

AD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
12-03-1982
Transmis à M. <i>Coenraets</i> Oorgemaakt aan de H.

L. 14.527/VR.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 26 février 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "fixant le statut pécuniaire de l'administrateur général de la radio-télévision belge de la Communauté culturelle française", a donné le 10 mars 1982 l'avis suivant, après que la demande eut été déférée aux chambres réunies de la section par décision du Premier Président, prise en application de l'article 85bis des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

Le projet d'arrêté de l'Exécutif a pour objet de déterminer le statut pécuniaire de l'administrateur général de la "Radio-télévision belge de la Communauté culturelle française". D'emblée il apparaît que cette matière est soumise à plusieurs dispositions qui sont inspirées par des préoccupations différentes et dont il y a lieu de rechercher comment elles doivent être combinées.

Aux termes de l'article 23 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la "Radio-télévision belge de la Communauté culturelle française" (R.T.B.F.), "le statut de l'administrateur général, sa rémunération et ses indemnités sont fixés par arrêté royal délibéré en conseil des ministres". L'article 21 du décret rend applicable au nouvel institut la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Depuis l'entrée en vigueur du décret précité, le législateur a adopté la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Celle-ci établit les règles suivantes qui présentent de l'intérêt pour l'objet du projet :

I. Afin d'assurer une large autonomie aux Communautés et aux Régions, l'article 9 prévoit que "le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans

le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions". Le même article ajoute que le décret peut accorder la personnalité juridique à ces établissements et entreprises.

II. Dans la matière visée par ledit article 9, l'article 13, § 3, apporte une restriction à l'autonomie des Régions et des Communautés en portant que "Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région".

III. Toutefois, pour contenir dans des limites suffisamment étroites la restriction apportée par le paragraphe 3 à l'autonomie des Communautés et des Régions, le paragraphe 5 substitue la compétence des autorités de celles-ci à la compétence des autorités nationales. Il le fait en ces termes : "Les attributions que fixent les lois précitées (notamment la loi du 16 mars 1954) sont exercées, selon le cas, par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

IV. L'article 13, § 6, contient des dispositions particulières rédigées comme suit :

"A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire, les compétences attribuées par la loi du 16 mars 1954 au Ministre ayant la fonction publique dans ses attributions sont exercées par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

+

Il convient de rappeler le texte de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 :

"Le Roi fixe le statut et le cadre du personnel des organismes énumérés à l'article 1er, sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et de l'accord du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions. L'accord du Ministre des Finances est, en outre, requis pour la fixation du cadre et du statut pécuniaire".

+

+

+

.../...

Le texte figurant en tête du paragraphe 6 de l'article 13 de la loi spéciale est rédigé de manière imprécise. En effet, ce texte porte simplement les mots : "A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire"; il n'indique pas la portée exacte de l'exception qu'il établit. Il soulève dès lors des difficultés pour la détermination de la relation qui existe entre, d'une part, la disposition qu'il énonce et, d'autre part, le paragraphe 5 du même article.

A. Selon une première interprétation, par le membre de phrase "A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire", l'article 13, § 6, distingue, dans l'ensemble de la matière relative aux organismes d'intérêt public dépendant d'une Communauté ou d'une Région, une matière particulière pour lui rendre applicable un régime de caractère profondément dérogatoire. Pour cette matière particulière qu'est la fixation du statut administratif et pécuniaire du personnel, il y a exclusion du régime général établi par le paragraphe 5 et selon lequel les attributions fixées par la loi du 16 mars 1954 sont exercées, selon le cas, par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région. Par conséquent, pour la matière indiquée, c'est l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 qui reste d'application : c'est donc une autorité nationale qui fixe le statut administratif et pécuniaire, plus précisément le Roi agissant sur proposition du ministre ou des ministres dont relève l'organisme.

A l'appui de cette première interprétation, on peut faire valoir que l'article 87, § 3, de la loi spéciale soumet le personnel des administrations des Communautés et des Régions, aux règles légales et statutaires applicables aux agents des

.../...

administrations de l'Etat. Cette disposition, qui apporte une restriction à l'autonomie des Communautés et des Régions, a été voulue pour éviter des différences de statut qui provoqueraient de graves difficultés dans la pratique, notamment en matière de recrutement ou de "transposition" des agents. Une telle considération vaut aussi lorsqu'il s'agit des agents des organismes d'intérêt public dépendant des Communautés et des Régions.

A l'appui de la même interprétation, on peut encore faire valoir des passages des travaux préparatoires.

Un membre de la Commission du Sénat avait déposé un amendement tendant à insérer, à l'article 13, § 6, après le mot "fixation", les mots "des règles de base". Il l'avait justifié comme suit : "Il n'y a aucune raison en dehors des règles fondamentales, de ne pas tenir compte des spécificités des Régions et des Communautés". En séance de la Commission, l'auteur de l'amendement "ajoute qu'en dehors des règles de base dont il admet parfaitement qu'elles doivent être unifiées au niveau de l'ensemble du pays pour éviter des distorsions et des concurrences stupides, il faut laisser aux Régions et aux Communautés, un minimum de liberté en la matière". Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) "demande formellement le rejet de l'amendement qui lui paraît extrêmement dangereux" (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 226).

L'amendement a été à nouveau présenté à la séance publique du Sénat du 23 juillet 1980. Le Ministre des Réformes institutionnelles (F.) en a demandé le rejet dans les termes suivants : "Quant au problème des règles de base, il nous paraît extrêmement important que l'ensemble de ce qui concerne le statut de la Fonction publique reste national. Cet élément d'accord se trouvait déjà dans le Pacte d'Egmont et avait été approuvé par le parti dont sont membres les auteurs de ces amendements" (Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 2465).

B. Selon une seconde interprétation, la portée de l'exception établie par le premier membre de phrase du paragraphe 6 est limitée à ce que ses termes imposent. Or ceux-ci ne formulent, en ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente pour fixer le statut administratif et pécuniaire, aucune dérogation à la règle de compétence établie par le paragraphe 5 et selon laquelle, pour l'application de la loi du 16 mars 1954, les organes correspondants des Communautés et des Régions sont substitués aux autorités nationales.

Par conséquent, c'est l'Exécutif qui, conformément au paragraphe 5, est compétent pour fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel d'un organisme d'intérêt public dépendant d'une Communauté ou d'une Région. Mais en cette matière, l'Exécutif ne peut décider que moyennant l'accord du Ministre national ayant la fonction publique dans ses attributions : c'est cette règle qui constitue l'objet propre de l'article 13, § 6.

La seconde interprétation exposée n'est pas incompatible avec les extraits des travaux préparatoires reproduits ci-dessus. En effet, l'exigence de l'accord du Ministre national qui a la fonction publique dans ses attributions permet d'atteindre un degré suffisant d'harmonie entre les statuts administratifs et pécuniaires des personnels des organismes d'intérêt public dépendant des Communautés et des Régions et les statuts des autres organismes d'intérêt public.

En faveur de la même interprétation, on peut faire valoir que reconnaître à une autorité nationale le pouvoir de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel d'un organisme d'intérêt public dépendant d'une Communauté ou d'une Région, serait admettre une restriction à l'autonomie des

.../...

Communautés et des Régions. L'article 9 de la loi spéciale affirme ce principe d'autonomie en matière de création et d'organisation d'établissements et d'octroi à ceux-ci de la personnalité juridique. A défaut d'un texte dont la portée serait certaine, on doit considérer que le législateur n'a pas entendu, par l'article 13, § 6, apporter au principe de l'autonomie des Communautés et des Régions, l'importante restriction consistant à maintenir entièrement à l'autorité nationale, le pouvoir de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel d'un organisme d'intérêt public dépendant d'une Communauté ou d'une Région. Cette considération justifie, compte tenu de l'imprécision du texte, l'adoption de la seconde interprétation.

Au surplus, la mention du Ministre de la Fonction publique dans l'article 13, § 6, serait surabondante si la compétence de fixer le statut administratif et pécuniaire était maintenue au Roi.

+

+

+

PREAMBULE.

Il n'est pas d'usage de citer au préambule la loi spéciale du 8 août 1980, car l'objet principal de cette loi est d'opérer une répartition des compétences entre les Communautés, les Régions et l'Etat, répartition des compétences qu'il est superflu de rappeler à l'occasion de chaque projet d'arrêté.

.../...

Mais l'arrêté en projet se fonde sur les dispositions combinées des paragraphes 3, 5 et 6 de l'article 13 de la loi spéciale. Ces dispositions ne concernent pas seulement la répartition des compétences entre l'Etat, la Communauté et la Région; elles permettent de déterminer l'autorité de la Communauté qui a le pouvoir de décision et l'autorité nationale moyennant l'accord de laquelle cette première autorité peut agir.

Le préambule devrait donc contenir un premier alinéa libellé comme suit :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 13, § 3, § 5 et § 6;"

L'accord du Ministre de la Fonction publique devrait être visé.

Selon les informations données au Conseil d'Etat, le Ministre de la Fonction publique a donné son accord, le 2 août 1981, sur un projet dont la teneur n'a pas été modifiée. Rien ne justifierait donc de considérer cet accord comme périmé.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ADRIAENS,	président,
	P. TAPIE,	président de chambre,
	H. ROUSSEAU,	
	H. COREMANS,	conseillers d'Etat,
	Ch. HUBERLANT,	
	Gh. TACQ,	
	P. DE VISSCHER,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	S. FREDERICQ,	section de législation,
	G. SCHRANS,	
Mesdames :	M. BENARD,	greffier,
	M. VAN GERREWEY,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. G. BOLAND, premier auditeur, par M. Ch. MENDIAUX, auditeur, et par M. H. VERHULST, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.