



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.433/4
du 15 juin 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres de personnel contractuel et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel et portant des dispositions transitoires en ce qui concerne les conditions d'accès aux emplois d'encadrement dans les métiers du conseil'

Le 19 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres de personnel contractuel et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel et portant des dispositions transitoires en ce qui concerne les conditions d'accès aux emplois d'encadrement dans les métiers du conseil'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 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 GÉNÉRALES

1. Compte tenu de ce que le projet examiné prévoit la prolongation de mesures, qualifiées de « transitoires », dérogoires au droit commun de la fonction publique wallonne, ces dérogations ne sont admissibles que pour autant qu'elles puissent être justifiées au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il est dès lors souhaitable d'accompagner la publication de l'arrêté en projet d'un rapport au Gouvernement dans lequel les dispositions projetées seront justifiées notamment au regard de ces principes ¹.

2. La note au Gouvernement wallon, précédant l'adoption en première lecture du projet examiné, justifie la prolongation des dispositions transitoires permettant de pourvoir aux fonctions d'encadrement dans les métiers de conseil de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, notamment par le fait que celles-ci sont nécessaires

« jusqu'à l'obtention d'une solution globale visant à doter l'Office de dispositions réglementaires lui permettant de répondre à ses enjeux et missions. Pour cette raison, la prolongation doit être liée au niveau de sa durée à l'aboutissement de l'adaptation des règles et non plus à une période d'un an ».

La même note précise qu'il est

« nécessaire que le Gouvernement puisse prendre les mesures nécessaires pour prolonger ces dispositions temporaires avant leur terme afin d'assurer la continuité des services et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur des prochaines dispositions modificatives de l'arrêté du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office qui intégreront une solution globale pour permettre via la statutarisation, à des membres du personnel contractuel d'être nommés sur des postes d'encadrement ».

La solution ainsi prônée par le demandeur d'avis se traduit dans le projet par la prolongation des mesures transitoires « jusqu'à la date d'entrée en vigueur du prochain arrêté modifiant l'arrêté du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la

¹ Voir l'avis 48.378/2 donné le 30 juin 2010 sur une précédente modification du texte modifié par le projet.

Formation professionnelle et de l'Emploi et au plus tard le 16 août 2019 », cette dernière date étant précisée afin de ne pas conférer à ces mesures un effet à durée indéterminée ².

Cette formulation n'apparaît pas correspondre à la volonté de l'auteur du projet. En effet, ainsi que l'a relevé l'avis LEGISA n° 755 sur le projet examiné, il suffit que l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 soit modifié de manière quelconque, sans que cela concerne l'adoption de mesures intégrant une solution globale en ce qui concerne la statutarisation des agents de l'Office, pour que les mesures transitoires prennent fin. Or, l'auteur du projet souhaite la fin des mesures transitoires au moment de l'entrée en vigueur de cette solution globale permettant à l'Office de « répondre à ses enjeux et missions ».

Partant, il n'apparaît pas adéquat de faire dépendre la fin des mesures provisoires de l'entrée en vigueur du « prochain » arrêté modifiant l'arrêté du 18 décembre 2003.

La question de l'entrée en vigueur d'un texte est fondamentale notamment là où elle crée des droits ou elle impose des obligations. La question de la fin de vigueur d'un dispositif normatif l'est tout autant soit que les droits octroyés cessent ou sont remplacés par d'autres, soit que les obligations imposées cessent ou sont remplacées par d'autres, sans préjudice de régimes transitoires qui seraient applicables dans l'une ou l'autre situation.

Il convient donc d'être toujours précis sur ces questions. Remplacer une date à priori déterminée ou déterminable par une périphrase se référant à la date d'entrée en vigueur d'un arrêté futur dont l'objet n'est pas déterminé manque évidemment de précision. L'ajout, en l'espèce, de la date du « 16 août 2019 », outre qu'elle est éloignée dans le temps à l'égard des agents concernés, ne résout pas le problème ³.

Les principes de la légistique ⁴ en la matière sont clairs :

« 152. Fixez une date d'entrée en vigueur précise ou facilement déterminable par rapport à la publication de l'acte et choisissez si possible une date facile à retenir tel que le premier jour du mois.

152.1. Pour que la date soit facilement déterminable, utilisez une formulation précise qui n'engendre pas le moindre doute quant à l'identification exacte de la date. Voyez les exemples ci-dessous et les formules F 4-5-1-1 et F 4-5-1-2 ^[5].

152.2. Ne fixez pas l'entrée en vigueur d'un acte par référence à celle d'un autre acte, sauf si leurs dispositions sont indissociables et si l'entrée en vigueur de l'acte auquel il est fait référence n'est elle-même pas encore fixée ».

² Ce qui avait été relevé par l'Inspecteur des Finances.

³ La section de législation observe incidemment que cette date tombe dans une période qui est généralement celle des congés annuels des agents.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, site www.conseildetat.be.

⁵ Le *Guide de rédaction* est illustré à ce sujet d'exemples à ne pas suivre.

Quoiqu'il en soit, les recommandations en la matière soulignent l'importance de la transparence afin de connaître immédiatement et sans difficulté la date d'entrée en vigueur d'un acte ⁶.

Le mécanisme envisagé manque de sécurité également car l'entrée en vigueur du prochain arrêté modificatif est elle-même incertaine et peut, à son tour, être assortie de modalités sources d'une nouvelle imprécision quant à la question de savoir si la norme initiale est encore, oui ou non, en vigueur.

Le texte sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'article 6bis, § 4, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 'relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel', est libellé comme suit :

« Les possibilités d'affectation temporaire visées aux paragraphes 2 et 3 sont limitées au 16 août 2016 ».

Les mots « au 16 août 2016 » de cet alinéa ont été insérés par l'article 2, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres de personnel contractuel et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi et l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel et portant des dispositions transitoires en ce qui concerne les conditions d'accès aux emplois d'encadrement dans les métiers du conseil'.

⁶ Dans l'hypothèse où l'entrée en vigueur d'un acte devrait dépendre d'un événement particulier, et à défaut d'autre solution, pour faire entrer en vigueur cet acte à la date voulue, le guide recommande de mentionner dans l'acte l'obligation de publier un avis au *Moniteur belge* qui permette à chacun de connaître avec certitude la date de la survenance de l'événement et par conséquent, la date d'entrée en vigueur de l'acte. Il ne s'agit toutefois que d'un expédient. Le procédé est d'ailleurs exceptionnel.

Partant, à l'article 2, 1°, du projet, les mots « à une durée de six ans à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté » doivent être remplacés par les mots « au 16 août 2016 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY