

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.962/2
DU 17 janvier 2007

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 19 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 02 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII", a donné 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

Portée du projet

L'arrêté en projet vise à apporter trois modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité du Secteur XVII, en vue d'aligner les congés des agents concernés sur ceux dont bénéficient les agents des services publics fédéraux et de la Région wallonne. Les trois modifications envisagées sont les suivantes :

- augmentation du nombre de jours annuels de congés d'un jour par tranche d'âge (article 1^{er} du projet), de manière à aligner ce nombre sur celui prévu par le Code de la fonction publique wallonne; l'égalité avec les agents des services publics fédéraux est obtenue en tenant compte du nombre de jours fériés, ponts etc. dont bénéficient ceux-ci ¹;

(1) Pour les services publics fédéraux, voir l'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État; pour la Région wallonne, voir l'article 371, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne. Pour le détail du calcul de l'équivalence du nombre de jours de congé octroyés, il est renvoyé aux deux "Notes au Gouvernement de la Communauté française" figurant dans le dossier joint à la demande d'avis.

- instauration d'une semaine de congé du 27 décembre au 31 décembre, en compensation des jours de congé qui tombent un samedi ou un dimanche (article 2 du projet); ce système existe déjà au niveau fédéral ², où il a été introduit afin de faire des économies de chauffage ³; la Région wallonne envisagerait d'instaurer le même système ⁴;
- parmi les congés dits "de circonstance", est ajouté un jour ouvrable en cas de mariage de certains membres de la famille proche de l'agent (article 3 du projet) ⁵.

Nécessité d'un rapport au Gouvernement

Dans l'avis 40.832/2/V, donné le 26 juillet 2006, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 septembre 2006 relatif au congé pour interruption de carrière dans les Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des Organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

"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.»

(2) Article 14, § 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État.

(3) Note au Gouvernement de la Communauté française du 22 septembre 2006, p. 2.

(4) Note au Gouvernement de la Communauté française du 4 décembre 2006, p. 2.

(5) Voir, pour les agents des services publics fédéraux, l'article 15, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, et pour les agents de la Région wallonne, l'article 376, alinéa 2, 3°, de l'arrêté du 18 décembre 2003, précité.

Le projet examiné ne se présente, d'un point de vue formel, ni comme une modification de l'arrêté du 22 juillet 1996, précité, ni comme une mesure d'exécution de ce dernier. Il vise cependant à régler des questions relevant du statut administratif des agents des institutions concernées. À ce titre, il constitue bien une modification des règles statutaires applicables à ces agents.

L'auteur du projet veillera par conséquent à ce que la publication du projet soit bien accompagnée de celle d'un rapport au Gouvernement." ⁶

La même observation s'impose en l'espèce. L'auteur du projet veillera donc à ce que la publication du projet soit accompagnée de celle d'un rapport au Gouvernement.

Fondement légal

Le fondement légal du texte en projet est à rechercher dans les dispositions légales et décrétales habilitant le Gouvernement à fixer le statut du personnel, respectivement des Services du Gouvernement de la Communauté française et des différentes institutions dont le personnel est visé par le projet.

Pour les Services du Gouvernement de la Communauté française, il s'agit de l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁷.

⁽⁶⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 36.336/2, donné le 19 janvier 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 relatif aux formations en cours de carrière des membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public qui relèvent du Comité de Secteur XVII.

⁽⁷⁾ Voir par exemple l'avis 36.959/2, donné le 12 mai 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 novembre 2000 accordant une indemnité pour l'utilisation de la bicyclette aux membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française, du Commissariat général aux Relations internationales, de l'Office de la Naissance et de l'Enfance et du Service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française.

Pour les autres institutions, il s'agit effectivement des dispositions mentionnées dans les alinéas 1^{er}, 3, 4, 5 et 6 du préambule de l'arrêté en projet ⁸. Toutefois, en ce qui concerne le Commissariat général aux Relations internationales, le Conseil d'État a souligné ce qui suit dans l'avis 36.898/2, donné le 26 avril 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII :

"Le fondement de la compétence du Gouvernement, en matière de statut des agents du Commissariat général aux Relations internationales, repose sur l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1982 créant un Commissariat général aux Relations internationales, lequel permet de recourir à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Ces deux dispositions doivent, dès lors, être visées précisément dans le préambule."

La même observation vaut pour le présent projet.

Observations particulières

Préambule

Observation commune aux alinéas 1^{er}, 3, 4, 5, 6

Il vaut mieux supprimer le mot "et" figurant devant le mot "notamment".

⁽⁸⁾ Voir l'avis 40.832/2/V, précité. Voir également l'avis 36.898/2, donné le 26 avril 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité de Secteur XVII.

Alinéa 1^{er}

Pour les raisons exposées dans l'observation générale n° 3, il y a lieu d'écrire, à l'alinéa 1^{er}, "notamment l'article 11, § 1^{er}".

Alinéa 2

Il convient d'indiquer que la loi du 8 août 1980 est une loi spéciale.

Alinéa 3

Pour les raisons exposées dans l'observation générale n° 3, il y a lieu d'insérer un alinéa 3 nouveau, qui sera rédigé comme suit :

"Vu le décret du 1^{er} juillet 1982 portant création du Commissariat général aux relations internationales, notamment l'article 1^{er} ⁹."

Alinéa 7

L'alinéa 7 doit être supprimé, l'arrêté du 22 juillet 1996 qui y est visé ne constituant pas une base légale de l'arrêté en projet et n'étant pas modifié par celui-ci.

Alinéa 8

Au lieu de "02 juin 2004", il y a lieu d'écrire "2 juin 2004"; la même observation vaut pour l'article 1^{er} du projet;

⁽⁹⁾ Voir l'avis 36.898/2, précité.

À la fin de l'alinéa 8, il y a lieu de viser plus particulièrement les dispositions de l'arrêté du 2 juin 2004 qui sont modifiées par le texte en projet, avec l'indication des modifications éventuelles que ces dispositions ont subies.

Alinéa 16

Dans un souci d'harmonisation, la rédaction de l'alinéa 16 du préambule pourrait être alignée sur celle figurant dans le préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 avril 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des services du Gouvernement de la Communauté française ¹⁰.

Alinéa 20

L'alinéa 20 doit être rédigé comme suit :

"Après délibération,".

Dispositif

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire "article 8, alinéa 1^{er}".

Il est renvoyé, en outre, à la première observation relative à l'alinéa 8 du préambule.

⁽¹⁰⁾ Voir en ce sens l'avis 40.832/2/V, précité.

Articles 4 et 5

1. Conformément à l'usage, il convient d'inverser l'ordre de présentation des articles 4 et 5 du projet ¹¹.

2. En ce qui concerne la rétroactivité prévue à l'article 5 (devenant l'article 4) du projet, il y a lieu de rappeler que, ainsi que le Conseil d'État l'a souligné à de nombreuses reprises ¹², la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il conviendra de justifier les motifs de la rétroactivité envisagée dans le rapport au Gouvernement qui sera publié en même temps que l'arrêté en projet.

⁽¹¹⁾ Voir en ce sens l'avis 40.832/2/V, précité.

⁽¹²⁾ Voir notamment l'avis 38.296/4, donné le 6 avril 2005, sur un projet d'arrêté 2005/61 du Collège de la Commission communautaire française "modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 24 septembre 1998 relatif à l'application du décret du 7 novembre 1997 fixant les règles d'agrément et d'octroi des subventions aux centres d'action globale modifié par l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 18 octobre 2001 relatif à l'application du décret de la Commission communautaire française du 12 juillet 2001 modifiant diverses législations relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes et relatif à la modification de divers arrêtés d'application concernant les secteurs de l'aide aux personnes, de la santé, des personnes handicapées et de l'insertion socioprofessionnelle".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS