

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

IX^e CHAMBRE

A R R Ê T

**n° 230.983 du 27 avril 2015
A.212.258/IX-8359**

En cause : 1. Rudi DE COSTER
 2. Dirk LALEMANT
 assistés et représentés par
 Me Pascal Lahousse, avocat,
 ayant son cabinet à 2800 Malines,
 Leopoldstraat 64
 où il est fait élection de domicile

contre :

la COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE
assistée et représentée par
Mes Patrick Peeters et François Tulkens, avocats,
ayant leur cabinet à 1000 Bruxelles,
chaussée de La Hulpe 120
où il est fait élection de domicile

I. Objet du recours

1. Le recours, introduit le 17 avril 2014, vise l'annulation de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 30 janvier 2014 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a déposé un mémoire en réponse et les parties requérantes ont déposé un mémoire en réplique.

M. Geert De Bleeckere, premier auditeur, a rédigé un rapport.

La partie requérante et la partie défenderesse ont déposé un dernier mémoire.

Les parties ont été convoquées à l'audience qui s'est tenue les 23 mars 2015 et 20 avril 2015.

M. Bert Thys, conseiller d'État, a fait rapport.

Dirk Lalemant, qui comparaît en personne, Me Pascal Lahousse, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me Kyoto Van Herreweghe, avocat, *loco* Mes Patrick Peeters et François Tulkens, avocats, qui comparaît pour la partie défenderesse, ont été entendus.

M. Geert De Bleeckere, premier auditeur, a donné un avis partiellement conforme au présent arrêt.

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

III. Les faits

3.1. Le premier requérant est secrétaire de l'organisation syndicale représentative CSC Services publics et, selon ses dires, il est en cette qualité membre du comité sectoriel XV.

Le deuxième requérant est agent statutaire auprès des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune, titulaire du grade de directeur (rang A3). Il est en outre délégué de la CSC Services publics.

3.2. Le statut administratif des fonctionnaires des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune a été fixé par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 'portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale' (MB du 2 septembre 2008), ci-après 'l'arrêté du Collège réuni du 5 juin 2008'.

Initialement, les articles 11, §§ 2 et 3, et 15 de cet arrêté disposent respectivement au chapitre IV 'Des fonctionnaires' et au chapitre V 'Du conseil de direction' du titre I^{er} 'De l'organisation des Services du Collège réuni' du livre II 'Statut administratif', ce qui suit :

- article 11, §§ 2 et 3 :

« § 2. Le rang détermine l'importance relative d'un grade dans son niveau.

Chaque rang est désigné par une lettre suivie d'un chiffre : la lettre renvoie au niveau, le chiffre situe le rang dans le niveau, le plus haut chiffre correspondant au rang le plus élevé.

Les rangs sont répartis entre les niveaux comme suit :

1° au niveau A, quatre rangs classés du rang A1 au rang A5;

[...]

Le niveau A est le niveau le plus élevé.

§ 3. Le grade est le titre qui situe le fonctionnaire à un rang et qui l'habilite à occuper un des emplois qui correspond à ce grade.

Les grades suivants sont créés :

au rang A5 : fonctionnaire dirigeant;

au rang A4 : fonctionnaire dirigeant adjoint;

au rang A3 : directeur;

au rang A1 : médecin;

[...]. »

- article 15 :

« Il existe, au sein des Services du Collège réuni, un conseil de direction. Celui-ci comprend le fonctionnaire dirigeant, le fonctionnaire dirigeant adjoint et les directeurs ».

3.3. Le 26 avril 2012, le Collège réuni de la Commission communautaire commune approuve, en seconde lecture, un premier projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 5 juin 2008, dénommé ci-après 'le premier projet d'arrêté'.

Ce premier projet d'arrêté ne contient pas de dispositions pertinentes pour la présente cause.

3.4 Préalablement à l'approbation précitée du premier projet d'arrêté, celui-ci a fait l'objet de négociations avec les organisations syndicales représentatives du personnel. Celles-ci n'ont cependant pas marqué leur accord sur le régime des mandats en projet, si bien qu'un « protocole de désaccord » a été dressé.

3.5. Le 6 juin 2012, la section de législation du Conseil d'État rend son avis n° 51.355/2 sur le premier projet d'arrêté.

3.6. Le 11 juillet 2013, le Collège réuni de la Commission communautaire commune approuve, en première lecture, un deuxième projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 5 juin 2008, dénommé ci-après 'le deuxième projet d'arrêté'.

Ce deuxième projet d'arrêté a pour objet de modifier trois articles de l'arrêté du 5 juin 2008. Les articles 1^{er} et 2 du projet sont essentiels pour la présente cause. Ils disposent ce qui suit :

- article 1^{er} :

« Dans l'article 11 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, les modifications suivantes sont apportés :

Au §2, troisième alinéa, 1^o le mot 'quatre' est remplacé par le mot 'cinq' ;

Au §3, les mots 'au rang A4: directeur - chef de service' sont insérés entre les mots 'au rang A4: fonctionnaire dirigeant adjoint' et les mots 'au rang A3 : directeur' ».

- article 2 :

« L'article 15 du même arrêté est remplacé comme suit :

'Art. 15. Il existe, au sein des Services du Collège réuni, un conseil de direction. Celui-ci comprend le fonctionnaire dirigeant, le fonctionnaire dirigeant adjoint et les directeurs-chefs de service. En cas d'absence des directeurs-chefs de service, les directeurs font partie du conseil de direction' ».

Le Collège réuni charge en outre ses membres compétents pour la fonction publique de mener les négociations syndicales au sein du comité sectoriel XV et, si ces négociations n'entraînent pas de modifications fondamentales, de soumettre le projet à la section de législation du Conseil d'État.

3.7. Les négociations avec les organisations syndicales représentatives du personnel ont donné lieu au protocole n° 2013/cocom/01 dont il ressort que les organisations syndicales « ne peuvent marquer leur assentiment » en raison de « l'absence de toute description des fonctions, de l'organisation des tâches transférées et des personnels *ad hoc* ». Un « protocole de désaccord » est donc dressé.

3.8. Le 2 décembre 2013, la section de législation du Conseil d'État rend son avis n° 54.424/2 sur le deuxième projet d'arrêté.

Cet avis énonce :

« Selon le Protocole n° 2013/cocom/1 joint à la demande d'avis, les organisations syndicales marquent leur désaccord sur le projet. Elles le motivent 'par l'absence de toute description des fonctions, de l'organisation des tâches transférées et des personnels *ad hoc*'.

À défaut de mention expresse dans la notification qu'en cas de désaccord n'entraînant pas de modifications du projet celui-ci pouvait être soumis à la section de législation, on ne peut considérer que le Collège réuni, en l'état du dossier et à défaut de réexamen du projet par ses soins quant au fond, aurait chargé les membres chargés de la Fonction publique de requérir l'avis du Conseil d'État, car un protocole de désaccord démontre une plus forte opposition des organisations syndicales au projet qu'un accord à la suite de modifications fondamentales.

La saisine de ce dernier est donc irrecevable. »

3.9. Une note du 24 décembre 2014 fixe l'ordre du jour de la réunion du collège réuni du 30 janvier 2014. Le point B-6 de cet ordre du jour concerne le « [p]rojet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale ».

3.10. Le 30 janvier 2014, le Collège réuni approuve un projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 5 juin 2008. Ce projet d'arrêté approuvé intègre le premier et le deuxième projet d'arrêté.

Les articles 1^{er} et 2 de ce projet d'arrêté approuvé reproduisent les articles 1^{er} et 2 du deuxième projet d'arrêté.

3.11. Le 18 février 2014, l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 30 janvier 2014 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale' est publié au Moniteur belge.

IV. Précision de l'objet du recours

4. En ce qui concerne l'objet du recours, la partie défenderesse soulève dans son mémoire en réponse ce qui suit :

« Dans leur requête du 16 avril 2014, les requérants demandent l'annulation totale de l'arrêté du 30 janvier 2014 du Collège réuni.

Il ressort toutefois du développement des moyens que les requérants formulent exclusivement des griefs contre les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 30 janvier 2014, qui prévoient l'instauration du grade de 'directeur-chef de service' au niveau A et la modification de la composition du conseil de direction.

Il convient dès lors de limiter l'objet de leur recours en annulation à ces dispositions. »

5. Dans leur mémoire en réplique, les requérants ne soulèvent aucune objection à l'encontre de la limitation proposée par la partie défenderesse quant à l'objet du recours.

Le point de vue adopté par l'auditeur rapporteur à ce sujet dans son rapport sur l'affaire, à savoir qu'« à défaut de réplique des requérants, il faut se rallier à la thèse de la partie défenderesse », n'a pas suscité non plus de réaction dans le dernier mémoire des requérants.

6. Dans ces circonstances, le Conseil d'État se rallie lui aussi, après avoir procédé à son propre examen, au point de vue de la partie défenderesse en ce qui concerne la limitation de l'objet du recours aux articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué.

Ainsi qu'il ressort également des explications de la partie défenderesse, les articles 1^{er} et 2 peuvent être dissociés des autres dispositions de l'arrêté attaqué.

V. Examen des moyens

A. Observation préliminaire relative à l'intérêt du premier requérant

7. Dans sa requête introductive, le premier requérant allègue qu'il est secrétaire de l'organisation syndicale représentative CSC Services publics et qu'en cette qualité, il fait partie du comité sectoriel XV. Il en déduit qu'il « a dès lors un intérêt suffisant à intenter la procédure en cours ».

8. Le Conseil d'État confirme que le premier requérant, en tant que membre du comité sectoriel XV, a assurément un intérêt fonctionnel au respect des prérogatives liées à ce mandat. En vue de défendre cet intérêt, il ne peut cependant invoquer que des moyens visant au respect de ces prérogatives.

En l'espèce, il faut constater que seul le deuxième moyen répond à cette condition. Par conséquent, seul ce moyen pourra être pris en compte en ce qui concerne le premier requérant.

B. Premier moyen

Point de vue des parties

9. Dans un premier moyen, le deuxième requérant invoque la violation de l'article 160 de la Constitution, « entre autres », de l'article 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', « entre autres » et de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, « entre autres ».

Il soutient que les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué impliquent une modification fondamentale par rapport au premier projet d'arrêté soumis à la section de législation du Conseil d'État et sur lequel l'avis n° 51.355/2 a été rendu. En soi, ces dispositions n'ont pas fait l'objet d'un avis motivé. Or, un projet d'arrêté qui subit des modifications fondamentales après un premier avis doit de nouveau être soumis à la section de législation du Conseil d'État si ces modifications n'ont pas pour objet de répondre aux observations de la section de législation.

Selon le second requérant, un avis dans lequel la section de législation déclare une demande d'avis irrecevable ne constitue pas un avis motivé au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. L'avis n° 54.424/2 du 2 décembre 2013 n'est dès lors pas un avis motivé. À la suite du désaccord des organisations syndicales, le projet aurait dû être soumis une nouvelle fois au Collège réuni qui aurait alors dû décider explicitement et en connaissance de cause si le projet devait être adapté ou non. Le Collège réuni aurait éventuellement pu décider par consensus, sur la base de l'article 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', de charger ses membres compétents pour la fonction publique de soumettre le projet pour avis à

la section de législation, nonobstant le protocole de désaccord, afin qu'un avis motivé puisse être rendu. Tel n'a toutefois pas été le cas.

10. La partie défenderesse répond que les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué, qui correspondent aux articles 1^{er} et 2 du deuxième projet d'arrêté, ont bien été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État. Ces dispositions ont en effet fait l'objet de l'avis n° 54.424/2 du 2 décembre 2013.

La partie défenderesse souligne que par décision du 11 juillet 2013, le Collège réuni a chargé ses membres compétents pour la fonction publique de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État si les négociations syndicales n'engendraient pas de modifications fondamentales du projet d'arrêté approuvé. Étant donné que les négociations syndicales n'ont effectivement donné lieu à aucune modification du deuxième projet d'arrêté, ce projet d'arrêté pouvait, selon elle, être soumis de manière recevable à l'avis de la section de législation.

La partie défenderesse affirme que le premier moyen manque par conséquent en fait.

Appréciation

11. Dans la mesure où le deuxième requérant invoque dans son moyen la violation de l'article 160 de la Constitution, « entre autres », de l'article 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', « entre autres », et de l'article 3 de lois coordonnées sur le Conseil d'État, « entre autres », il indique qu'il n'exclut pas non plus la violation d'autres dispositions constitutionnelles ou légales que celles qu'il cite.

Ce faisant, le deuxième requérant donne toutefois au moyen un contenu imprécis, de sorte qu'il ne peut, dans cette mesure, être considéré comme

un moyen au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', c'est-à-dire comme une description suffisamment précise de la règle juridique ou du principe juridique réputé violé ainsi que de la façon dont s'est produite cette violation.

Il y a dès lors lieu de constater d'office que le moyen n'est pas recevable dans cette mesure.

12. L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose entre autres que, hors les cas d'urgence spécialement motivés et à quelques exceptions près qui ne sont pas applicables en l'espèce, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous projets d'arrêtés réglementaires.

13. En l'occurrence, il n'est pas contesté que l'arrêté attaqué et plus particulièrement le dispositif des articles 1^{er} et 2 de cet arrêté visés par le deuxième requérant devaient être soumis à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État.

La partie défenderesse estime que cette formalité substantielle a été respectée, attendu que la section de législation a rendu le 2 décembre 2013 l'avis n° 54.424/2 sur le deuxième projet d'arrêté.

Ce point de vue de la partie défenderesse ne peut cependant être suivi. L'on ne peut en effet ignorer que cet avis ne concernait que la recevabilité de la demande d'avis et qu'il a conclu à l'irrecevabilité de cette demande. Partant, la section de législation n'a pas encore rendu d'« avis motivé » sur le projet d'arrêté en tant que tel, qu'elle n'a pas examiné.

14. La partie défenderesse soutient que la section de législation a jugé à tort que la demande d'avis était irrecevable. Elle affirme que les membres du Collège réuni compétents pour la fonction publique étaient habilités à soumettre le projet d'arrêté pour avis à la section de législation si ce dernier ne devait pas subir de modifications fondamentales à la suite des négociations avec les organisations syndicales représentatives. Étant donné que ces négociations n'ont effectivement pas entraîné de modifications au deuxième projet d'arrêté, la demande d'avis était, selon elle, bel et bien recevable.

Ce point de vue ne peut non plus être suivi.

En effet, il ne change quoi qu'il en soit rien au fait que l'avis n° 54.424/2 de la section de législation n'est qu'un avis constatant l'irrecevabilité de la demande d'avis et qu'il n'est donc pas un « avis motivé » au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

15. C'est donc à juste titre que le deuxième requérant invoque dans son premier moyen la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en ce qu'aucun avis motivé n'a été rendu sur le deuxième projet d'arrêté – et donc pas non plus sur les modifications des articles 11, §§ 2 et 3, et 15 de l'arrêté du 5 juin 2008 par les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué.

16. Le premier moyen est fondé dans la mesure indiquée et commande l'annulation des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté attaqué.

C. Deuxième moyen

Exposé du moyen

17. Dans le deuxième moyen, les requérants invoquent la violation des articles 2 et 9 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'.

Ils allèguent que, « après l'avis n° 54.424/2 du 2 décembre 2013, la partie défenderesse a encore effectué un certain nombre de modifications importantes dans le texte du projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'arrêté du Collège réuni [...] du 5 juin 2008 [...] et que ces modifications n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle négociation avec les organisations syndicales représentatives ».

18. Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse observe que dans leur requête introductive, les requérants ne précisent pas « quelles sont les dispositions de l'arrêté attaqué visées ».

19. Les requérants se contentent de réitérer le moyen dans leur mémoire en réplique.

Appréciation

20. Dans le rapport de l'auditorat, l'appréciation motivée du moyen s'énonce comme suit :

« La violation des articles 2 et 9 de la loi syndicale se fonde sur un certain nombre de modifications importantes qui ont été apportées au projet après l'avis du Conseil d'État et qui n'ont pas été négociées avec les organisations syndicales représentatives.

Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse souligne à bon droit que ce point de vue n'est étayé par aucune pièce et que les requérants n'indiquent pas non plus de quelles dispositions il s'agit.

Les requérants n'apportent pas non plus de précisions dans leur mémoire en réplique.

Le moyen est par conséquent irrecevable étant donné qu'il n'est pas formulé clairement et ne peut donc être examiné. Il n'appartient pas au Conseil d'État de développer le moyen à la place des requérants ».

21. Dès lors que dans leur dernier mémoire, les requérants n'ont pas réagi à cette appréciation du moyen formulée dans le rapport de l'auditorat, le Conseil d'État peut, après avoir procédé à son propre examen, se contenter de se rallier en l'espèce à cette appréciation.

22. Le deuxième moyen n'est pas recevable.

D. Conclusion

23. Étant donné que le deuxième moyen – le seul qui puisse correspondre à l'intérêt fonctionnel au recours du premier requérant – est irrecevable, le recours doit être rejeté en ce qui le concerne.

24. Le recours est recevable et fondé en ce qui concerne le deuxième requérant.

DÉCISION

1. Le Conseil d'État rejette la demande d'annulation en ce qui concerne la première partie requérante.

2. Le Conseil d'État annule les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 30 janvier 2014 'modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du

5 juin 2008 portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'.

3. Les dépens du recours en annulation de la première partie requérante, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à sa charge.

Les dépens du recours en annulation de la deuxième partie requérante, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

4. Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que l'arrêté précité.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, en audience publique du 27 avril 2015, par le Conseil d'État, IX^e chambre, composée de :

Geert Van Haegendoren,	président de chambre,
Bruno Seutin,	conseiller d'État,
Bert Thys,	conseiller d'État,
assistés de	
Vera Wauters,	greffier.

Le greffier

Le président

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.

