

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.568/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 12 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne et concernant les principes communs minimaux qui leur sont applicables", a donné le 10 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

En vertu de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, il revient au décret de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes d'intérêt public régionaux.

Il est admis que cette disposition n'impose pas au législateur décréteur de régler lui-même, en totalité, le fonctionnement des organismes qu'il crée. Il lui est notamment possible de confier au Gouvernement le soin d'en fixer le statut du personnel. Une telle habilitation doit cependant faire l'objet d'une disposition décrétole spécifique.

Sur ce point, l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne dispose :

"Sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procède le Gouvernement, en fonction des particularités éventuelles de chaque organisme, les dispositions, qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement, sont applicables au personnel des organismes d'intérêt public visés à l'article 1^{er}.

Le Gouvernement établit des règles de mobilité entre ses services et les organismes, ainsi qu'entre les organismes."

L'habilitation que cette disposition décrétole octroie au Gouvernement est limitée aux seules adaptations nécessaires aux particularités de chaque organisme, ainsi qu'à l'établissement des règles de mobilité, le principe étant celui de la soumission des agents des organismes d'intérêt public au statut des fonctionnaires de la Région.

.../...

Le décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique a cependant introduit, dans le décret du 22 janvier 1998, précité, un article *2bis* rédigé comme suit ¹ :

"Les organismes d'intérêt public suivants disposent d'un statut spécifique :

- 1° l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi;
- 2° le Port autonome de Liège."

Cet article *2bis*, que l'avant-projet examiné entend compléter, notamment en ajoutant l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (I.F.A.P.M.E.) aux deux organismes qui y sont déjà cités, ne prévoit aucune habilitation au Gouvernement pour la fixation du "statut spécifique" du personnel des organismes concernés ².

À moins d'accepter de priver de toute portée juridique cette disposition, ainsi que les alinéas 2 et 3, que les articles 4 et 5 de l'avant-projet examiné visent à lui adjoindre, il convient de l'interpréter comme dérogeant, pour les organismes qui y sont cités, aux limites que l'article 2 du même décret fixe à l'habilitation donnée au Gouvernement en matière de statut du personnel.

Cette interprétation rend également acceptable le fait que les organismes cités à l'article *2bis* soient également visés indirectement à l'article 2. En effet, si l'article *2bis*, tant actuel qu'en projet, devait, au contraire, être considéré comme

(1) Un amendement parlementaire est à l'origine de cette disposition, qui n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'État (Conseil régional wallon, session 2002-2003, Doc. n° 603/2).

(2) Une telle habilitation figure - sans être accompagnée d'aucune restriction particulière - à l'article 17 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises. Elle ne figure par contre ni dans la loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège ni dans le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi.

indépendant de l'article 2, l'application conjointe de ces deux dispositions aux mêmes organismes, serait impossible.

Eu égard à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelle, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, il serait cependant préférable que le décret du 22 janvier 1998, précité, habilite expressément le Gouvernement à fixer le statut spécifique des membres du personnel des organismes concernés.

Pour ce faire il y aurait lieu :

- de modifier l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 22 janvier 1998, afin de ne plus y viser, parmi les organismes énumérés à l'article 1^{er}, ceux cités à l'article 2*bis* du même décret;
- d'habiliter, à l'article 2*bis* précité, le Gouvernement à fixer le statut spécifique des organismes qui y sont visés;
- de supprimer l'habilitation donné au Gouvernement par l'article 17 du décret du 17 juillet 2003 précité, en ce qu'elle concerne la fixation du statut des agents de l'I.F.A.P.M.E.

Dans ce cadre il va de soi que la ventilation des organismes d'intérêt public, entre l'article 2 et l'article 2*bis* du décret du 22 janvier 1998, précité, doit pouvoir être justifiée au regard du principe d'égalité.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er} de l'avant-projet (article 1^{er} en projet)

L'attention de l'auteur de l'avant-projet doit être attirée sur le fait que deux décrets récents ont introduit un seizième point à l'énumération des organismes entrant dans le champ d'application du décret du 22 janvier 1998, précité.

.../...

Le premier est le décret du 3 juillet 2003 créant le Centre wallon de Recherches agronomiques et le Comité d'orientation et d'évaluation de recherches agronomiques, dont l'article 13 dispose :

"L'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne est complété comme suit :

«16° Centre wallon de Recherches agronomiques.»"

Le second est le décret du 4 décembre 2003 relatif à la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, dont l'article 18 dispose :

"L'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne est complété comme suit :

«16° Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique.»"

Il convient également de noter que l'énumération faite à l'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1998, précité, ne possède actuellement pas de quinzième point. Un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du tourisme" ³, comprend cependant un article 51 rédigé comme suit :

"L'article 1^{er}, 7°, du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne est complété comme suit :

«15° le Commissariat général au Tourisme»."

L'avant-projet examiné offre à son auteur l'opportunité de mettre de l'ordre dans cette énumération.

⁽³⁾ Qui a fait l'objet d'un avis 34.477/4, donné le 4 juin 2003.

Articles 3, 4 et 5

Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel est le décret qui a modifié l'article 2bis du décret du 22 janvier 1998, précité. Sans doute convient-il de viser l'article 2bis de ce décret inséré par le décret-programme du 18 décembre 2003, précité.

Article 4 de l'avant-projet
(article 2bis, alinéa 2, en projet)

L'article 4 de l'avant-projet vise à insérer, à l'article 2bis du décret du 22 janvier 1998, précité, un nouvel alinéa 2, ayant pour effet de limiter la liberté dont jouit l'autorité compétente⁴ pour fixer le statut spécifique des organismes cités à l'article 2bis, alinéa 1^{er}, en projet.

Parmi les principes communs minimaux énumérés à l'article 2bis, alinéa 2, en projet, le principe de l'application du régime des mandats pour les fonctionnaires généraux fait double emploi avec les dispositions décrétales propres à chacun des trois organismes visés, à savoir :

- l'article 22 du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, tel que remplacé par l'article 63 du décret-programme du 18 décembre 2003 portant diverses mesures en matière de fiscalité régionale, de trésorerie et de dette, d'organisation des marchés de l'énergie, d'environnement, d'agriculture, de pouvoirs locaux et subordonnés, de patrimoine et de logement et de la Fonction publique, lequel dispose :

"L'administrateur général et l'administrateur général adjoint sont désignés par le Gouvernement pour un mandat aux conditions fixées par le livre II de l'arrêté du Gouvernement wallon portant le Code de la Fonction publique wallonne, sous réserve de l'application des dispositions particulières relatives à l'intervention de l'organe de gestion fixées par l'arrêté du Gouvernement portant le statut des agents de l'Office.

⁽⁴⁾ Sur la question de la détermination de cette autorité compétente, voir l'observation générale ci-avant.

Le cas échéant, le Gouvernement désigne le ou les autres fonctionnaires généraux conformément à l'alinéa précédent."

- l'article 4 de la loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège, inséré par l'article 61 du décret-programme du 18 décembre 2003, précité, lequel dispose :

"Le directeur général est désigné par le Gouvernement pour un mandat aux conditions fixées par le livre II de l'arrêté du Gouvernement wallon portant le Code de la Fonction publique wallonne.

Le cas échéant, le Gouvernement désigne le ou les autres fonctionnaires généraux conformément à l'alinéa précédent."

- l'article 11 du décret du 17 juillet 2003 portant constitution d'un Institut wallon de la formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, lequel dispose :

"L'administrateur général et l'administrateur général adjoint sont désignés dans le cadre d'un mandat de cinq ans dont les conditions sont arrêtées par le Gouvernement."

Il convient d'éviter d'introduire, dans l'ordre juridique, une disposition se substituant ainsi à plusieurs dispositions existantes, sans supprimer ou modifier ces dernières.

Article 5 de l'avant-projet
(article 2*bis*, alinéa 3, en projet)

Tout comme l'alinéa 2 en projet (article 4 de l'avant-projet), l'alinéa 3, que l'article 5 de l'avant-projet entend adjoindre à l'article 2*bis* du décret du 22 janvier 1998, précité, vise à limiter l'autonomie dont bénéficie l'autorité chargée de la fixation du statut spécifique du personnel des organismes concernés.

Cet alinéa 3, en projet, dispose :

"À leur demande, les organismes visés à l'alinéa 1 (lire : 1^{er}) peuvent, moyennant autorisation du Gouvernement, bénéficier des services suivants : (...)."

Une telle formulation serait acceptable s'il revenait aux organismes concernés de fixer eux-mêmes le statut de leur personnel, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien, au contraire, de confier au Gouvernement le soin de fixer le statut du personnel des organismes concernés ⁵, il conviendrait plutôt de prévoir que le Gouvernement ne peut étendre l'intervention des services en question, aux organismes visés à l'alinéa 1^{er}, sans l'accord de ces derniers.

⁽⁵⁾ Comme c'est déjà le cas pour l'I.F.A.P.M.E. - voir l'observation générale formulée ci-avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS