



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.104/4
du 6 avril 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à
l'assistance en justice des membres du personnel et à
l'indemnisation des dommages à leurs biens'

Le 11 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel et à l'indemnisation des dommages à leurs biens'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 avril 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. L'exposé du dossier contenu dans la note du Gouvernement en deuxième lecture situe le contexte du projet dont il opère une présentation générale. Il gagnerait à faire l'objet d'un rapport au Gouvernement ¹ publié avec l'arrêté au *Moniteur belge*.

2. Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que les organes de gestion des différents organismes d'intérêt public de la Région wallonne auquel l'article 16 du projet s'applique ont été dûment consultés conformément à leurs textes organiques. Tel est notamment le cas du Comité de gestion du FOREm qui doit être consulté en vertu de l'article 13 du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi'.

Ensuite, le préambule sera complété par la mention des différents avis qui doivent ainsi être recueillis.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé de l'Autorité fédérale ou d'une entité fédérée, soit en l'espèce le Gouvernement wallon, à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci ².

Le projet complète le statut des agents de la Région ³. Il trouve son fondement juridique dans l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.14

² *Ibid.*, recommandation n° 22.

³ Voir en ce sens l'avis 38.785/3 donné le 14 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel de certains services publics et à l'indemnisation des dommages aux biens, encourus par eux' (observation 2.1).

Il trouve également son fondement, en ce qui concerne les organismes d'intérêt public, visés à l'article 16 du projet, dans l'article 2 du décret du 22 janvier 1998 'relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne'.

Le préambule sera adapté afin de mentionner également ce décret.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Chapitre 1^{er}

Selon l'article 1^{er} du projet, « [l]e présent arrêté constitue une réglementation statutaire applicable aux membres du personnel des Services du Gouvernement wallon ».

L'article 16 du projet étend « l'application du présent arrêté aux organismes auxquels est applicable le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne ».

Ce faisant, cet article 16 n'est ni une disposition transitoire ⁴, ni une disposition finale ⁵ comme le donne à penser l'intitulé du chapitre 5 où il se trouve.

Il convient que le projet rende compte, d'emblée, de son champ d'application, tant à l'égard du personnel des Services du Gouvernement wallon que du personnel des organismes d'intérêt public soumis au décret du 22 janvier 1998.

La structure de l'arrêté, principalement le contenu du chapitre 1^{er}, et la numérotation des articles du projet seront revues en conséquence.

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, les mots « constitue une réglementation statutaire » seront remplacés par le mot « est ».

Article 2

À l'alinéa 2, la section de législation se demande quelles seraient les circonstances qui pourraient justifier que l'assistance en justice visée ne soit finalement pas accordée alors que « l'intérêt du service le demande ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 143 et sv.

⁵ *Ibid.*, recommandations n^{os} 133, 146 ou 162.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, il sera précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par « un avocat de la Région ».

À la lecture de la note au Gouvernement ⁶, la précision pourrait être formulée comme suit : « [...] un avocat choisi et désigné par l'administration dans la liste des avocats arrêtée au terme des marchés publics d'avocats de la Région ».

2. De l'accord du délégué du ministre, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la base de l'indice santé qui sert de référence en vue de l'adaptation du tarif horaire maximum pris en charge sera précisée.

Article 4

1. Dès lors que l'auteur du projet étend, à l'article 2, l'octroi d'une assistance en justice au cas où le membre du personnel a déjà intenté une action en justice ou déposé une plainte pour des menaces ou des violences subies en raison de « sa qualité », il y a lieu de tenir compte de cette extension à l'alinéa 1^{er}, 6^o, ainsi que dans la suite du projet ⁷.

2. L'alinéa 3 est relatif à l'un des éléments de l'énumération de l'alinéa 1^{er}. À ce titre, il devrait être placé en alinéa 2 ⁸.

3. L'article 4 gagnerait en clarté s'il était divisé en deux paragraphes, un paragraphe 1^{er} comprenant les alinéas 1^{er} et 3 (devenant l'alinéa 2), qui sont relatifs aux cas de non-paiement de l'assistance, et un paragraphe 2 comprenant les alinéas 2 (devenant l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2), ainsi que les alinéas 4, 5, 6 et 7 (devenant les alinéas 2 à 5 du paragraphe 2), qui sont relatifs au remboursement *a posteriori* de l'assistance en justice ⁹.

Les renvois internes aux subdivisions de l'article 4 seront adaptés en conséquence.

À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2), le mot « Toutefois » sera omis.

⁶ Page 3, point 2, 2^o.

⁷ Voir notamment l'article 6, alinéa 1^{er} et l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

⁹ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

Article 7

1. À l'instar ce que prévoit l'article 12, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, du projet, au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il y a lieu d'écrire :

« La demande est signée par le demandeur et contient (la suite comme au projet) ».

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 6, deuxième phrase, le projet prévoit que, dans la décision de refus notifiée, le secrétaire général précise « les motifs du refus ».

Toutefois, l'obligation de motivation formelle des décisions individuelles, qu'il s'agisse d'une décision d'octroi ou de refus, résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Dès lors, cette obligation ne doit pas être répétée. Les mots « ou les motifs du refus » seront donc omis.

3. Au paragraphe 2, les mots « bénéficie de l'assistance en justice uniquement s'il » seront omis.

4. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, la section de législation se demande pourquoi le texte ne prend pas en considération les cas dans lesquels le membre du personnel a déposé plainte auprès des autorités judiciaires, en ce qui concerne le point de départ du délai de quinze jours.

Article 9

À l'alinéa 2, il est prévu que l'indemnisation du dommage aux biens est conditionnée au dépôt préalable d'une plainte au pénal. Interrogé à cet égard, le délégué du ministre a confirmé qu'en cas de dommage aux biens causé par un fait qui ne constitue pas une infraction pénale, aucune indemnisation n'est prévue. Le délégué du ministre explique ce qui suit :

« Effectivement, l'objectif est de prévoir une indemnisation des dommages aux biens des membres du personnel lorsque ces dommages ont été causés en raison de leurs fonctions ou de leur qualité. Le cas de figure visé est l'indemnisation de dommage aux biens lors d'une agression motivée par les fonctions propres de l'agent ou sa position au sein de la fonction publique régionale ».

Il appartiendra à l'auteur du projet d'être à même de justifier la différence de traitement entre deux fonctionnaires qui subissent le même dommage à leurs biens, l'un causé par un fait infractionnel, l'autre causé par une faute civile ¹⁰.

Article 10

L'article 10 prévoit divers cas d'exclusion de l'indemnisation du dommage.

Toutefois il ne prévoit pas la possibilité d'accorder cette indemnisation dans l'hypothèse où il ressortirait ultérieurement d'une décision judiciaire que le dommage n'est pas dû à une faute de la part du demandeur d'indemnisation, contrairement à l'hypothèse envisagée à l'article 4, alinéas 2 et suivants. Une telle disposition pourrait toutefois s'avérer utile, notamment, dans l'hypothèse où l'auteur du fait serait insolvable.

Interrogé quant au motif de l'absence d'une telle disposition, le délégué du ministre a indiqué que « s'il résultait d'une décision judiciaire ultérieure que la cause de refus n'était pas avérée, l'indemnisation pourrait également avoir lieu. On pourrait effectivement le préciser ».

Le projet sera donc modifié à cet effet.

Article 14

1. À l'alinéa 1^{er}, il est prévu que le membre du personnel qui est démis d'office, révoqué ou licencié pour faute grave pour un motif lié à l'action intentée à son encontre perd le bénéfice de l'assistance en justice ou à l'indemnisation.

Le délégué du ministre a été interrogé sur les questions suivantes :

– pour quelle raison cette hypothèse vise-t-elle les indemnisations, lesquelles sont indépendantes d'une demande introduite à l'encontre du membre du personnel ?

– dans le cas de l'arrêt de l'assistance en justice, l'intention de l'auteur du projet est-elle de réclamer les montants payés auparavant ?

¹⁰ Voir notamment l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel de certains services publics et à l'indemnisation des dommages aux biens, encourus par eux' dont le projet s'inspire expressément, ainsi que l'expose la note au Gouvernement, point A.2, p. 2, ne contient pas cette distinction et l'article 9, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à l'assistance en justice du personnel judiciaire ainsi que des magistrats et à l'indemnisation des dommages aux biens encourus par eux'.

À ces interrogations, le délégué du ministre a répondu notamment comme suit :

« L'indemnisation est visée car la volonté est de rester cohérent. Il nous paraît difficile de mettre fin à la relation de travail qui lie l'agent à la Région et dans le même temps et pour les mêmes faits intervenir pour couvrir son dommage.

[...] ».

La section de législation n'aperçoit pas le cas où le fait qui est à la base de la demande d'indemnisation, serait lié à une action intentée à son encontre ou pourrait mener à sa démission d'office, sa révocation ou son licenciement pour faute grave. L'auteur du projet vérifiera si son intention trouve effectivement à s'appliquer au cas d'indemnisation.

Par ailleurs, l'auteur du projet veillera à prévoir expressément le sort réservé aux montants versés avant la démission d'office, la révocation ou le licenciement pour faute grave et, plus précisément, si ces montants doivent ou non faire l'objet d'un remboursement.

2. À l'alinéa 2, il est prévu que le membre du personnel admis à la retraite continue à bénéficier de l'arrêté en projet. Toutefois, et à la différence des articles 14 de l'arrêté royal du 16 mars 2006 'relatif à l'assistance en justice des membres du personnel de certains services publics et à l'indemnisation des dommages aux biens, encourus par eux' et de l'arrêté royal du 18 novembre 2015 'relatif à l'assistance en justice du personnel judiciaire ainsi que des magistrats et à l'indemnisation des dommages aux biens encourus par eux', le projet ne prévoit pas le cas de la démission, la perte de la qualité d'agent sur base de son inaptitude médicale, ou la cessation du contrat de travail.

Interrogé quant à savoir si l'intention de l'auteur du projet est d'exclure ces cas et, dans l'affirmative, d'indiquer les motifs de ces exclusions, le délégué du ministre a répondu que

« si l'agent perd sa qualité pour des raisons autres que celles qui sont à la base de sa demande d'assistance en justice, il continue à en bénéficier. Il n'est pas dans ces hypothèses dans les cas visés à l'alinéa 1^{er} ».

Le texte doit être revu à l'instar des dispositions précitées.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY