

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.313/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et des Sports de la Communauté française, le 14 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'appellation, la composition et les missions du Conseil de direction et du Collège restreint du Ministère de la Communauté française", a donné le 9 mai 2005 l'avis suivant :

Observations générales

1. L'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du Gouvernement de la Communauté française dispose :

"Toute modification ou toute mesure d'exécution à caractère réglementaire du présent statut sera soumise à l'avis du Conseil de direction et fera l'objet d'un rapport au Gouvernement publié au Moniteur belge en même temps que l'arrêté sur lequel il portera."

L'auteur du projet veillera à ce que la publication du projet soit bien accompagnée de celle d'un rapport au Gouvernement.

2. Le projet examiné vise principalement à transférer certaines tâches actuellement dévolues au Conseil de direction du ministère de la Communauté française vers le collège restreint constitué en son sein, ce dernier étant renommé : "Collège des fonctionnaires généraux" ¹.

Il ressort de la note au Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis que le but de cette réforme est d'assurer une gestion plus efficace de certaines tâches relevant de la gestion quotidienne du ministère, en les confiant à un organe d'une taille plus restreinte que le Conseil de direction, et de permettre ainsi à ce dernier de se concentrer d'avantage sur l'exercice de sa compétence d'avis.

Cette modification n'est cependant pas transposable aux organismes d'intérêt public dont le statut des agents est fixé par référence à celui des agents du ministère de la Communauté française, à savoir le Commissariat général aux Relations internationales (C.G.R.I.), l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.), l'Entreprise des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC) et l'Institut de la Formation en cours de carrière (I.F.C.), auquel il convient d'ajouter le Conseil supérieur de l'Audiovisuel (C.S.A.). Ces différentes

⁽¹⁾ Cette modification terminologique devrait être répercutée à l'article 94 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité.

institutions ne possèdent en effet pas de "collège restreint" au sens de l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité, cet article 12 leur étant rendu non applicable par des dispositions spécifiques ².

L'auteur du texte a, par conséquent, dû assortir les dispositions du projet modifiant la réglementation propre au statut des agents du ministère (chapitres I^{er} à III du projet) de dispositions modifiant les différents statuts des organismes précités afin d'y "neutraliser" les premières (chapitres IV à IX du projet).

Il convient toutefois de relever que cette "neutralisation" des modifications apportées au statut des agents du ministère est inutile pour les dispositions de ce dernier qui font déjà l'objet de mesures d'adaptation dans les statuts des membres du personnel des différents organismes concernés.

Ces différents statuts ³ comportent, en effet, tous un article 2 similaire à celui de l'arrêté du Gouvernement du 9 mai 1997, précité, dont les deux premiers alinéas disposent :

"Sous réserve des modalités fixées par le présent arrêté, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des

(2) Il s'agit respectivement de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mai 1997 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux Relations internationales (Moniteur belge du 31 mai 1997), de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales (Moniteur belge du 28 décembre 1999), de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 janvier 1998 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (Moniteur belge du 28 février 1998), de l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 octobre 2002 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française (Moniteur belge du 28 novembre 2002, 2^e éd.), de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 mars 2004 fixant les statuts administratif et pécuniaire du personnel de l'Institut de la Formation en cours de carrière (Moniteur belge du 26 mai 2004) et de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 fixant les statuts administratif et pécuniaire de certains agents du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (Moniteur belge du 3 juin 2004).

(3) Il s'agit des arrêtés cités dans la note infrapaginale précédente.

agents des Services du Gouvernement de la Communauté française et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française sont applicables aux membres du personnel statutaire du Commissariat.

Les dispositions qui modifient, complètent ou remplacent les dispositions des arrêtés repris à l'alinéa précédent sont applicables de plein droit au personnel visé à l'article 1^{er}, sauf si elles affectent des dispositions qui ont fait l'objet des mesures d'adaptation prévues au présent arrêté."

Il en résulte que l'article 30 du projet, qui vise à insérer dans le statut du personnel de l'O.N.E. (arrêté du Gouvernement du 12 janvier 1998, précité) un article 15*bis* disposant qu'"à l'article 38 (du statut des agents des services du Gouvernement), les mots «Collège des fonctionnaires généraux» doivent se lire comme suit : «Conseil de direction»" est inutile.

L'article 38 du statut des agents des services du Gouvernement fait, en effet, déjà l'objet d'une mesure d'adaptation dans le statut du personnel de l'O.N.E.⁴ En vertu de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 12 janvier 1998, précité, la modification apportée à cet article 38 par l'article 4 du projet n'est, dès lors, pas applicable aux agents de l'O.N.E.

Cette observation vaut également pour :

- l'article 34 du projet, l'article 103 du statut des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel de l'O.N.E.⁵;
- l'article 39 du projet, l'article 39 du statut des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel de l'ETNIC⁶;

⁽⁴⁾ À savoir l'article 15*bis* de l'arrêté du Gouvernement du 12 janvier 1998, précité, inséré par l'arrêté du 20 mars 2003.

⁽⁵⁾ À savoir, l'article 25*bis* de l'arrêté du Gouvernement du 12 janvier 1998, inséré par l'arrêté du 21 novembre 2002.

⁽⁶⁾ À savoir, l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement du 3 octobre 2002, précité.

- l'article 42 du projet, l'article 103 du statut des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel de l'ETNIC ⁷;
- l'article 45 du projet, l'article 39 du statut des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel de l'I.F.C. ⁸;
- l'article 49 du projet, l'article 30^{ter} du statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel de l'I.F.C. ⁹;
- l'article 56 du projet, l'article 30^{ter} du statut pécuniaire des agents des services du Gouvernement faisant déjà l'objet d'une mesure d'adaptation pour son application aux membres du personnel du C.S.A. ¹⁰.

Les modalités d'application du statut des agents des services du Gouvernement définies aux articles 2, précités, des statuts du personnel des différentes institutions concernées aboutiront dès lors à ce que certaines dispositions des arrêtés du Gouvernement du 22 juillet 1996, précités, devront y être appliquées sans tenir compte des modifications apportées par le projet examiné. Pour éviter de créer une telle situation, il pourrait être conseillé d'insérer dans les statuts des différents organismes concernés, des dispositions remplaçant purement et simplement les dispositions du statut des agents des services du Gouvernement, de manière à ne plus devoir s'y référer.

⁽⁷⁾ À savoir, l'article 25 de l'arrêté du Gouvernement du 3 octobre 2002, précité.

⁽⁸⁾ À savoir, l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement du 3 mars 2004, précité.

⁽⁹⁾ À savoir, l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement du 3 mars 2004, précité.

⁽¹⁰⁾ À savoir l'article 33 de l'arrêté du Gouvernement du 17 mars 2004, précité.

Cette question d'applicabilité des modifications du texte de base aux situations auxquelles il est rendu applicable par référence est l'une des difficultés inhérentes à ce mode de réglementation, dont la section de législation du Conseil d'État déconseille ou critique, en principe, l'usage ¹¹.

Observations particulières

Préambule

1. Les dispositions du projet modifiant les dispositions statutaires applicables aux agents des services du Gouvernement trouvent leur fondement légal dans l'article 87, §3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de viser précisément ce paragraphe.

2. Le fondement légal des dispositions du projet modifiant les statuts du personnel du C.G.R.I., de l'O.N.E., de l'ETNIC, de l'I.F.C. et du C.S.A. est à rechercher dans les dispositions légales et décrétales habilitant le Gouvernement à fixer le statut du personnel de ces différentes institutions.

Il s'agit :

- pour le C.G.R.I., de l'article 11 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

⁽¹¹⁾ Elle l'a notamment fait dans ses avis 28.877/4, donné le 26 avril 1999, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 18 juin 1999, précité, 33.843/2/V, donné le 11 septembre 2002 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 3 octobre 2002, précité, 35.900/2, donné le 7 janvier 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 3 mars 2004, précité, et 35.739/2, donné le 7 janvier 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 17 mars 2004, précité.

- pour l'O.N.E., de l'article 24, § 2, du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "O.N.E", modifié par le décret du 27 février 2003;
- pour l'ETNIC, de l'article 13 du décret du 27 mars 2002 portant création de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC), modifié par le décret du 27 février 2003;
- pour l'I.F.C., de l'article 45, alinéa 2, du décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécialisé, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière, modifié par le décret du 27 février 2003;
- pour le C.S.A, de l'article 137, § 3, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

Ces différentes dispositions doivent être visées au préambule du projet.

3. Les textes visés au préambule du projet, que ce soit au titre de fondement légal ou parce qu'ils sont modifiés par celui-ci, doivent l'être avec la mention de leurs modifications encore en vigueur.

Cette observation vaut également pour les phrases liminaires des dispositions modificatives contenues dans le dispositif du projet.

Dispositif

Article 3

L'article 3 du projet vise à remplacer, à l'article 14, alinéa 1^{er}, du statut des agents des services du Gouvernement, les mots "du Conseil de direction", par les mots "du Collège des fonctionnaires généraux".

.../...

Comme en a convenu la déléguée du ministre, cette substitution de termes doit viser également l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité.

Article 5

1. Pour tenir compte de l'insertion, par l'article 5, 2°, du projet, d'un nouvel alinéa 2 dans l'article 39 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité, il y a lieu, à alinéa 2 actuel de cette disposition (devenant son alinéa 3), de remplacer les termes "conformément aux dispositions reprises à l'alinéa précédent" par les termes "conformément aux dispositions reprises aux alinéas précédents".

2. Il convient également, à l'article 5, 3°, du projet, de préciser qu'il modifie l'alinéa 4, devenant 5, du même article 39.

3. L'article 12*bis*, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité, inséré par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 2002 fixant les règles de mobilité des agents entre le Ministère de la Communauté française et les organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII (Moniteur belge du 19 juin 2002), dispose :

"Pour l'application des articles 37 et 38*bis* à 40 en tant que ces dispositions visent la procédure de transfert, le Conseil de direction est remplacé par une Commission en matière de transfert."

Il conviendrait de modifier également cette disposition, afin d'y tenir compte de l'intervention éventuelle du Collège des fonctionnaires généraux en lieu et place du Conseil de direction. Le cas échéant, des dispositions adaptatives spécifiques devront également être envisagées pour les organismes d'intérêt public concernés et pour le C.S.A.

Article 6

L'article 40 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité, organise les procédures de notification des avis motivés établis par le Conseil de direction en application de l'article 39. Il met également en place une procédure de réclamation contre ces avis.

L'article 6 du projet vise à modifier cette disposition, afin d'y tenir compte de l'intervention possible du Collège des fonctionnaires généraux en lieu et place du Conseil de direction.

Le Conseil d'État se demande si la possibilité d'introduire une réclamation contre les avis rendus par la commission en matière de transfert ne devrait pas être également prévue.

Cette question concerne également les articles 17, 24, 32, 40, 46 et 53 du projet.

Article 9

L'article 9 du projet vise à remplacer, à l'article 30^{ter}, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut pécuniaire des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, les mots "le Conseil de direction" par les termes "le Collège des fonctionnaires généraux".

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait qu'à l'article 30^{ter}, § 1^{er}, précité, il est fait usage des mots "du Conseil de direction", et non des termes "le Conseil de direction".

Article 12

Il est exposé dans la note au Gouvernement figurant dans le dossier joint à la demande d'avis que :

"Le Collège reprend également la compétence d'avis dans la procédure d'attribution des fonctions supérieures réglée par l'arrêté du 13 février 1997 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les Services du Gouvernement de la Communauté française. Toutefois, l'avis relatif à l'attribution de fonctions supérieures pour les emplois de rang 16, 15 et 12 reste de la compétence du Conseil de direction."

L'article 12, alinéas 1^{er} et 2, du projet, vise cependant à remplacer les mots "du Conseil de direction" par les termes "du Collège des fonctionnaires généraux" à l'article 5, § 1^{er}, 2^{ème} tiret et § 2, 1^{er} tiret, de l'arrêté du 13 février 1997, précité, lesquels concernent l'exercice d'une fonction supérieure de rang 16, 15 ou 12.

L'article 12 du projet ne prévoit, par contre, pas d'opérer cette substitution de termes aux § 1^{er}, 3^{ème} tiret et § 2, 2^{ème} tiret, de cet article 5, relatifs eux à l'exercice de fonctions supérieures de rang 10.

La portée de l'article 12 du projet semble donc être en contradiction avec l'intention exprimée dans la note au Gouvernement précitée.

Article 13

Dans la phrase liminaire de l'article 13 du projet, il convient d'indiquer que l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement du 9 mai 1997, précité, est "remplacé par la disposition suivante", et non "modifié comme suit".

Cette observation vaut également pour les articles 28, 36, 44 et 51 du projet.

Article 19

L'article 19 du projet vise à insérer dans l'arrêté du Gouvernement du 9 mai 1997, précité, un nouvel article 23*bis*, permettant de "neutraliser" les modifications apportées à l'article 103 de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité, par l'article 8 du projet.

Il convient d'y rendre non applicable au C.G.R.I. l'article 103, § 1^{er}, alinéa 3 (nouveau) et non l'article 103, § 1^{er}, alinéa 2 (actuel), de l'arrêté du Gouvernement du 22 juillet 1996, précité.

Cette observation vaut également pour les articles 26, 34, 42, 48, et 55 du projet.

Articles 21 à 27

Les articles 21 à 27 formant le chapitre V du projet, visent à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du C.G.R.I.

Le Conseil d'État se demande pour quelle raison ce chapitre ne comporte pas de modification similaire à celle prévue à l'article 13 du projet, en ce qui concerne la compétence d'avis du Conseil de direction.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	J.-C. SCHOLSEM,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS