

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 Région wallonne, le 16 mai 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "instituant et fixant la composition des chambres de recours du Ministère de la Région wallonne", 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 régional wallon, comme l'Exécutif flamand ou l'Exécutif de la Communauté française, 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 existant 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 qui seraient appelées à se substituer aux chambres de recours prévues par le statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937, en ce qui concerne les recours introduits par les agents de l'administration de la Région wallonne : une chambre de recours des agents de niveaux 2, 3 et 4, une chambre de recours

.../...

des agents de niveau 1 revêtus d'un grade classé jusqu'au rang 14 inclus, et une chambre de recours des fonctionnaires généraux revêtus d'un grade classé aux rangs 15, 16 et 17.

La première de ces chambres de recours n'est, en réalité, qu'une chambre de recours départementale. Une telle chambre de recours doit d'ailleurs, en vertu de l'article 82 du statut, être instituée pour l'administration de la Région wallonne. Cette administration doit, en effet, pour l'application du statut des agents, être assimilée à un ministère, puisque, d'une part, il résulte de l'article 88 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qu'elle est directement issue d'un ministère (1) et que, d'autre part, elle demeure un ensemble d'agents groupés dans un même cadre et soumis à une même autorité, à savoir l'Exécutif régional.

L'article 82 du statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937 dispose qu' "il est institué dans chaque ministère une ou plusieurs chambres de recours départementales". L'Exécutif peut, pour exécuter cet article du statut des agents, décider qu'il n'y aura qu'une seule chambre de recours départementale. Mais il ne peut remplacer sa dénomination, telle qu'elle est fixée par le statut, par l'expression "chambre de recours des agents de niveaux 2, 3 et 4", qui présente d'ailleurs l'inconvénient d'être plus longue.

Il va de soi que l'Exécutif régional wallon peut constituer la chambre de recours départementale prévue par l'article 82 du statut des agents de l'Etat, conformément aux règles inscrites

.../...

(1) La dénomination "Ministère de la Région wallonne" est encore utilisée par le projet lui-même.

dans l'arrêté royal du 2 octobre 1937 : il peut nommer le président, choisir une moitié des assesseurs, agréer les assesseurs présentés par les organisations syndicales.

Les deux autres chambres de recours que le projet entend instituer auraient, par la nature des choses, une composition différente de celle des chambres auxquelles elles devraient se substituer. En ce qui concerne la chambre de recours des fonctionnaires généraux prévue par le projet, cela résulte clairement de l'article 2 du projet qui dispose que "siègent en qualité d'assesseurs (...) le Secrétaire général, l'Administrateur général et le Directeur général adjoint au Secrétaire général". Selon l'article 83bis du statut des agents de l'Etat, la chambre de recours des fonctionnaires généraux comprend comme assesseurs "les secrétaires généraux en activité de service du même rôle linguistique que le requérant", donc ni administrateur général, ni directeur général. Le projet est muet sur la composition de "la chambre de recours des agents de niveau 1 revêtus d'un grade classé jusqu'au rang 14 inclus". Mais il est évident que cette composition ne correspondra pas à celle de la chambre de recours interdépartementale et que, notamment, la chambre ne comprendra pas de fonctionnaires appartenant à d'autres départements ou administrations assimilables à des départements ministériels. Il s'agit donc ici de modifications plus importantes du statut des agents de l'Etat, non dépourvues de conséquences quant à l'application aux agents de la Région wallonne du principe du "jugement par les pairs". L'Exécutif régional wallon n'a pas le pouvoir de les décider, le statut n'autorisant pas de telles dérogations aux règles qu'il établit en cette matière.

L'article 3 de l'arrêté en projet dispose que "chaque chambre de recours établit un règlement d'ordre intérieur". Dans la mesure où cet article répète la première partie de l'article 95bis, alinéa 2, du statut du 2 octobre 1937, il est dépourvu d'objet. Il conviendrait de le supprimer afin d'éviter que la présence d'une telle disposition dans un arrêté de l'Exécutif puisse

accréditer l'idée que cette règle pourrait être modifiée par un autre arrêté de l'Exécutif. Au surplus, cette disposition pourrait être interprétée comme visant à déroger à l'article 95bis du statut des agents de l'Etat en tant qu'il soumet le règlement d'ordre intérieur des chambres de recours "à l'approbation du ministre intéressé". Si tel était vraiment son but, il excéderait la compétence de l'Exécutif, puisqu'il tendrait à modifier, en ce qui concerne l'administration de la Région wallonne, une disposition du statut des agents de l'Etat applicable à ladite administration.

Il résulte des observations qui précèdent, que les trois premiers articles du projet sont entachés d'un excès de compétence. L'article 1er pourrait seulement être maintenu dans la mesure où il tend à prévoir qu'il n'existera qu'une seule chambre de recours départementale pour l'ensemble de l'administration régionale.

Le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat paraît fondé sur l'idée que l'administration de la Région wallonne se trouvant sous l'autorité d'un Exécutif entièrement autonome par rapport au pouvoir national, ses agents ne peuvent être soumis à un régime disciplinaire qui implique l'intervention d'autorités, fussent-elles simplement consultatives, qui relèvent de l'Etat. Le statut des agents de l'Etat devrait, dans cette conception, être adapté, en ce qui concerne les Régions, afin d'éviter que les agents de celles-ci ne soient amenés à exercer leurs recours en matière disciplinaire ou en matière de signalement auprès de la chambre de recours interdépartementale ou auprès de la chambre de recours pour fonctionnaires généraux, dont la composition dépend de l'Exécutif national.

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).

.../...

(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.

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

+

Il est évidemment loisible à l'Exécutif régional wallon de faire connaître au Gouvernement l'intérêt qu'il y a, du point de vue des besoins spécifiques des services de la Région, à ce que certaines dérogations puissent être apportées aux règles du statut. Utilisant la faculté de déroger à ces règles, que le statut lui offrirait s'il lui était donné satisfaction à cet égard, l'Exécutif pourrait alors prendre les dispositions particulières qu'il jugerait indispensables.

Les chambres réunies étaient composées de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.