

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.773/2/V
DU 20 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre du Développement durable, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne, le 23 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 15 novembre 1990 instaurant l'octroi des chèques-repas pour les membres du personnel des Services de l'Exécutif régional wallon, des cabinets des Ministres de l'Exécutif régional wallon et de certains organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de la Région wallonne », 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 15 novembre 1990 'instaurant l'octroi des chèques-repas pour les membres du personnel des Services de l'Exécutif régional wallon, des cabinets des Ministres de l'Exécutif régional wallon et de certains organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de la Région wallonne' vise à étendre aux membres du personnel de « l'École d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne »¹ le bénéfice de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 15 novembre 1990 'instaurant l'octroi des chèques-repas pour les membres du personnel des Services de l'Exécutif régional wallon, des cabinets des Ministres de l'Exécutif régional wallon et de certains organismes d'intérêt public soumis à l'autorité, au pouvoir de contrôle ou de tutelle de la Région wallonne'.

L'article 30 de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne 'créant une École d'administration publique commune à la Région wallonne et à la Communauté française', conclu le 10 novembre 2011, dispose :

« Sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procèdent conjointement les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française, en fonction des particularités éventuelles de l'École, les dispositions qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des Services du Gouvernement de la Région wallonne sont applicables au personnel de l'École ».

¹ La dénomination exacte de cette école, selon l'article 1^{er} de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne 'créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne, conclu le 10 novembre 2011', est : « École d'Administration publique commune à la Région wallonne et à la Communauté française ».

En son avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur l'avant-projet devenu le décret du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne', la section de législation du Conseil d'État avait fait l'observation générale suivante :

« 5. Dans l'avis 49.218/VR précité, les chambres réunies de la section de législation rappelaient encore :

'Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions ²'.

L'assemblée générale de la section de législation précisait cette exigence dans son avis 45.804/AG du 13 janvier 2009 :

'L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, permet à l'État, aux Communautés et aux Régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Des accords de coopération ont vocation à compléter le principe de la répartition exclusive des compétences à l'État, aux Communautés et aux Régions, et nullement à y déroger ³. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune ⁴. Il est cependant essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou de leurs composantes.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut conduire à ce que l'État fédéral, une Communauté ou une Région se dépouille de l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par une loi spéciale. En

² Note de bas de page 6 de l'avis 50.244/2 : Cour constitutionnelle, n° 17/94 du 3 mars 1994.

³ Note de bas de page 7 de l'avis 50.244/2 : Note de bas de page 3 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2, avec une référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 30) et à l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la Commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 7).

⁴ Note de bas de page 8 de l'avis 50.244/2 : Note de bas de page 4 de l'avis cité : Consulter l'exposé du Ministre des réformes institutionnelles (F), *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 47.

d'autres mots, un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ⁵ ⁶.

5. Les articles 27 et 30 de l'accord de coopération placent le personnel de l'École sous le statut adopté par le Gouvernement wallon pour ses propres agents, l'article 30 précisant seul que c'est 'sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procèdent conjointement les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française'.

Invité à justifier cette option notamment au regard de l'interdiction de l'abandon de compétence de la part de la Communauté française et à exposer l'incidence de celle-ci sur le personnel de la Communauté, le délégué du ministre a répondu :

'L'accord de coopération crée une École d'administration publique commune à la Région wallonne et à la Communauté française, qui est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique classé parmi les organismes de la catégorie B, au sens de la loi du 16 mars 1954. En concluant cet accord de coopération, la Région wallonne et la Communauté française ont fait usage de la compétence qui leur est attribuée par l'article 9 de la loi spéciale de Réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'accord de coopération doit régler le fonctionnement de ce nouvel organisme, notamment fixer les aspects essentiels du statut du personnel, et ce sans préjudice de l'article 87, § 4 de la loi spéciale précitée.

À cet égard, l'option a été prise de rendre applicables au personnel de l'École les dispositions qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement de la Région wallonne.

L'intention des parties à l'accord de coopération a été, en créant l'École d'administration publique, d'instaurer une structure autonome dotée de la personnalité juridique, qui ne se résumerait pas à la réunion de membres du personnel qui resteraient structurellement liés à leur administration d'origine. Dans ce souci, de même qu'en vertu l'article 9 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, les agents de l'École, qui au départ seront issus tant du Service Public de Wallonie que de la Communauté française, se voient appliquer un statut unique.

Plutôt que de prévoir un nouveau statut, le choix a été fait d'appliquer les règles constituant le statut administratif et pécuniaire des membres du personnel des services du Gouvernement wallon.

À cet égard, les parties à l'accord de coopération ont tenu compte des enseignements tirés de la création récente d'un organisme d'intérêt public commun à la Région wallonne et à la Communauté française par le biais d'un accord de coopération, cet organisme étant Wallonie Bruxelles International (WBI). WBI est un

⁵ Note de bas de page 9 de l'avis 50.244/2 : Note de bas de page 5 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3; avis 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi du 8 août 1988, *Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1, (p. 32), p. 52.

⁶ Note de bas de page 10 de l'avis 50.244/2 : Avis 45.804/AG donné le 13 janvier 2009 sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place du régime de paiement unique, fait à Bruxelles le 24 novembre 2008.

organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, dont la création a été prévue par un accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région wallonne. S'agissant du personnel, l'article 4 de cet accord de coopération prévoyait que les deux gouvernements fixaient d'un commun accord, et par arrêté, le statut administratif et pécuniaire de celui-ci. En pratique, cette disposition s'est révélée relativement lourde à mettre en œuvre et à appliquer, dans la mesure où l'ensemble des formalités devant être accomplies en vue de la fixation par la voie réglementaire d'un tel statut ont dû être accomplies deux fois. On relève d'ailleurs que, dans le cas de WBI, le choix a finalement été fait par les gouvernements concernés de fixer, de la manière prévue par l'article 4 de l'accord de coopération précité, un statut qui reprend en réalité les dispositions du Code de la Fonction publique wallonne, les adaptant dans la mesure nécessaire. Enfin, soulignons que WBI relève exclusivement du Comité de secteur XVI, et non du Comité de secteur XVII.

L'adoption des dispositions de l'article 30 de l'accord de coopération a donc été guidée par un souci de simplicité et d'efficacité. On peut souligner que, de cette manière, la fixation du statut des membres du personnel de l'école se fait, incontestablement, sans préjudice de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de considérer que la Communauté française abandonnerait une compétence importante. Le Gouvernement a marqué son accord sur les dispositions de l'article 30 de l'accord de coopération, et son Parlement en fera de même lorsqu'il donnera son assentiment à cet accord de coopération. D'autre part, l'article 30 prévoit expressément la possibilité pour les gouvernements de procéder conjointement aux adaptations nécessaires des règles statutaires rendues applicables au personnel de l'école, en fonction des particularités éventuelles de celle-ci. De manière plus générale, l'accord de coopération prévoit une implication à part égale de la Communauté française et de la Région wallonne dans l'organisation et la gestion de l'École. À propos des questions liées au personnel de l'École, on peut plus particulièrement souligner la fixation du cadre (art. 32) et la désignation du directeur général (art. 28), conjointement par les deux gouvernements. Au regard de ces éléments, on ne peut considérer que la Communauté française aurait totalement abandonné ses compétences s'agissant de la fixation du statut des membres du personnel de l'École'.

Il y a toutefois lieu de noter que la référence à la réglementation régionale en matière de statut n'est pas figée si bien que l'on ne peut exclure que des modifications fondamentales pourraient être apportée à celle-ci par la seule Région wallonne. En outre, la possibilité d'apporter des adaptations adoptées conjointement par les deux gouvernements ne vaut que pour le personnel, à l'exclusion du directeur général (comparer les articles 27 et 30 de l'accord de coopération).

Pour respecter l'article 92bis de la loi spéciale et afin de prévenir la procédure lourde de rédaction d'un statut *ad hoc*, il convient de faire une référence figée à la réglementation statutaire wallonne, tout en permettant aux gouvernements d'y apporter conjointement les adaptations nécessaires »⁷.

⁷ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 31-32.

Dans l'exposé des motifs du projet de décret d'assentiment, le Gouvernement wallon a apporté la réponse suivante à cette observation :

« Selon l'avis, les articles 27 et 30 de l'accord de coopération placent le personnel de l'École sous le statut adopté par le Gouvernement wallon pour ses propres agents, l'article 30 précisant seul que c'est 'sous réserve des adaptations nécessaires auxquelles procèdent conjointement les Gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française'.

Dans le cadre de son examen de l'avant-projet, le Conseil d'État a demandé de justifier l'option ainsi prise. L'avis de la section de législation reproduit *in extenso* la réponse qui lui a été faite à ce propos. Prenant acte de cette réponse, l'avis relève que la référence à la réglementation régionale n'est pas figée si bien que l'on ne peut exclure que des modifications fondamentales pourraient être apportées à celle-ci par la seule Région wallonne.

L'avis suggère de faire une référence figée à la réglementation statutaire wallonne, tout en permettant aux Gouvernements d'y apporter conjointement les adaptations nécessaires. Il n'apparaît toutefois pas nécessaire de suivre cette suggestion.

Le risque que la Région wallonne apporte, de manière unilatérale ou non concertée, des modifications fondamentales en ce qui concerne le statut du personnel de l'École apparaît tout à fait limité. À cet égard, on soulignera, tout d'abord, que l'intervention de la Région wallonne en matière de fixation du statut applicable à son personnel ne peut se faire qu'à l'intérieur d'un socle commun, notamment avec la Communauté française, constitué par les principes généraux fixés en application de l'article 87, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Le rapprochement entre les politiques menées en matière de fonction publique par le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Communauté française ne se limite bien évidemment pas au respect de ce socle commun. Ce rapprochement correspond à un objectif politique clairement affirmé par ces autorités. Les déclarations de politique communautaire et régionale de 2009 prévoient le développement de synergies entre les deux institutions, sur le plan de l'organisation et du fonctionnement de leurs administrations respectives. Le propos peut être illustré en renvoyant à la réforme du régime des mandats au sein des administrations publiques de la Région wallonne et de la Communauté française, actuellement en préparation, qui tend, par l'adoption de nouveaux textes pour l'essentiel identiques, à une forte harmonisation entre les régimes applicables au sein des deux entités. De manière plus factuelle, la réalité du processus de rapprochement évoqué ci-dessus peut être également illustrée par le fait qu'actuellement, c'est la même personne qui, au sein des Gouvernements de la Région et de la Communauté, est compétente pour la fonction publique »⁸.

L'accord de coopération a donc opté pour une application automatique du statut administratif et pécuniaire des agents des Services du Gouvernement de la Région wallonne, par une référence non figée à la réglementation wallonne. Il n'y a donc pas lieu de

⁸ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, p. 7.

modifier celle-ci pour la rendre applicable aux membres du personnel de l'École d'Administration publique commune à la Région wallonne et à la Communauté française.

L'adoption de l'arrêté en projet serait non seulement contraire à l'accord de coopération mais encore préjudiciable à la sécurité juridique en ce qu'elle inviterait, par une interprétation *a contrario*, à ne pas rendre applicable aux membres du personnel de cette école la réglementation dont le champ d'application n'a pas été explicitement étendu.

En conclusion, il n'y a pas lieu de prendre un arrêté en la matière.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Chr. BEHRENDT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Monsieur X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT

R. ANDERSEN