CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 261.035 du 15 octobre 2024

A. 237.110/VIII-12.031
A. 237.112/VIII-12.032

En cause : 1. G.B.,
2. F.R.,
3. S.A.,
4. P.S.,
5. C.L.,
6. F.C.,
ayant tous élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
Quai Marcellis 24
4020 Liège,

contre :

la ville de Liège, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Éric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 2/2
4000 Liège.

I. Objets des requêtes

Par une requête introduite le 26 août 2022, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la Ville de Liège décidant d'adopter les statuts administratif et pécuniaire et le Règlement de travail ainsi que ses annexes, dont la date d'affichage n'est pas connue » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 237.110/VIII-12.031).

Par une requête introduite le même jour, les mêmes parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du 27 juin 2022 du conseil communal de la Ville de Liège décidant d'abroger les textes actuels fixant le statut communal du personnel du service de l'Inspection pédagogique, dont

la date d'affichage n'est pas connue » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision (A. 237.112/VIII-12.032).

II. Procédure

Un arrêt n° 255.115 du 28 novembre 2022 a joint ces deux affaires ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.115), rejeté les demandes de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique, ont été régulièrement échangés.

M. Gil Renard, auditeur adjoint 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse a sollicité le maintien des effets des actes attaqués.

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 1'article 14, alinéa 3 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 3 septembre 2024, les affaires ont été fixées à l'audience du 11 octobre 2024.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Laura Merodio, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M[e] Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendu en son avis.

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. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 255.115, précité.

IV. Premier moyen dans les deux recours

IV.1. Thèse des parties requérantes

IV.1.1. Les requêtes

Le moyen est pris « de la violation de le loi du 9 [lire : 19] décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de ses arrêtés royaux d'exécution, dont l'arrêté royal du 28 septembre 1984, du décret du 27/03/2014 visant à améliorer le dialogue social, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des articles 1 à 3 de la loi du 29/07/1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'excès et du détournement de pouvoir ».

Les parties requérantes font valoir que « les principes et normes de concertation et négociation syndicales n'ont pas été respectés ». Elles exposent qu'en vertu de l'article L1212-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal est compétent pour fixer le statut administratif et pécuniaire des agents de la commune, qu'il est soumis à une obligation préalable de négociation ou concertation sociale au regard de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 visée au moyen qu'elles citent, que « la procédure de négociation est soumise à plusieurs formalités et exigences essentielles » en vertu de l'article 23, alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 visé au moyen qu'elles citent également et dont elles déduisent que les organisations syndicales doivent recevoir au moins la proposition de texte réglementaire qui fait l'objet de la négociation.

Elles indiquent que la négociation dure en principe 30 jours à compter de la réunion au cours de laquelle le point est abordé pour la première fois, que ce délai peut être réduit ou prorogé dans certaines circonstances, qu'à son issue, la négociation est terminée et un projet de protocole est établi en mentionnant soit l'accord unanime des délégations, soit l'accord entre les délégations de l'autorité et

une ou plusieurs organisations syndicales, soit la position de chaque délégation. Elles ajoutent que ce projet de protocole d'accord est soumis aux délégations qui peuvent formuler leurs observations dans les 15 jours ouvrables, que le texte ne devient définitif qu'à défaut de modifications et que, le cas échéant, les observations sont examinées au cours d'une réunion suivante. Elles indiquent que « la négociation syndicale doit impérativement être respectée et l'intégralité de la procédure doit être terminée avant que l'autorité administrative ne se positionne sur le texte réglementaire », que le conseil communal ne peut délibérer qu'une fois en possession du protocole et qu'il s'agit d'une formalité substantielle d'après la jurisprudence.

Elles considèrent qu'en l'espèce, « il semble qu'une négociation et/ou concertation sociale ait eu lieu au sein des comités de négociation particulier et supérieur de concertation Ville-CPAS de Liège les 9 et 16 juin 2022, à l'issue desquels des protocoles d'accord unanimes auraient été signés (pièce 1/1, p. 3 et pièce 1/2, p. 4) » et demandent à la partie adverse de le prouver, avant de préciser que « quoi qu'il en soit, la négociation syndicale ne s'est pas déroulée correctement en ce qui concerne [les deux actes attaqués].

Elles expliquent à ce propos qu'à côté des comités de négociation particulier et supérieur de concertation Ville-CPAS de Liège, une commission paritaire locale, la COPALOC, « comité particulier distinct compétent pour le personnel enseignant », a été instituée auprès de la partie adverse en tant que pouvoir organisateur et que les actes attaqués n'ont pas fait l'objet d'une négociation ou d'une concertation syndicale en son sein. Elles relèvent que si, « effectivement, le point était à l'ordre du jour de la COPALOC du 20 juin 2022 (pièce 4/1), il ne s'agissait pas d'une négociation syndicale » et elles relèvent « les manquements suivants :

- les propositions de textes (délibérations, statuts administratif et pécuniaire, etc.) n'ont pas été transmis aux délégations, qui ne disposaient donc pas des documents utiles (pièce 4/2) ;
- aucun projet de protocole n'a été rédigé, malgré la demande de la CGSP et des requérants en ce sens (pièce 4/3) ;
- un délai de 15 jours n'a pas été octroyé aux délégations pour communiquer leurs observations ;
- aucun protocole, ni même l'avis négatif de la CGSP-Enseignement (pièce 4/2) n'a été communiqué au conseil communal avant vote ».

Elles estiment que « c'est bien la COPALOC, et non les comités instaurés auprès de la Ville et/ou du CPAS de Liège pour le personnel administratif,

qui devait connaître de la concertation sociale », parce que, d'après elles, elle est compétente pour les membres du personnel enseignant « et a toujours été l'organe de concertation consulté en ce qui concerne les inspecteurs pédagogiques ». Elles expliquent que les inspecteurs pédagogiques sont assimilés à du personnel enseignant et sont soumis au même statut que celui-ci et elles citent l'article 1er du « statut du personnel enseignant communal du 29 novembre 1993 ». Elles ajoutent que, sur l'intranet de la partie adverse, la fiche signalétique Ulys renseigne également les inspecteurs pédagogiques sous le statut « enseignant à charge [de la] Ville » et que parmi les conditions d'accès à la fonction d'inspecteur, figure la nomination à titre définitif en tant qu'enseignant, les inspecteurs étant « d'ailleurs tous rémunérés en fonction d'une ancienneté de service qui inclut leur expérience en tant qu'enseignants ».

Elles estiment que la modification du statut du personnel enseignant doit nécessairement être soumise au comité de concertation spécifique à l'enseignement, soit la COPALOC et indiquent les modifications antérieures du statut du personnel enseignant communal du 29 novembre 1993 « ont toutes été négociées en COPALOC, en ce compris lorsqu'elles ne concernaient que la modification des conditions de recrutement et promotion des inspecteurs pédagogiques : "vu l'avis favorable de la Commission paritaire locale de l'enseignement ; (…)" (pièce 3, délibérations des 30/01/2012, 14/12/2009 et 26/06/2006) ». Elles n'aperçoivent pas pour quelle raison la modification de leur statut a toujours été négociée en COPALOC, tandis que son abrogation le serait auprès d'autres comités de concertation ou négociation et précisent que l'abrogation vise l'intégralité du statut du 29 novembre 1993, notamment « en ce qu'il s'applique au personnel enseignant hors inspection (pour les cas réglés par des décrets de la CF), et il n'est donc pas contestable que la négociation syndicale devait se faire au sein du comité particulier enseignement, soit la COPALOC ».

Elles constatent que l'article 144 dudit statut prévoit que « la recevabilité des candidatures à une fonction d'inspection est soumise pour avis à la commission paritaire », qu'elles ont ainsi toutes été nommées ou désignées après avis favorable de la COPALOC et que la nomination des inspecteurs pédagogiques n'est nullement soumise aux « comités de administratifs » de la partie adverse. Elles estiment ne pas être représentées adéquatement par les délégations siégeant au sein des comités de négociation particulier et supérieur de concertation Ville-CPAS de Liège, font valoir que l'article 9 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 qu'elles citent « n'autorise les délégations syndicales qu'à représenter les seuls travailleurs dont elles défendent les intérêts professionnels », exposent qu'elles sont affiliées ou ont la possibilité de s'affilier auprès des organisations syndicales représentant le personnel enseignant (à titre d'exemple : CGSP Enseignement) et non pas auprès de celles représentant le

personnel administratif (CGSP Admi), et que les représentants syndicaux des enseignants ne siègent pas au sein des comités de négociation ou concertation de la Ville de Liège, de sorte qu'elle n'ont donc pas pu être valablement représentées et que leurs intérêts professionnels n'ont pas été défendus.

Elles expliquent que les inspecteurs pédagogiques communaux représentent même parfois la partie adverse en tant que pouvoir organisateur au sein de plusieurs organes consultatifs ou décisionnels institués dans le secteur de l'enseignement, et énumèrent les diverses désignations de certaines d'entre elles par la Communauté française, dont elles déduisent qu'il « apparaît clairement que les membres du service de l'Inspection relèvent du personnel enseignant et que les modifications du statut les concernant doivent être négociées au sein du comité particulier institué auprès de la partie adverse en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement officiel subventionné ».

Elles concluent que les textes constituant le statut du personnel du service de l'inspection pédagogique, et en particulier le statut du personnel enseignant communal du 29 novembre 1993, « qui est abrogé également en ce qu'il s'applique au personnel enseignant hors inspection, ne pouvaient pas être modifiés sans négociation préalable au sein de la COPALOC ». Elles répètent que les inspecteurs pédagogiques étaient considérés comme du personnel enseignant et que l'adoption de nouvelles dispositions statutaires les concernant devaient préalablement être soumise à ladite COPALOC, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce dans la mesure où la concertation a « eu lieu à tort au sein d'autres comités de la partie adverse, vraisemblablement par erreur car les actes attaqués font partie plus globalement d'une révision des statuts administratif et pécuniaires des agents administratifs de la Ville de Liège ». Elles estiment ne pas avoir été en mesure de défendre correctement leurs intérêts *via* leurs organisations syndicales et indiquent n'avoir été informés « que fortuitement et tardivement de la modification majeure de leur statut ».

IV.1.2. Les mémoires en réplique

Les parties requérantes répliquent qu'il n'est pas sérieusement contestable ni contesté qu'elles étaient assimilées au personnel enseignant et soumises à leur statut avant l'adoption des actes attaqués et relevaient du statut du personnel enseignant communal du 29 novembre 1993, « raison pour laquelle il a fallu abroger partiellement ce statut ». Elles exposent que « le fait que l'AGv du 2/10/1968 ne vise plus le personnel d'inspection depuis la création du Service général d'Inspection de la Communauté française par décret du 8/3/2007, ne change strictement rien au statut des requérants, qui est fixé par la Ville de Liège », et

relèvent, d'une part, que l'arrêté du gouvernement du 2 octobre 1968 « ne vise plus non plus le personnel directeur (depuis le décret du 2/2/2007), ni le personnel enseignant des hautes écoles, et pourtant ils relèvent toujours du personnel enseignant au niveau de la Ville de Liège » et, d'autre part, que « le personnel du Service général d'inspection est toujours assimilé à du personnel enseignant par la Communauté française (barèmes, rythme scolaire, compétence des communautés, …). Les services d'inspection sont toujours considérés par la Communauté française comme du personnel enseignant (le statut du 22/3/1969 s'applique aux "membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements" et la loi du 22/6/1964 donne d'ailleurs compétence à la CF pour fixer ce statut) ».

Elles répètent que leur statut était celui du personnel enseignant communal du 29 novembre 1993 et font valoir que la COPALOC est l'organe de négociation et concertation institué pour ledit personnel. Selon elles, « il s'agit d'une application des exigences expressément édictées par la loi du 19 décembre 1974 (art. 4) » et il « n'est donc pas question de choisir au sein de quel comité a lieu la négociation ou concertation syndicale. Il importe peu également de savoir comment sont structurées les organisations syndicales, s'agissant uniquement de saisir le comité légalement compétent ». Elles expliquent que la partie adverse a omis de saisir la COPALOC, que s'agissant avant tout de l'adoption du nouveau statut communal dans un contexte et projet entamé de longue date, la négociation syndicale a eu lieu au sein des comités particulier et supérieur "Ville-CPAS", et que « ce n'est qu'après [leur] interpellation que la COPALOC a été saisie *in extremis* le 20 juin 2022, la partie adverse tentant de réparer cette omission ». Elles indiquent que, par manque de temps, « les délais et procédures légales n'ont toutefois pas été respectés : en effet, le point était déjà fixé à l'ordre du jour du conseil communal du 27 juin. Cette simple information en COPALOC n'est pas suffisante et viole les exigences de la loi du 19 décembre 1974 ».

Elles estiment que dans la mesure où le statut du personnel enseignant communal était modifié, il fallait qu'il soit soumis à négociation syndicale au sein du comité compétent pour le personnel enseignant et précisent que « si, par le passé, toutes les modifications statutaires ont été soumises à la COPALOC, c'est précisément car c'est l'organe comp[é]tent et non par le fruit du hasard ». Elles se disent surprises par l'argument selon lequel seules les abrogations, et non les adoptions de dispositions nouvelles, seraient soumises à la COPALOC en s'interrogeant « sur le fondement légal de cette distinction » dès lors qu'il « est en l'espèce bien question de l'abrogation de l'ancien statut (premier acte attaqué) » et qu'elles « citent en termes de requête des actes nombreux et variés soumis à la COPALOC, pas uniquement une abrogation statutaire ».

IV.1.3. Les derniers mémoires des parties requérantes

Les parties requérantes renvoient à leurs écrits et au rapport de l'auditeur rapporteur et ajoutent que, comme le relève celui-ci, « il ressort du développement du premier moyen dans la requête qu'il est principalement pris de la violation de l'article 2 §, 1er, alinéa 1er, (a) et (b) de la loi du 19 décembre 1974 », qui « instaurent l'obligation pour l'autorité administrative de négocier préalablement "avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet", avant de modifier le statut administratif du personnel concerné », et elles répètent que la COPALOC est l'organe de négociation et concertation institué pour le personnel enseignant, en précisant qu' « il n'est donc pas question de choisir au sein de quel comité doit avoir lieu la négociation ou concertation syndicale ».

La circonstance qu'elles ne sont pas financées par des subventions-traitements est, d'après elles, irrelevant pour apprécier l'organe de concertation compétent. Elles indiquent que c'est la partie adverse elle-même qui a décidé de les considérer comme du personnel enseignant en les soumettant au statut enseignant de 1993 et que si certaines d'entre elles « siégeaient en tant que représentants du pouvoir organisateur au sein de la COPALOC, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une représentation du personnel enseignant (la Ville de Liège étant représentée en tant que pouvoir organisateur, et non par la ligne hiérarchique administrative). De plus, [elles] et le personnel enseignant de façon générale sont représentés au sein de la COPALOC par leurs organisations syndicales ».

Elles contestent l'exception *obscuri libelli* en estimant que « le moyen est suffisamment clair au regard des développements de la requête et la partie adverse ne s'y est d'ailleurs pas méprise, exposant utilement ses moyens de défense. M. l'Auditeur conclut également que le moyen est suffisamment précis et compréhensible en ce qu'il porte sur l'absence de négociation au sein de la COPALOC, vu les dispositions visées au moyen ».

Quant au fait que la COPALOC aurait été tenue informée de l'adoption des nouvelles dispositions, elles réitèrent « qu'aucun délai ni procédures légales n'ont été respectés lors de l'information donnée *in extremis* lors de la COPALOC du 20 juin 2022, en violation de la loi du 19 décembre 1974 ».

IV.2. Appréciation

Le détournement de pouvoir allégué *in fine* à l'appui du moyen est l'illégalité de l'acte quant à son but. Il requiert que l'auteur vise un autre but que celui que le législateur a en vue, c'est-à-dire un but qui est alors illicite. Selon la

jurisprudence constante, le détournement de pouvoir n'est toutefois admis qu'à une double condition : la présence d'un but illicite et l'absence de but licite. Il faut à tout le moins que l'autorité ait agi principalement sinon exclusivement dans un but illicite. La charge de la preuve du détournement de pouvoir incombe à celui qui l'invoque. En l'espèce, les requérantes restent totalement en défaut d'expliquer, et *a fortiori* d'établir, la double condition susvisée. Le premier moyen est, partant, irrecevable en ce qu'il invoque un détournement de pouvoir.

Il est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' dès lors que cette loi concerne les seuls actes juridiques unilatéraux à portée individuelle (art. 1er) et non pas, comme en l'espèce, des actes administratifs à portée réglementaire.

Par ailleurs, énoncés comme tels, les « principes de bonne administration » recouvrent une série d'impératifs qui s'imposent à toute autorité administrative dans l'élaboration, l'adoption et l'exécution de ses décisions, dont l'objectif est d'assurer que celle-ci agisse comme toute administration normalement diligente, raisonnable et veillant au respect de l'intérêt général et de la légalité. En conséquence, est irrecevable le moyen qui, comme en l'espèce, dénonce la violation de ces principes de bonne administration sans préciser clairement et individuellement le principe général qui y ressortit et que l'acte attaqué aurait en particulier méconnu ni la mesure de cette violation alléguée.

En vertu de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' (ci-après : le règlement de procédure), la requête contient « un exposé […] des moyens ». La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter la législation interne, en particulier en ce qui concerne les règles procédurales, et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres : CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, requête n° 18880/15, ECLI:CE:ECHR:2016:0602JUD001888015, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, requête n° 32610/07, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD003261007, § 32), notamment lorsque la recevabilité d'un recours dépend d'une jurisprudence fournie (CEDH, 15 septembre 2016, *Trevisanato, précité*, § 43). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1er, 3°, précité, consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire

et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. L'exposé des moyens constitue un élément essentiel de la requête, la partie requérante devant par conséquent y indiquer *ab initio* l'illégalité qui aurait été commise et dans quelle mesure elle aurait eu lieu, dès lors que le moyen permet, d'une part, à la partie adverse de se défendre des griefs formulés à l'égard de l'acte attaqué dans le respect des droits de la défense et, d'autre part, au Conseil d'État d'examiner le bien-fondé de ces griefs et, partant, la limite de sa saisine. Lorsque la requête en annulation n'individualise aucune règle ou principe général de droit et n'indique pas comment ils auraient été violés, elle est irrecevable et le Conseil d'État ne peut avoir égard à des écrits de procédure déposés postérieurement à la requête en vue de pallier les carences de celle-ci. Une partie requérante n'est pas davantage recevable à se contenter de renvoyer à des arguments invoqués dans d'autres recours sans les expliciter dans la requête elle-même.

En l'espèce, le moyen n'indique nullement dans quelle mesure les actes attaqués violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, faute pour les parties requérantes d'exposer quelles catégories identiques feraient, sans justification objective et raisonnable, l'objet d'un traitement différent en droit ou quelles catégories distinctes en fait feraient l'objet d'un même traitement en droit. Le moyen est, partant, irrecevable quant à ce.

Le même constat d'irrecevabilité s'impose en ce qui concerne, d'une part, l'erreur manifeste d'appréciation alléguée, la requête ne soutenant nullement qu'une autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas pu adopter les actes attaqués, et, d'autre part, « l'excès de pouvoir », le moyen demeurant en défaut d'indiquer la règle de droit qui serait ainsi violée.

Pour le surplus, le moyen invoque la violation de « la loi du 9 [lire : 19] décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités », de « ses arrêtés royaux d'exécution, dont l'arrêté royal du 28 septembre 1984 », du « décret du 27/03/2014 visant à améliorer le dialogue social », et du « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Conformément à la jurisprudence précitée, l'exposé d'un moyen doit être précisément libellé et requiert non seulement d'indiquer quelle est la règle de droit qui aurait été violée mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elle l'aurait été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entièreté de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et d'en trouver le

fondement légal ou constitutionnel. Il lui incombe dès lors de mettre chacune de ses critiques en corrélation avec l'une des règles invoquées dans l'énoncé du moyen.

En l'espèce, il ne revient donc ni au Conseil d'Etat ni à la partie adverse, qui soulève d'ailleurs une exception *obscuri libelli* à ce propos dès son mémoire en réponse, d'appréhender quelle disposition précise des normes susvisées serait méconnue par les actes attaqués parce que, selon la thèse principalement développée à l'appui du moyen, cette disposition prescrirait l'intervention de la COPALOC avant l'adoption de ceux-ci dans le cadre de la négociation et de la concertation syndicales.

La loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' contient 38 articles et fait l'objet de 352 arrêtés d'exécution d'après la banque de données de législation du SPF Justice (https://www.ejustice.just.fgov.be). 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' contient plus de 110 articles et fait pour sa part l'objet de 326 arrêtés d'exécution d'après le même site. Le « décret du 27/03/2014 visant à améliorer le dialogue social » visé au moyen n'existe pas. Si les requérantes entendent viser le décret de la même date 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et visant à améliorer le dialogue social', force est de constater qu'aucun des deux articles de son dispositif n'évoquent une quelconque négociation syndicale au sein des commissions paritaires locales dès lors qu'ils traitent exclusivement du budget et des comptes adoptés par le conseil communal. Enfin, le Code de la démocratie locale et de la décentralisation contient des centaines d'articles et 146 arrêtés d'exécution, toujours selon le site susvisé.

Les seules dispositions de ces normes précisément identifiées et invoquées dans la requête sont les articles L1212-1 du Code précité, 2, § 1er, 1°, et 9 de la loi du 19 décembre 1974 et 23, alinéa 2, 25 et 30 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984.

L'article L1212-1 du Code dispose comme suit :

« Art. L1212-1. Le conseil communal fixe :
1° le cadre, les conditions de recrutement et d'avancement, ainsi que les conditions et procédure d'évaluation des agents de la commune.
2° le statut pécuniaire et les échelles de traitement des agents de la commune, à l'exception de ceux dont le traitement est fixé par la première partie du présent Code ou par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

Il peut exiger, lors de toute nomination définitive des membres du personnel communal, que les intéressés aient et conservent leur domicile et leur résidence effective sur le territoire communal. Le conseil communal motive sa décision ».

Force est de constater que cette disposition ne prescrit aucunement l'intervention préalable de la COPALOC dans le cadre de la négociation ou de la concertation syndicales.

Les articles précités de la loi du 19 décembre 1974 sont libellés comme suit :

« Art. 2. § 1er. Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :
1° les réglementations de base ayant trait :
a) au statut administratif, y compris le régime de congé ;
b) au statut pécuniaire ;
c) au régime de pensions ;
d) aux relations avec les organisations syndicales ;
e) à l'organisation des services sociaux.
Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.
Les réglementations de base que le Roi a déterminées en exécution des points a), b) et c) de l'alinéa 1er, et qui ne sont applicables qu'aux agents soumis à des règles statutaires, sont d'application analogue aux membres du personnel engagés sous contrat de travail.
2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci.
Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par organisation du travail au sens de la présente loi. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.
§ 2. Le dépôt des projets de loi, de décret ou d'ordonnance concernant un des objets visés au § 1er est également précédé de la négociation prévue par cette disposition.
Au cas où le projet concerne également les entreprises publiques autonomes classées à l'article 1er, § 4, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le comité en question demande l'avis de la Commission entreprises publiques visée à l'article 31 de la loi citée, avant d'entamer la négociation.
§ 3. Le Roi règle les modalités de la procédure de négociation ».

« Art. 9. Les conclusions de toute négociation sont consignées dans un protocole mentionnant :
1° soit l'accord unanime de toutes les délégations ;
2° soit l'accord entre la délégation de l'autorité et la délégation d'une ou plusieurs organisations syndicales ainsi que la position de la délégation d'une ou plusieurs organisations syndicales ;
3° soit la position respective de chaque délégation ».

Aucune de ces dispositions ne prescrit de négociation syndicale préalable au sein d'une commission paritaire locale en général, et de la COPALOC

dont les parties requérantes revendiquent la consultation préalable en l'espèce en particulier. Tout au plus la loi précitée impose-t-elle une négociation préalable avec « les organisations syndicales représentatives » qui « seules […] siègent dans les comités de négociation » (article 6), telles que ces organisations sont définies par les articles 7 et 8, lesquels, à défaut de la moindre explication quant à ce dans la requête, n'apparaissent nullement comme visant ladite COPALOC dès lors qu'ils disposent comme suit :

« Art. 7. Est considérée comme représentative pour siéger dans le comité commun à l'ensemble des services publics, dans le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux, ainsi que dans le comité des services publics provinciaux et locaux, toute organisation syndicale qui :
1° exerce son activité sur le plan national ;
2° défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics ;
3° est affiliée à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail ».

« Art. 8. § 1er. Est considérée comme représentative pour siéger dans un comité de secteur :
1° toute organisation syndicale qui siège dans le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux ;
2° sans préjudice du 1°, l'organisation syndicale agréée qui, à la fois :
a) défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services relevant du comité ;
b) est affiliée à une organisation syndicale constituée en centrale sur le plan national ou fait partie d'une fédération syndicale constituée sur le même plan ;
c) comprend le plus grand nombre d'affiliés cotisants parmi les organisations syndicales autres que celles visées au 1° et dont le nombre d'affiliés cotisants représente au moins 10 p.c. de l'effectif des services relevant du comité.
§ 2. Est considérée comme représentative pour siéger dans un comité particulier :
1° toute organisation syndicale qui siège dans le comité des services publics provinciaux et locaux ;
2° sans préjudice du 1°, l'organisation syndicale agréée qui répond aux conditions du § 1er, 2° ».

Quant aux articles 23, alinéa 2, 25 et 30 de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, force est encore de constater que, comme le développent du reste les requérantes dans leurs requêtes (pages 10-11), ces dispositions n'identifient nullement ladite COPALOC comme « organisation syndicale représentative » mais se limitent à organiser les modalités de la procédure de négociation syndicale (documentation nécessaire, durée de la négociation, prorogation éventuelle de délai, protocole et observations des organisation syndicales représentatives). L'article 9 du même arrêté royal figure quant à lui parmi les dispositions concernant « les prérogatives des organisations syndicales » (chapitre II) et, à nouveau faute du moindre exposé quant à ce dans la requête, ne permet pas de fonder la consultation préalable de la COPALOC revendiquée à l'appui du moyen. Enfin, l'article 4 dudit arrêté royal, invoqué pour la première fois en réplique, et donc en tout état de cause tardivement, ne permet pas davantage, compte tenu de l'absence de toute explication dans la requête, de soutenir qu'il contiendrait « les exigences expressément édictées par la loi du 19 décembre 1974 » selon lesquelles « la COPALOC est l'organe de

négociation et [de] concertation institué pour le personnel enseignant » (mémoire en réplique, page 4).

Il résulte de l'examen qui précède qu'à défaut d'indiquer clairement et d'expliquer sur la base de quelle disposition légale ou réglementaire l'intervention préalable de la COPALOC aurait été requise avant l'adoption des actes attaqués, le premier moyen est irrecevable. La circonstance que, comme l'évoque la requête, une telle intervention aurait déjà eu lieu par le passé ne dispensait pas les parties requérantes, assistées d'un conseil, de libeller le moyen dans le respect de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 3°, du règlement de procédure, et, partant, d'énoncer la règle de droit précise qui aurait fondé l'intervention préalable de cette commission pour la négociation ou la concertation syndicales.

Le premier moyen est irrecevable dans les deux affaires.

Il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'auditeur rapporteur poursuive l'instruction du recours.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 octobre 2024, par la VIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Dimitri Yernault,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Luc Detroux