

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.822/2/V
DU 11 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 30 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux fonctionnaires de l'Administration forestière et l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 octobre 2006 octroyant une allocation de fonction aux brigadiers forestiers", a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 2 juillet 2008.

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.

Observation préalable

Le 24 janvier 2008, le Gouvernement wallon a soumis à la section de législation une demande d'avis sur un projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux fonctionnaires de l'Administration forestière et l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 octobre 2006 octroyant une allocation de fonction aux brigadiers forestiers".

Dans l'avis 44.045/2, donné le 18 février 2008, sur ce projet, la section de législation a constaté ce qui suit :

"La suppression, par le projet examiné, de la circonscription administrative que constitue la brigade, entraîne la disparition à l'article 3 de l'arrêté du 17 avril 1997, précité, de la fonction de brigadier forestier, remplacée par la création de deux emplois d'encadrement de rang C1 au sein de chaque cantonnement.

L'existence de brigadiers forestiers est cependant prévue expressément par le Code forestier, dont l'article 5, remplacé par le décret du 6 avril 1995, dispose :

«Le Gouvernement fixe les règles selon lesquelles les fonctionnaires de l'administration forestière sont agents forestiers ou préposés forestiers au sens du présent Code. Parmi les préposés forestiers, il désigne ceux qui sont gardes forestiers et ceux qui sont brigadiers forestiers.»

L'auteur du projet, agissant dans le cadre de l'exécution de cette disposition décrétales, ne peut, dès lors, supprimer la fonction de brigadier forestier.

L'adoption de l'arrêté en projet nécessite, en effet, une modification préalable des dispositions du Code forestier relatives aux brigadiers forestiers, à savoir ses articles 5 et 14.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, il n'y a pas lieu de poursuivre plus avant l'examen du projet."

.../...

La "Note au Gouvernement wallon" accompagnant la demande d'avis précise ce qui suit au sujet du projet actuellement examiné :

"Afin d'éviter la modification de l'article 5 du Code forestier, l'article 2 de l'arrêté est modifié afin de réintroduire la notion de brigadiers forestiers et gardes forestiers.

Dans les cantonnements réorganisés, il y aura donc des brigadiers forestiers occupant un emploi d'encadrement de rang C1, la brigade étant dorénavant comprise non plus comme une circonscription territoriale mais comme une 'équipe d'employés qui travaillent ensemble sous la surveillance d'un chef'.

Dans les cantonnements non réorganisés, il y aura, par dérogation et de manière transitoire, des préposés forestiers qui exercent la fonction de brigadier forestier, la brigade étant davantage entendue comme une circonscription territoriale."

Observations particulières

Préambule

Alinéa 4

L'arrêté mentionné à l'alinéa 4 du préambule ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet et n'est pas modifié par celui-ci. L'alinéa 4 sera, dès lors, omis.

Alinéa 5

À l'actuel alinéa 5 du préambule, il y a lieu d'omettre les mots "notamment l'article 1^{er}" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 30 et F 3-3, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [11 août 2008].

Alinéa 8 nouveau (à insérer)

Après l'actuel alinéa 7, il y a lieu d'insérer un alinéa nouveau mentionnant l'accord du Ministre de la Fonction publique, donné le 5 juillet 2008.

Alinéa 9

L'avis 44.045/2 du Conseil d'État ne doit pas être visé dans le préambule de l'arrêté en projet. L'alinéa 9 sera, dès lors, omis.

DispositifArticle 2

Il résulte de l'article 6 du projet que les brigadiers forestiers visés à l'article 2, § 2, alinéa 2, 1/, en projet, n'ont pas droit à l'allocation de fonction prévue à l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 octobre 2006 octroyant une allocation de fonction aux brigadiers forestiers, contrairement aux brigadiers forestiers visés à l'article 4, §§ 2 et 3, en projet. Invitée à justifier cette différence de traitement, la déléguée du ministre a répondu comme suit :

"Cela se justifie par le fait que les brigadiers forestiers «anciens» exercent une fonction de «responsable d'équipe» cumulativement avec leur fonction principale qui est la gestion d'un triage (voir notamment 2^{ème} considérant de l'AGW du 12/10/2006). Tandis que les brigadiers forestiers «nouveaux» ne géreront plus de triage (voir point 5) : leur fonction principale sera la fonction d'encadrement et non plus celle de responsable «territorial» (et ils bénéficieront pour cela d'un traitement barémique plus élevé)."

Cette justification peut être admise au regard des principes d'égalité et de non-discrimination. Le système envisagé n'en est pas moins source de confusion en ce qu'il prévoit deux catégories de brigadiers forestiers, dont l'une a droit à l'allocation de fonction et l'autre pas. Pour prévenir ce risque de confusion, il est suggéré d'accentuer, à l'article 4 du projet, le caractère transitoire du maintien de la fonction de brigadier forestier telle qu'elle existait avant la réorganisation envisagée. Il est renvoyé à l'observation formulée ci-après au sujet de l'article 4.

.../...

Article 3

Alors que l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux fonctionnaires de l'Administration forestière habilite actuellement le Gouvernement à fixer les limites des circonscriptions, il ressort de l'article 3, alinéa 2, en projet, que le Gouvernement ne sera plus compétent à l'avenir pour fixer les limites des circonscriptions, mais bien pour fixer le nombre de celles-ci. Invitée à préciser la portée de cette modification, au regard notamment du deuxième considérant du préambule ⁽²⁾, la déléguée du ministre a donné l'explication suivante :

"Auparavant (art. 5 dernier alinéa) c'était le Gouvernement qui fixait les limites des circonscriptions (concrètement, il y avait des cartes géographiques qui étaient des annexes d'A.G.W.). Le fait d'indiquer que le D.G. adopte la cartographie revient donc à dire que dorénavant c'est lui qui fixe les limites. Mais le G.W. reste compétent pour fixer le nombre des circonscriptions (nouvel art. 3 dernier alinéa), soit une sorte de 'cadre' duquel le D.G. ne peut sortir."

L'attention des auteurs du projet est attirée sur ce que la compétence ainsi conférée au Directeur général de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement ⁽³⁾ devra s'exercer dans le respect de la réglementation wallonne existante. Par exemple, ainsi que l'a souligné la déléguée du ministre, l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 fixant le cadre organique du personnel du Ministère de la Région wallonne fixe la résidence des deux titulaires d'emplois d'encadrement de rang C1 aux sièges des différents cantonnements. Le Directeur général de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement ne pourrait, en modifiant les limites des circonscriptions, modifier la liste des cantonnements ainsi consacrée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, précité.

⁽²⁾ Le deuxième considérant du préambule est rédigé comme suit :
"Considérant qu'en sa séance du 5 juillet 2007 le Gouvernement wallon a approuvé la réorganisation de la Division de la Nature et des Forêts prévoyant, notamment, que la cartographie des triages, cantonnements et directions est adoptée par le Directeur général de la Direction générale des Ressources naturelles de l'Environnement."

⁽³⁾ La section de législation n'aperçoit pas en vertu de quel acte de délégation dûment opposable la compétence aurait été conférée au Directeur général de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement de fixer les limites des circonscriptions forestières. Le simple renvoi à cet égard dans le préambule de l'arrêté en projet à une décision du Gouvernement wallon prise en sa séance du 5 juillet 2007 ne suffit pas à pallier cette lacune. Une telle habilitation doit donc être expressément prévue, par exemple, en complétant l'article 3 du projet d'arrêté.

Article 4

Invitée à préciser quelle sera la situation des brigadiers forestiers visés à l'article 4, § 2, en projet, lorsque les cantonnements dont ils relèvent auront été réorganisés conformément à l'article 3, en projet, la déléguée du ministre a donné l'explication suivante :

"Ils redeviennent «simples» gardes forestiers sur base de l'article 2 puisqu'ils restent affectés à un triage. À noter que, déjà dans le système existant, la qualité de brigadier forestier était «précaire», du moins pour ceux désignés après 1994 (promotion, changement d'évaluation, arrivée dans la brigade d'un collègue plus ancien, restructuration ponctuelle, etc.)."

La déléguée du ministre a de même été invitée à préciser quel sera le sort des brigadiers forestiers visés à l'article 4, § 3, en projet (brigadiers forestiers en fonction au 1^{er} décembre 1994), en spécifiant si ceux-ci continueront à percevoir l'allocation de fonction même après l'expiration de la période transitoire. La déléguée du ministre a répondu à cette question comme suit :

"La dérogation en leur faveur ne vaut que dans le cadre de l'application du nouvel article 4 lui-même dérogatoire, donc ils deviennent 'simples' gardes forestiers mais eux conservent leur allocation de fonction jusqu'à la pension sur base de l'article 1^{er} premier tiret de l'AGW du 12/10/2006."

Compte tenu de ces réponses ⁽⁴⁾, il est suggéré de clarifier l'article 4 du projet comme suit (si ces modifications correspondent bien à l'intention des auteurs du projet) :

- au paragraphe 1^{er}, après les mots "Par dérogation à l'article 3, alinéa 1^{er}", il est suggéré d'ajouter les mots "et à titre transitoire,";
- au même paragraphe, il vaut mieux remplacer le terme "occupés" par "attribués" (les mots "aussi longtemps que n'ont pas été occupés une première fois..." pouvant être interprétés comme signifiant que cette première occupation doit avoir pris fin; le terme "attribués" traduit mieux l'idée que la période transitoire prend fin dès que les deux postes en cause sont attribués);

⁽⁴⁾ Voir aussi ci-dessus l'observation relative à l'article 2.

- au paragraphe 3, il est suggéré d'insérer, après les mots "Par dérogation au paragraphe 2", les mots ", pendant la période transitoire visée au § 1^{er}",.

Article 6

Il est renvoyé à l'observation relative à l'article 2.

Article 7

La déléguée du ministre a indiqué que, contrairement à ce qui est actuellement prévu à l'article 7 du projet, l'arrêté en projet entrera en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge. L'article 7 doit, en conséquence, être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU