

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.281 du 12 juin 1998

A.62.171/VIII-679
(anciennement VI-12.325)

En cause : **MAINIL** Emmanuel,
ayant élu domicile au
G.E.R.F.A asbl
avenue du Pont de Luttre 137
1190 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jacques PERILLEUX, avocat,
rue Bréderode 13
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 février 1995 par Emmanuel MAINIL, qui demande l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 12 décembre 1997 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 24 mars 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 1998;

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

Entendu, en ses observations, le requérant;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DEBUSSCHERE, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le 22 novembre 1991, le Roi prend un arrêté fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des exécutifs et des personnes morales qui en dépendent (en abrégé ARPG).

2. Le 1^{er} juillet 1993, le gouvernement wallon adopte différents textes réglementaires concernant le statut de son personnel, et notamment l'arrêté du 1^{er} juillet 1993 portant le statut des fonctionnaires de la Région.

3. Par son arrêt n° 47.689, du 31 mai 1994, le Conseil d'Etat annule l'arrêté royal précité du 22 novembre 1991.

4. Le 8 juillet 1994, par son arrêt n° 48.523, le Conseil d'Etat annule aussi l'arrêté du gouvernement

wallon du 1^{er} juillet 1993, précité; le motif de l'annulation est l'incompétence de l'auteur de l'acte; en effet, compte tenu de l'annulation de l'ARPG, l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, donnant compétence aux Communautés et aux Régions pour fixer le statut de leur personnel, était censé ne pas être entré en vigueur.

5. Le 26 septembre 1994, le Roi prend un nouvel arrêté fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent. L'article 73 de cet arrêté royal dispose qu'il produit ses effets le 7 mars 1992.

6. L'arrêté royal du 26 septembre 1994 a donné lieu à plusieurs recours en annulation. Par ses arrêts n^{os} 62.922 à 62.924 du 5 novembre 1996, le Conseil d'Etat a déclaré irrecevables ou non fondés six des neuf moyens invoqués à l'appui de ces recours, et il a sursis à statuer pour le surplus en posant, pour ce qui concerne les articles 11, 62 et 63 dudit arrêté, deux questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. La Cour a répondu à ces questions par son arrêt n^o 78/97 du 17 décembre 1997.

7. Le 27 octobre 1994, après avoir recueilli l'accord de l'inspection des Finances, le gouvernement wallon adopte en première lecture un avant-projet d'arrêté portant le statut des fonctionnaires de la Région. Cet avant-projet est soumis à la négociation syndicale au sein du Comité de secteur n^o XVI, qui marque un accord unanime sur le texte le 10 novembre 1994.

8. Le gouvernement wallon adopte le texte en seconde lecture le 17 novembre 1994. Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été publié au Moniteur belge du 6 décembre 1994. Son préambule porte ce qui suit :

" ...

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, modifié par la loi du 4 juillet 1989;

Vu l'urgence;

Considérant que le Conseil d'Etat a annulé, par arrêt du 4 juillet 1994, l'arrêté du gouvernement wallon du 1^{er} juillet 1993 portant le statut des fonctionnaires de la Région au seul motif de l'incompétence de son auteur, à la suite de l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent;

Considérant que, depuis lors, le personnel des services du gouvernement wallon se trouve soumis à un statut hybride constitué à la fois de normes applicables aux agents de l'Etat et de normes adoptées par le gouvernement wallon et non annulées par le Conseil d'Etat, à savoir le statut pécuniaire des fonctionnaires wallons;

Considérant que cette situation a suscité une instabilité juridique préjudiciable au bon fonctionnement de l'administration;

Considérant qu'à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut, une unanimité s'est dégagée en vue de procéder à la réfection immédiate de l'acte censuré par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 8 juillet 1994;

Considérant par ailleurs que l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays précise en son article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qu'aucun accord entre employeur et travailleur prévoyant une augmentation de rémunération ne peut être pris entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 1996;

Considérant ainsi que la période durant laquelle des augmentations de rémunération peuvent être accordées au personnel des services du gouvernement wallon est très courte;

Considérant que les protocoles n^{os} 110 et 124 du Comité de secteur n^o XVI des 9 décembre 1993 et 31 mars 1994 prévoient une révision générale des barèmes;

Considérant qu'il est impératif d'adopter sans retard les mesures permettant d'une part de remédier à l'instabilité juridique précitée et d'autre part, de rendre effective, avant le 1^{er} janvier 1995, l'application des protocoles mentionnés ci-dessus à tous les fonctionnaires wallons;

Considérant que le présent arrêté reproduit l'arrêté du gouvernement wallon du 1^{er} juillet 1993 précité, lequel avait fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat;

..."

9. Le 9 novembre 1995, le gouvernement wallon prend un arrêté modifiant l'article 35 de l'arrêté attaqué. Le 23 janvier 1997, il prend un nouvel arrêté modifiant l'arrêté précité. Ces arrêtés ne font pas l'objet de recours en annulation;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation de l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat et des articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays et fondé sur la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, l'excès de pouvoir et le détournement de pouvoir"; qu'il expose que conformément à l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, les projets d'arrêtés réglementaires doivent être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat hors les cas d'urgence spécialement motivés et que l'obligation de motiver spécialement l'urgence n'est remplie que si l'urgence est formellement motivée et si les motifs invoqués sont exacts et pertinents; qu'il discerne trois arguments avancés pour justifier l'urgence et critique chacun d'eux, faisant valoir notamment ce qui suit à propos du premier argument, selon lequel l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux a créé une instabilité juridique à laquelle il convient de mettre un terme :

- le premier considérant développant cet argument se borne à rappeler un fait, ce qui "ne justifie en rien l'urgence";
- le deuxième considérant n'est pas correct car le statut pécuniaire -attaqué par ailleurs - n'est pas fondé sur le statut administratif et il n'est pas démontré que "le caractère prétendument hybride" du statut existant "créerait des dysfonctionnements de nature à justifier l'urgence";
- le troisième considérant fait état d'une instabilité juridique inexistante puisque, par l'effet de l'annulation de l'arrêté royal du 22 novembre 1991, "l'article 87, par. 3 ancien, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 redevenait d'application et rendait applicable aux agents des entités fédérées le statut des agents de l'Etat";
- enfin, l'unanimité invoquée dans le quatrième considérant ne justifie pas l'urgence et n'implique pas "que l'unanimité portait sur le fait qu'il ne fallait pas consulter le Conseil d'Etat";

que, dans son mémoire en réplique, le requérant soutient que la partie adverse "accumule les erreurs de fait et les erreurs de raisonnement", sans répondre à l'argumentation développée dans la requête; qu'en ce qui concerne l'instabilité juridique invoquée, il souligne, notamment, qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 et avant l'annulation de celui-ci, la partie adverse n'a fait usage de son autonomie statutaire qu'en prenant l'arrêté déjà cité du 1^{er} juillet 1993 et qu'aucune décision individuelle n'a été prise sur base de cet arrêté; qu'il fait aussi valoir que les considérations relatives à la rétroactivité de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 sont dépourvues de pertinence, puisque la question n'est pas posée en l'espèce;

Considérant que l'acte attaqué est de ceux dont le projet devait être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, sauf urgence spécialement

motivée; qu'il n'a pas été soumis à cet avis mais invoque l'urgence; que trois conditions doivent être réunies pour qu'il soit satisfait à l'obligation de motiver spécialement l'urgence, à savoir une condition de forme - la présence d'une motivation de l'urgence - et deux de fond - l'exactitude du motif invoqué et sa pertinence -; qu'il appartient au Conseil d'Etat de contrôler la réunion de ces conditions et de vérifier si la motivation de l'urgence n'est pas démentie par les faits;

Considérant que le préambule de l'acte attaqué contient une motivation de l'urgence dont le contenu a été rappelé dans l'exposé des faits; qu'il est ainsi satisfait à la condition de forme; que, compte tenu du délai qui s'est écoulé entre, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 1^{er} juillet 1993 et l'adoption de celui, présentement attaqué, du 17 novembre 1994, et, d'autre part, cette adoption et la publication de l'arrêté au Moniteur belge, la motivation de l'urgence n'est pas démentie par les circonstances;

Considérant que le premier motif invoqué pour justifier l'urgence est l'instabilité juridique consécutive à l'annulation, par le Conseil d'Etat, de l'arrêté du gouvernement wallon du 1^{er} juillet 1993 portant le statut des fonctionnaires de la Région; que le statut des fonctionnaires est constitué d'un ensemble de normes qui organisent les relations entre l'administration et ses agents ainsi qu'entre les agents eux-mêmes; que l'arrêté précité du 1^{er} juillet 1993 a fixé l'essentiel du statut administratif des fonctionnaires de la Région wallonne, mais que d'autres normes réglementaires ont, après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 22 novembre 1991, réglé des aspects particuliers de ce statut administratif (arrêté du 10 mars 1994 portant conversion des grades des niveaux 2+, 2, 3 et 4 au sein des ministères, arrêté du 14 avril 1994 portant conversion des grades du niveau 1 au sein des ministères), ainsi que le statut pécuniaire

(arrêté du 14 avril 1994); que, si d'autres arrêtés ont fait l'objet de recours en annulation, au moment de l'acte attaqué, seul celui du 1^{er} juillet 1993 avait été annulé par un arrêt du Conseil d'Etat; qu'il s'ensuit qu'à l'époque, les agents de la Région wallonne étaient soumis pour partie au statut des agents de l'Etat et pour partie à des arrêtés réglementaires qui leur étaient propres; que la partie adverse a démontré, sans être valablement contredite par le requérant, qu'il existait des incompatibilités entre ces arrêtés réglementaires et le statut des agents de l'Etat; qu'il n'était par conséquent pas inexact de constater que ces agents étaient soumis à un statut hybride, en ce sens que les normes qui les régissaient émanaient d'autorités différentes, et étaient parfois contradictoires, ce qui était une source d'instabilité juridique; que, même si c'est à propos de dispositions autres que l'acte faisant l'objet du présent recours et d'une question de rétroactivité non soulevée en la présente cause, cet état d'instabilité est confirmé, tant par la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 31/95 du 4 avril 1995, que par le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 26 septembre 1994 et par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis préalable audit arrêté royal, qui ont souligné l'insécurité juridique majeure qui résulterait de l'absence de rétroactivité du nouvel arrêté royal fixant les principes généraux, et ce en raison des initiatives prises par les Exécutifs sur base de l'arrêté royal du 22 novembre 1991; que le premier motif énoncé dans le préambule de l'acte attaqué n'est pas inexact et qu'il suffit à justifier l'urgence invoquée;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen du défaut de base légale de l'acte attaqué et de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'il rappelle qu'après l'annulation de l'arrêté royal précité du 22 novembre 1991, le Roi a adopté, le 26 septembre 1994, un arrêté ayant le même objet qui a, lui aussi, été entrepris

en annulation; qu'il expose que si l'arrêté royal du 26 septembre 1994 était annulé, les articles 87, § 3 ancien et 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 seraient à nouveau d'application, ce qui excluerait la compétence des entités fédérées pour fixer le statut de leur personnel, de sorte que l'acte attaqué émanerait d'un auteur incompétent;

Considérant qu'en réplique, le requérant invoque, sous le couvert du deuxième moyen, un moyen pris "de l'illégalité de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant conversion des grades des niveaux 2+, 2, 3 et 4 au sein des ministères et de la violation de l'article 87, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980"; qu'il expose par ailleurs qu'il ne pourra répondre à la partie adverse que lorsque le Conseil d'Etat se sera prononcé sur la légalité de l'arrêté royal précité du 26 septembre 1994;

Considérant que, tel qu'il est présenté dans la requête introductive d'instance, le moyen ne formule aucun grief de légalité à l'encontre de l'arrêté royal du 26 septembre 1994; qu'il repose sur une hypothèse d'incompétence qui résulterait de l'annulation éventuelle d'un acte autre que l'acte attaqué; qu'un moyen qui repose uniquement sur des hypothèses n'est pas un moyen de droit et est, partant, irrecevable; qu'en tant qu'il est pris, en réplique, de l'illégalité de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant conversion des grades des niveaux 2+, 2, 3 et 4 au sein des ministères, le moyen aurait pu être invoqué dans la requête en annulation et est donc irrecevable *ratione temporis*;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de "la violation du principe de bonne administration et de la contradiction interne de l'article 6 et de l'article 139 faisant l'objet de la présente requête"; qu'il expose que, selon son article 139, l'acte attaqué

entre en vigueur le 1^{er} décembre 1994, ce qui contredit et méconnaît l'article 6, aux termes duquel "Avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, chaque conseil de direction procède à la description de la fonction correspondant à chaque emploi"; qu'il soutient que cette contradiction empêche qu'il soit fait application des titres II et III de l'arrêté attaqué et demande l'annulation des articles 6 et 139 et des titres II et III précités;

Considérant qu'en réplique, le requérant critique la thèse de la partie adverse qui fait état de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant des dispositions transitoires applicables aux fonctionnaires de la Région wallonne, selon lequel l'article 6 précité n'est pas applicable lors de la première affectation du personnel aux emplois prévus aux cadres; qu'il soutient qu'une disposition transitoire ne dispense pas de se conformer à l'arrêté prévoyant qu'une disposition générale doit entrer en vigueur à une date déterminée;

Considérant que ce troisième moyen doit être compris comme tendant uniquement à l'annulation des articles 6 et 139 et, par voie de conséquence, des titres II et IV de l'acte attaqué; qu'en incluant dans sa demande d'annulation les titres II et III précités, le requérant se contredit et postule une annulation qui serait sans effet puisque les dispositions qui, par l'effet de l'annulation de l'article 139, entreraient en vigueur dix jours après leur publication au Moniteur belge, seraient par hypothèse elles-mêmes annulées;

Considérant que la circonstance que les conseils de direction n'ont pas procédé à la description des fonctions correspondant à chaque emploi avant le 1^{er} décembre 1994, comme le voudrait l'application combinée des articles 6 et 139 précités, pourrait tout au plus signifier que l'article 6 aurait été méconnu à l'occasion

de décisions individuelles, ce qui n'impliquerait pas, pour autant, une contradiction avec l'article 139; qu'au demeurant, le moyen ne pourrait entraîner que l'annulation des mots "avant l'entrée en vigueur du présent arrêté" figurant à l'article 6; que cette annulation serait dépourvue d'effets en raison de la disposition transitoire invoquée par la partie adverse et dont le requérant n'allègue pas qu'elle serait illégale; que le moyen ne peut être accueilli,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le douze juin 1900 nonante-huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.