

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 régional wallon, le 24 septembre 1984, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant règlement pour la nomination à certains grades de rangs 15 et 14 du Ministère de la Région wallonne", a donné le 21 novembre 1984 l'avis suivant :

OBJET DU PROJET.

En son article 1er, première phrase, le projet porte qu'en vertu de l'article 39, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, les fonctionnaires titulaires du rang 13 peuvent, au Ministère de la Région wallonne, être promus aux grades du rang 15.

En son article 1er, seconde phrase, le projet se borne, pour les promotions aux grades du rang 14, à renvoyer à l'article 40 de l'arrêté royal du 7 août 1939 déjà cité.

En son article 2, le projet porte que pour les fonctions d'inspecteur général à caractère de haute spécialisation qu'il énumère, l'Exécutif nommera par préférence des agents porteurs de diplômes spécialisés, tels que, par exemple, ceux d'ingénieur civil, d'ingénieur agronome, d'ingénieur chimiste et des industries agricoles, ou de licencié ou de docteur en sciences.

OBSERVATIONS PREALABLES.A. Observations générales sur le statut des agents relevant des Exécutifs.

On sait que l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles porte que :

.../...

"§ 3. Sans préjudice des dispositions de la présente section, le personnel 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".

La soumission du personnel des administrations dépendant des Exécutifs des Régions et des Communautés au statut fixé pour les agents des administrations de l'Etat constitue sans doute une restriction aux compétences des Communautés et des Régions à l'égard des agents placés sous l'autorité des Exécutifs. Mais cette restriction correspond à une volonté délibérée, inspirée par la préoccupation d' "éviter des distorsions et des concurrences stupides" (1). Une telle volonté s'est manifestée tout au long des travaux préparatoires. On trouve déjà une disposition semblable à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans l'article 56, § 3, du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (2) et dans l'article 55, § 3, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (3). A la séance publique du Sénat du 23 juillet

.../...

(1) C'est ce que reconnaissait un membre de la Commission du Sénat, qui lors de la discussion de la disposition relative au personnel des organismes d'intérêt public, devenue l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980, avait déposé un amendement tendant à limiter l'intervention de l'autorité nationale à la fixation des "règles de base". Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a déclaré "extrêmement dangereux" cet amendement, qui a été rejeté par 16 voix contre 1 (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, page 226).

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1, page 62.

(3) Doc. parl. Sén., sess. extr. 1979, n° 261, page 103.

1980, M. Ph. MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles (F) s'exprime en ces termes : " ... 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 ..." (1).

Si l'autorité nationale est ainsi compétente pour fixer le statut des agents des administrations des Communautés et des Régions, dans l'application du statut, l'Exécutif est substitué au Roi ou aux ministres pour la gestion de ses services et notamment lorsqu'il y a lieu de prendre des décisions individuelles. C'est ce qui résulte de l'article 83 et de l'article 87, § 1er, et § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'article 87, § 1er, porte notamment que " ... chaque exécutif dispose en propre d'une administration ... et d'un personnel". L'article 87, § 2, ajoute que "Chaque exécutif fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations ...".

L'Exécutif est, en outre, compétent pour prendre des dispositions réglementaires 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. En effet, il résulte des textes légaux cités que l'Exécutif a le pouvoir de prendre, pour le Ministère de la Communauté ou de la Région placé sous son autorité, les dispositions particulières, visées à l'article 6, § 1er, du statut du 2 octobre 1937, qui assurent l'exécution de ce statut sans y apporter de dérogation.

.../...

(1) Cette déclaration a également été faite à propos de la discussion de la disposition devenue l'article 13, § 6, de la loi du 8 août 1980.

B. Observations particulières relatives aux promotions aux grades du rang 15.

I. Il y a lieu de rappeler les règles établies pour lesdites promotions par l'article 39 de l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents, modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969.

En son alinéa 1er, l'article 39 énonce une règle générale, à laquelle l'alinéa 2 habilite le Ministre intéressé à déroger dans les limites qu'il détermine.

Ledit article 39 est rédigé comme suit :

"Article 39. Peuvent être promus aux grades du rang 15, les agents du rang 14 qui comptent une ancienneté de grade de trois ans au moins.

Toutefois, un arrêté ministériel pris avec l'accord du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions peut autoriser la promotion aux grades du rang 15 de certains agents du rang 13 qui comptent une ancienneté de grade de trois ans au moins. Dans ce cas, aucune condition d'ancienneté n'est exigée des agents du rang 14, lorsqu'ils sont en compétition avec des agents du rang 13".

En autorisant la promotion des fonctionnaires titulaires d'un grade du rang 13 aux grades du rang 15, l'article 1er, première phrase, du projet, fait application de l'article 39, alinéa 2, de l'arrêté royal du 7 août 1939.

Il convient de faire mention de l'arrêt que le Conseil d'Etat a prononcé le 27 juin 1984 en cause CRABBE sous le numéro 24.514. Ledit arrêt annule notamment un arrêté ministériel du 15 septembre 1980 disposant que le grade de directeur général au Service d'administration générale peut être accordé aux

.../...

agents des rangs 14 et 13. L'arrêt fait valoir qu'en attribuant au ministre intéressé le pouvoir d'autoriser des agents du rang 14 ou du rang 13 à être promus à un grade du rang 16, l'article 38 de l'arrêté royal du 7 août 1939, modifié par l'arrêté royal du 17 septembre 1969, confère une délégation illicite : en effet, celle-ci porte sur un point essentiel du régime d'avancement au grade du rang 16, et surtout, il faut avoir égard à l'importance particulière de ce grade dans l'administration et au fait, que dans la hiérarchie existant aux Services du Premier Ministre, le grade de directeur général est le plus élevé. On peut admettre que dans le régime d'avancement établi par l'arrêté royal du 7 août 1939, la promotion d'un agent du rang 13 à un grade du rang 15 n'a pas un caractère si essentiel que la délégation donnée au ministre par l'article 39, alinéa 2, qui autorise une telle promotion, doive être considérée comme illicite.

III. Manifestement afin d'éviter des différences non justifiées dans l'application qui pourrait en être faite dans les divers ministères, ledit article 39, alinéa 2, subordonne à l'accord du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions, la décision du ministre intéressé qui a pour objet d'autoriser la promotion aux grades du rang 15, de certains agents qui comptent une ancienneté de trois ans au moins.

Par l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur a voulu une identité de statut pour les agents des services des Exécutifs et pour les agents des administrations de l'Etat. Lorsque cet article 87, § 3, porte que le personnel desdits services "est soumis aux règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs ... de l'Etat", il doit être compris comme renvoyant notamment aux dispositions qui subordonnent une décision à l'accord du Ministre national qui a la fonction publique dans ses

.../...

attributions (1). Cette interprétation se justifie d'autant plus que cet accord a pour but d'assurer, sauf exceptions justifiées, l'unité dans l'application des règles statutaires.

En conclusion, le projet requiert l'accord du Ministre national qui a la fonction publique dans ses attributions et n'est pas en état d'être présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

(1) L'accord de ce ministre national est d'ailleurs exigé par l'article 13, § 6, de la loi spéciale pour la fixation du statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions, alors que cette fixation relève de la compétence de la Communauté ou de la Région selon le cas. Il serait paradoxal que les Communautés et les Régions aient un pouvoir moins étendu dans l'exercice d'une compétence qui leur appartient en principe que dans celui d'une compétence qui se limite à ce que la compétence de principe de l'autorité nationale laisse subsister à leur profit.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre, président,
H. COREMANS, président de chambre,
Ch. HUBERLANT,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
F. RIGAUX,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,
J. DE GAVRE,
Mesdames : M. BENARD, greffiers.
M. VAN GERREWEY,

Les rapports ont été présentés par MM. Ch. MENDIAUX
et W. DEROOVER, premiers auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. BENARD.

P. TAPIE.