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 2 décembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "instituant pour le personnel de ses services une chambre de recours départementale, une chambre de recours du personnel du niveau 1 et une chambre de recours des fonctionnaires généraux", a donné le 30 mai 1984 l'avis suivant :

Selon l'article 87, paragraphe 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le personnel dont dispose en propre chaque Exécutif, "est soumis aux règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs, aux agents temporaires, au personnel auxiliaire et au personnel ouvrier temporaire de l'Etat".

Il n'est donc pas permis aux Exécutifs des Régions et des Communautés d'adopter, pour leur personnel, un statut qu'ils fixeraient librement. En principe, c'est le statut des agents de l'Etat qui s'applique de plein droit.

Certes, lorsque le statut des agents de l'Etat doit être appliqué aux agents des Communautés et des Régions, il faut substituer l'Exécutif au Roi ou aux ministres chaque fois que le statut reconnaît à ceux-ci un pouvoir de décision en vue de déterminer des situations individuelles, notamment en matière de nominations, de promotions, de sanctions. Ceci résulte essentiellement des articles 83 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En outre, l'Exécutif est fondé à prendre certaines dispositions, même de nature réglementaire, qui sont justifiées par les besoins spécifiques de ses services, à la condition que ces dispositions n'emportent aucune dérogation au statut des agents de l'Etat.

.../...

L'article 6, § 1er, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat prévoit que "des dispositions particulières assurent dans chaque ministère, l'exécution du présent statut et des arrêtés qui l'ont modifié ou complété" et autorise le Roi à prendre ces dispositions particulières lui-même ou à confier le pouvoir de les prendre aux ministres, ceux-ci ne pouvant cependant, sauf disposition contraire expresse, déroger aux règles du statut.

Selon le paragraphe 2 du même article, "les dispositions qui, tout en ayant l'objet défini au paragraphe 1er, contiennent des dérogations au (présent) statut non expressément prévues par celui-ci, sont soumises (...) aux formalités prescrites par l'article 116", c'est-à-dire aux formalités imposées pour la modification du statut, lesquelles consistent dans la motivation de l'arrêté et dans la délibération de cet arrêté en Conseil des Ministres.

L'Exécutif de la Communauté française, comme l'Exécutif flamand ou l'Exécutif régional wallon, peut assurément prendre les dispositions particulières dont il est question à l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui ne comportent pas de dérogation au statut ou comportent seulement des dérogations que le statut lui-même autorise. Encore faut-il que ces dispositions soient "particulières", en ce sens qu'elles doivent être nécessaires pour assurer l'exécution, dans l'administration pour laquelle elles sont édictées, des règles inscrites dans le statut lui-même. L'Exécutif peut faire, pour son personnel, ce que tout ministre national peut être autorisé à faire pour le personnel de son département.

.../...

Il est, par contre, exclu que l'Exécutif prenne des dispositions qui seraient incompatibles avec le statut ou tendraient à y déroger dans des cas où le statut ne prévoit pas, pour le Roi ou le Ministre, cette faculté de dérogation.

Le statut des agents de l'Etat ne peut être adapté par les Exécutifs des Communautés et des Régions aux besoins de leurs administrations respectives que dans la mesure où les dispositions qui sont prises à cette fin sont conformes au statut lui-même ou ne dérogent à ses règles que dans des cas où il l'autorise.

Il est d'ailleurs parfaitement concevable qu'un arrêté royal complète le statut en prévoyant expressément des cas où, à l'égard du personnel des Communautés et des Régions, des dérogations peuvent être apportées aux règles qu'il établit. Par exemple, pour le personnel des Communautés et des Régions, des dispositions particulières peuvent, en fonction des situations istant dans ces administrations, déroger aux articles 82 à 95bis de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ou à certains de ceux-ci.

Mais les règles de fond du statut, celles qui déterminent au sens le plus large de cette expression, "les droits et obligations des agents", doivent, en tout état de cause s'appliquer au personnel des Communautés et des Régions comme au personnel de l'Etat. Le système des chambres de recours dans son principe même - en tant qu'il offre aux agents le droit d' "être jugés par leurs pairs", avant que l'autorité prenne certaines décisions à leur égard, particulièrement en matière disciplinaire - ne pourrait être supprimé ou altéré pour les administrations des Communautés et des Régions alors qu'il resterait en vigueur pour

les administrations des départements de l'Etat.

+

+ +

L'arrêté en projet tend à instituer trois chambres de recours particulières, qui seraient appelées à connaître des recours introduits par les agents appartenant aux services de l'Exécutif de la Communauté française dans les cas où les agents de l'Etat bénéficient d'un recours auprès des chambres de recours prévues aux articles 82 et suivants du statut du 2 octobre 1937.

I. La Chambre de recours départementale prévue à l'article ler du projet ne paraît avoir ni une composition, ni une compétence différentes de celles des chambres de recours départementales instituées par l'article 82 du statut des agents de l'Etat. Cet article porte notamment qu' "Il est institué dans chaque ministère une ou plusieurs chambres de recours départementales".

En ce qui concerne la chambre de recours prévue par son article ler, le projet ne peut avoir pour objet que de disposer qu'il y aura une seule chambre de recours départementale pour l'ensemble des services de l'Exécutif de la Communauté française. Ainsi compris, l'article ler du projet constitue une mesure d'exécution qu'il appartient à l'Exécutif de prendre. Pour le surplus, l'Exécutif de la Communauté française peut constituer la chambre de recours départementale conformément aux règles du statut des agents de l'Etat; il peut en nommer le président et la moitié

des assesseurs et inviter les organisations syndicales à désigner l'autre moitié des assesseurs. Les services de la Communauté française peuvent, en effet, être assimilés à un ministère pour l'application du statut puisque, d'une part, il résulte de l'article 88 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qu'ils sont directement issus d'un ministère au sens du statut et que, d'autre part, ils demeurent un ensemble d'agents groupés dans un même cadre et soumis à une même autorité, à savoir l'Exécutif.

II. La Chambre de recours du personnel du niveau 1, prévue à l'article 2 du projet, aurait, à l'égard des agents titulaires d'un grade classé aux rangs 10, 11, 12, 13 et 14, appartenant aux services de l'Exécutif de la Communauté française, la compétence de la chambre de recours interdépartementale instituée par l'article 82 du statut du 2 octobre 1937. La chambre de recours des fonctionnaires généraux, prévue à l'article 3 du projet, aurait, à l'égard des agents de la Communauté titulaires d'un grade classé aux rangs 15, 16 et 17, la compétence de la chambre de recours des fonctionnaires généraux instituée par l'article 82 du statut du 2 octobre 1937. Les articles 4 à 6 du projet établissent des règles de composition des chambres de recours créées par les articles 2 et 3. Ces règles diffèrent - par la nature même des choses - des règles relatives à la composition des chambres de recours prévues par le statut des agents de l'Etat. A cet égard, on relèvera spécialement qu'une moitié des assesseurs de la chambre de recours du personnel du niveau 1 (article 5 du projet) seraient des agents "revêtus d'un grade classé au rang 13 au moins" et que l'autre moitié des assesseurs de cette même chambre de recours seraient "désignés par les organisations syndicales représentées au Comité de consultation syndicale des services publics de l'Exécutif". Le projet diffère ainsi du statut qui, pour la chambre de recours interdépartementale, dispose, d'une part, que les assesseurs qui siègent pour l'examen d'une affaire, "doivent

appartenir à un niveau égal ou supérieur à celui du requérant" (article 84, alinéa 2, du statut des agents de l'Etat) et, d'autre part, qu'une moitié des assesseurs sont désignés "par les organisations syndicales représentées au comité de consultation syndicale compétent", c'est-à-dire au comité général de consultation syndicale (article 84, alinéa ler, b, du statut des agents de l'Etat). Selon l'article 6 du projet, les assesseurs de la chambre de recours des fonctionnaires généraux seront "les fonctionnaires des services de l'Exécutif de la Communauté française revêtus d'un grade classé aux rangs 17 ou 16", tandis que la chambre de recours des fonctionnaires généraux prévue par l'article 83bis du statut des agents de l'Etat est composée, par section, "des secrétaires généraux en activité de service, du même rôle linguistique que le requérant", c'est-à-dire exclusivement de fonctionnaires titulaires d'un grade du rang 17.

Dans son rapport à l'Exécutif de la Communauté française, le Président de cet Exécutif présente le projet comme "une adaptation des modalités fixées dans le statut pour l'Administration générale du Royaume". L'un des considérants de l'arrêté n projet souligne que "le personnel et les Services de l'Exécutif de la Communauté française forment une entité administrative totalement indépendante de l'Administration générale du Royaume en ce qu'ils relèvent d'un pouvoir autonome et qu'à ce titre des organes de gestion du personnel de cette administration ne sont pas adaptés ni susceptibles d'être adaptés à la situation nouvelle créée par la réforme institutionnelle".

L'application du statut des agents de l'Etat au personnel des Communautés et des Régions doit nécessairement susciter certaines difficultés. Dès qu'une règle analogue à celle qui fut finalement inscrite à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 fut envisagée au cours de l'élaboration de la réforme de l'Etat, le Conseil d'Etat a attiré l'attention sur ces difficultés. L'article 56, § 3, du projet de loi portant diverses

réformes institutionnelles (1) prévoyait déjà que le personnel des Régions serait "soumis aux dispositions qui règlent, pour les agents visés par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, la situation administrative, pécuniaire, sociale et syndicale ainsi que le régime de retraite, de survie, d'invalidité et des accidents du travail". Dans son avis du 28 juillet 1978, le Conseil d'Etat observait que "nombre de dispositions applicables aux agents visés par l'arrêté royal du 2 octobre 1937 sont rédigées en vue d'une application aux agents des ministères et ne sont pas applicables telles quelles au personnel des Régions". "Il appartiendra au législateur, ajoutait-il, d'apprécier s'il n'y a pas lieu d'habiliter le Roi à s'écarter, dans la mesure nécessaire pour répondre aux particularités de la situation des agents des administrations régionales, des dispositions légales et réglementaires applicables aux agents de l'Etat" (2). Ces observations furent rappelées dans l'avis donné les 31 mai et 6 juin 1979 sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (3). Il y a été à nouveau renvoyé dans l'avis donné le 6 juin 1980 sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980 (4).

Comme la loi spéciale de réformes institutionnelles s'est bornée à établir le principe de la soumission des agents des Communautés et des Régions aux différents statuts applicables au personnel de l'Etat, lesdits statuts s'appliquent, en principe, tels quels aux personnels des Communautés et des Régions. Seules les adaptations indispensables peuvent y être apportées. Et seul le pouvoir national, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, est compétent pour décider les modifications et les dérogations

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., 1977-1978, n° 461/1.
(2) Doc. parl. Ch., 1977-1978, 461/10, p. 7.
(3) Doc. parl. Sén., s.e. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 32.
(4) Doc. parl. Sén., 1979-1980, n° 434/1, annexe, pp. 1-2.

nécessaires à la suite de l'extension du champ d'application des règles statutaires aux administrations des Communautés et des Régions.

+

En conclusion, à l'exception de l'article 1er, le projet excède les limites de la compétence de l'Exécutif de la Communauté française.

En effet, il ressort des observations qui précèdent que seule l'autorité nationale peut modifier les règles du statut des agents de l'Etat pour les adapter aux besoins particuliers des administrations des Communautés et des Régions ou pour prévoir que des dérogations pourront y être apportées. Dans le second cas, il appartiendra à l'Exécutif de prendre lui-même les mesures qu'il jugera indispensables. Il est évidemment loisible à l'Exécutif de faire connaître au Gouvernement national l'intérêt qu'il y a à ce que de telles dérogations au statut soient autorisées.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs :	H. ADRIAENS,	président du Conseil d'Etat,
	P. TAPIE,	président de chambre,
	H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, Gh. TACQ, A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	F. RIGAUX, F. DE KEMPENEER, J. SCHRANS, J. DE GAVRE,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames :	M. BENARD, M. VAN GERREWEY,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par M. Ch. MENDIAUX, premier auditeur et M. W. DEROOVER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.