

VD.

CHAMBRE - COMITE D'ETAT LEMAN - WILHELM
30-05-1989
<i>Landemeulebroek</i>
Transmis à M. Bergmann van de H.

L. 19.040/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 20 avril 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "portant application à tous les membres du personnel du Commissariat général aux relations internationales des dispositions pécuniaires de la programmation sociale de la fonction publique en exécution de la convention collective de travail pour les années 1987-1988", a donné le 10 mai 1989 l'avis suivant :

I. L'arrêté en projet rend applicables aux membres du personnel du Commissariat général aux relations internationales les dispositions pécuniaires de la programmation sociale de la fonction publique en exécution de la convention collective de travail pour les années 1987-1988, dispositions contenues dans divers arrêtés royaux des 4 novembre et 3 décembre 1987. Il tend ainsi à fixer les règles du statut pécuniaire des agents de cet organisme d'intérêt public relevant de la Communauté française.

II. Ledit projet doit être soumis à l'accord du Ministre national de la Fonction publique, en application de l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et de l'article 11, § 1er, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

En effet, suivant l'article 18 de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, l'abrogation de l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est effective que le jour où entrera en vigueur l'arrêté royal qui, suivant l'article 12, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1988, désignera les principes généraux du statut

.../...

administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat qui seront applicables de plein droit au personnel des Communautés ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés. Un tel arrêté n'a pas été pris à ce jour. D'autre part, l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1988 insère dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sous un Titre VI "Disposition transitoire", un article 96 rédigé comme suit :

"Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public restent applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région aussi longtemps qu'elles ne sont pas modifiées par la Communauté ou la Région concernées".

III. Il convient toutefois de noter que l'article 14 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux relations internationales dispose que :

"Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, le personnel du Commissariat général aux relations internationales est soumis aux règles fixant le statut pécuniaire du personnel des ministères en ce compris le régime des allocations et indemnités".

.../...

On ne peut cependant déduire de cette disposition que les règles relatives au statut pécuniaire du personnel des ministères qui sont entrées en vigueur après l'arrêté de l'Exécutif précité seraient de plein droit applicables aux agents du C.G.R.I. Dans son avis A. 31.812/III-9-939 du 3 août 1984, la section d'administration du Conseil d'Etat s'est prononcée comme suit :

"Le recours au procédé de la réglementation par référence qui consiste à rendre applicable à une matière déterminée une réglementation qui est déjà en vigueur mais qui a un champ d'application différent, suscite toujours des difficultés. On peut, en effet, se demander si la réglementation nouvelle rend applicable la réglementation antérieure à laquelle elle se réfère, en excluant les modifications qui seraient ultérieurement apportées à cette réglementation (première interprétation) ou si, au contraire, les dispositions qui ultérieurement modifieront la réglementation à laquelle la réglementation nouvelle se réfère seront applicables de plein droit (deuxième interprétation). En d'autres termes, on doit se demander si la réglementation nouvelle se réfère à un texte réglementaire précis, l'arrêté auquel elle se réfère, ou si la réglementation nouvelle se réfère à un ensemble de règles susceptibles d'évoluer.

+

+ +

Les articles 2 et 14 de l'arrêté de l'Exécutif du 3 décembre 1982 se référant de façon générale au statut administratif et au statut pécuniaire des agents de l'Etat, sous la seule réserve de certaines règles particulières établies par cet arrêté, on pourrait, en se fondant sur le seul texte de ces articles, en déduire que les auteurs de cet arrêté ont voulu que, sous réserve de certaines adaptations, les agents du

.../...

Commissariat général aux relations internationales soient soumis, en ce qui concerne le statut administratif et le statut pécuniaire, aux mêmes règles que les agents de l'Etat, règles qui ne sont pas figées mais qui évoluent continuellement. Il s'ensuivrait donc que, sous réserve des dispositions particulières de l'arrêté du 3 décembre 1982, les dispositions réglementaires relatives aux statuts administratif et pécuniaire des agents de l'Etat (définitifs, stagiaires et temporaires) fixées par voie d'arrêtés royaux ordinaires et d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, et entrés en vigueur après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 décembre 1982 seraient applicables au personnel du Commissariat général aux relations internationales.

Cette solution, qui correspond à la deuxième des interprétations exposées ci-dessus, se heurte cependant, en l'espèce, à une objection de légalité. On ne peut, en effet, se limiter à une interprétation littérale de l'arrêté du 3 décembre 1982 et négliger le fondement légal de cet arrêté et la nature des pouvoirs sur base desquels l'Exécutif a pris celui-ci.

L'arrêté du 3 décembre 1982 se fonde sur l'article 13, § 3, § 5 et § 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il ressort de ces dispositions que, contrairement à ce que prévoit l'article 87 de la loi spéciale concernant le personnel des services de l'Exécutif, c'est l'Exécutif de la Communauté qui est compétent pour fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel d'un organisme d'intérêt public dépendant de la Communauté (§ 3 et § 5). Mais, en cette matière, l'Exécutif ne peut décider que moyennant l'accord du Ministre national ayant la fonction publique dans ses attributions (§ 6).

L'attribution à l'Exécutif du pouvoir de fixer le statut du personnel des organismes d'intérêt public dépendant de la Communauté est une conséquence de l'autonomie de principe reconnue à la Communauté par la Constitution et par la loi spéciale, cette loi apportant cependant des restrictions à cette autonomie, notamment en soumettant à l'accord du Ministre national de la Fonction publique, la fixation du statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public. La modification du statut administratif ou du statut pécuniaire de ce personnel suppose donc une décision de l'Exécutif et un accord du Ministre national de la Fonction publique.

.../...

L'interprétation exposée ci-dessus aurait pour conséquence que le statut administratif et le statut pécuniaire du personnel d'un organisme d'intérêt public dépendant de la Communauté pourraient être modifiés par le Roi (1), sans aucune intervention de l'autorité qui, en vertu de la loi spéciale, est compétente pour modifier ces statuts, c'est-à-dire qu'une compétence que la loi spéciale a enlevée au Gouvernement national pour la confier à l'Exécutif communautaire pour marquer l'indépendance reconnue à la Communauté, continuerait à être exercée par le Gouvernement national.

Pour admettre que la référence à un statut administratif et à un statut pécuniaire établis par le Roi implique l'application des modifications apportées ultérieurement par le Roi à ces statuts, il faudrait admettre que l'Exécutif ait pu se décharger sur le Roi de l'exercice d'une de ses compétences. Outre l'objection de légalité à laquelle se heurte cette solution, rien ne permet de croire que telle aurait été l'intention des auteurs de l'arrêté du 3 décembre 1982.

Le Conseil d'Etat estime donc que, bien que, en règle générale, les références faites de la façon utilisée par les articles 2 et 14 de l'arrêté du 3 décembre 1982 donnent lieu à la deuxième des interprétations exposées ci-dessus (1), des raisons particulières déduites de l'autonomie attribuée par la loi spéciale à la Communauté imposent, qu'en l'espèce, il y ait lieu de retenir la première interprétation. Il émet en conséquence l'avis que les dispositions réglementaires relatives aux statuts administratif et pécuniaire des agents de l'Etat (définitifs, stagiaires et temporaires) fixées par voie d'arrêtés royaux ordinaires et d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux et entrés en vigueur après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 décembre 1982, ne sont pas applicables au personnel du Commissariat général aux relations internationales".

.../...

(1) Le Roi ne pourrait cependant modifier le statut de ce personnel que s'il apporte la même modification au statut des agents de l'Etat.

IV. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'accent a été mis à plusieurs reprises sur la nécessité de soumettre les agents de l'Etat, des Régions et des Communautés à un statut administratif et pécuniaire identique (1).

Le même souci a conduit le législateur à limiter l'autonomie des Exécutifs en matière de fixation des statuts des agents des organismes d'intérêt public relevant des Régions et des Communautés, en soumettant ces règles à l'accord du Ministre national de la Fonction publique, de manière à éviter des différences trop importantes entre les différents statuts.

Sans doute peut-on raisonnablement penser que l'intervention dudit Ministre est purement formelle lorsque, comme en l'espèce, les Exécutifs se bornent à adopter telles quelles les règles arrêtées par le Roi. Il faut néanmoins constater que la loi n'établit aucune exception qui dispenserait les Exécutifs de recueillir l'accord du Ministre de la Fonction publique.

.../...

(1) Voir notamment Annales parlementaires Sénat, séance du 23 juillet 1980, p. 2465.

V. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que, dans sa lettre du 23 mars 1989 adressée au Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, le Ministre de la Fonction publique estime que l'arrêté en projet "est sans objet" pour le motif que l'application de la programmation sociale serait automatique. Pareille dénégation ne saurait être interprétée comme un accord implicite donné à l'Exécutif de la Communauté.

Avant d'être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, l'arrêté en projet doit donc recevoir l'accord explicite du Ministre de la Fonction publique. Le projet n'est dès lors pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

La chambre était composée de

Messieurs :	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	C.-L. CLOSSET,	conseillers d'Etat,
	J.-C. GEUS,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme A. DEBUSSCHERE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.