents; et non par le président.
3. Le comité de secteur XI n'a pas de 'pouvoir général'. Les tâches du comité de secteur XI sont définies de manière claire et limitative.

4. Le comité de secteur n'a pas de 'pouvoir réglementaire' : il s'agit d'un organe consultatif.
5. Le législateur lui-même a autorisé que **le président peut se faire remplacer par un délégué dûment mandaté** (article 21, § 2, alinéa 3, 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**).
6. Le président du comité de direction est sous l'autorité hiérarchique et la responsabilité politique du ministre.

La partie adverse persiste dans sa thèse que les délégations de compétences accessoires et complémentaires sont admissibles. Par conséquent, une délégation, par exemple d'un ministre à un fonctionnaire, est admissible si, eu égard à l'autorité hiérarchique du ministre, elle porte sur la fixation de mesures de simple administration ou de mesures principalement techniques (comme la présidence d'une réunion), qui ne nécessitent pas d'appréciation politique des choix opérés à cet effet.

Le premier et unique moyen n'est pas fondé ».

9. Dans son dernier mémoire, le requérant se rallie au rapport de l'auditorat.

Appréciation

- 10.1. L'article 4 de la loi du 19 décembre 1974 **organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de**

ces autorités habilite le Roi, notamment, à créer des comités de secteur, à déterminer le ressort de chaque comité de secteur et à désigner des services publics qui en relèvent. Un comité de secteur est compétent pour les questions intéressant exclusivement le personnel du service ou des services pour lesquels il a été institué. L'article 5 de cette loi habilite le Roi à déterminer la composition et le mode de négociation des comités de négociation.

L'article 19, alinéa 2, 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 la présidence des comités de secteur est fixée « **par Nous** ». Ensuite, l'article 1^{er} de l'**arrêté royal du 4 mars 2008 portant exécution de l'article 19, alinéa 2, 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**, attribue expressément la présidence du comité de secteur XI au « **ministre qui a l'Emploi dans ses attributions** ».

10.2. Toutefois, en prenant l'arrêté attaqué du 5 février 2013, la ministre de l'Emploi a octroyé délégation au président du comité de direction du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale ou, en son absence, à son remplaçant, pour assurer la présidence du comité de secteur XI. Pareille délégation générale constitue un transfert général de compétences au président du comité de direction ou à son remplaçant. Elle ne peut pas être considérée comme valable au regard de

la disposition expresse contenue dans l'arrêté royal du 28 septembre selon laquelle le Roi assure la présidence.

En effet, en prenant l'arrêté attaqué, la ministre de l'Emploi a disposé d'une compétence qui lui est attribuée en vertu de la loi du 19 décembre 1974, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 et de l'arrêté royal du 4 mars 2008, bien qu'aucun droit subjectif ne lui ait été conféré pour disposer de cette compétence.

La partie adverse se réfère à l'article 21, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité, aux termes duquel **le président du comité de secteur peut se faire remplacer par un délégué dûment mandaté.** Contrairement à cette possibilité, la délégation octroyée par l'arrêté attaqué pour assurer la présidence du Comité de secteur XI est définie d'une manière générale et elle ne peut pas être considérée comme énonçant spécifiquement la possibilité d'un remplacement par un délégué dûment mandaté.

La partie adverse allègue encore qu'il ne s'agirait que d'une disposition de détail. Or, un transfert général de compétences ne peut pas être considéré comme une disposition de détail, certainement pas au regard de l'arrêté royal du 4 mars 2008 précité qui a uniquement pour objet la désignation du président et, le cas échéant, du vice-président des différents comités de secteurs.

L'arrêté attaqué est contraire aux dispositions visées dans le moyen unique, de sorte que ce moyen est fondé.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État annule l'arrêté de la ministre de l'Emploi du 5 février 2013 modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences.

2. Le présent arrêt doit être publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

3. Les dépens du recours en annulation, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Le présent arrêt est prononcé à Bruxelles, en audience publique du dix-sept juin deux mille quatorze, par le Conseil d'État, XIVe chambre, composée de :

André Beirlaen, président de chambre,

Carlo Adams, conseiller d'État,

Peter Sourbron, conseiller d'État,

assisté de

Joris Casneuf, greffier.

Le greffier

Le président

Joris Casneuf

André Beirlaen