

Chapitre 2. Les statuts : principes et illustrations

Un statut administratif règlemente en principe, la carrière des agents (section 1), leurs droits et obligations) ainsi que le régime disciplinaire (section 2). Le statut pécuniaire détermine les droits pécuniaires des agents, comportant les avancements barémiques.

Section 1. La carrière des agents

1. Présentation

Selon le sens commun, un fonctionnaire « fait carrière » en gravissant les échelons de l'Administration.

Le statut administratif dans la fonction publique est censé permettre cette évolution de carrière, au travers de différentes fonctions successivement occupées. Il se distingue du simple contrat de travail qui fixe les droits et obligations du travailleur pour une période et une fonction données uniquement.

Après avoir décrit les concepts inhérents à la carrière (§1^{er}), les règles en matière de nomination et de promotion (§2), en ce compris la fonction des évaluations, le statut pécuniaire (ou les avancements barémiques (§3), les positions administratives (ou l'impact des différents événements professionnels ou privés sur le droit au traitement et à l'avancement de l'agent) (§4), et la fin de carrières (ou les différentes causes de la fin de carrière) (§5).

L'obligation de motivation des décisions administratives prises tout au long du processus constitue une règle d'or incontournable.

§1. Les concepts inhérents à la carrière

2. Présentation

Les concepts inhérents à l'organisation d'une carrière administrative sont parfois utilisés dans le langage courant, la polysémie de ceux-ci complique singulièrement la lecture des principes de la discipline.

Ainsi, le terme de carrière englobe plusieurs acceptions : « *dans un sens très large, il vise l'ensemble de la vie professionnelle et ses différentes étapes ; il s'applique alors à toute forme d'activité professionnelle* »¹.

¹ S. GEHLEN « La carrière » in *Précis de fonction publique*, ouvrage collectif dirigé par J. SAROT, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 259.

Par contre, « dans un sens restreint, (...), le terme de carrière sert à qualifier l'avancement, en principe définitif, des agents dans la hiérarchie administrative. Il consiste dans une promotion. Elle emporte aussi pour l'agent promu plus de responsabilités et une meilleure situation financière »².

3. La carrière administrative et la carrière pécuniaire

La carrière des agents définit l'évolution des agents de leur recrutement et leur nomination à la fin de leur carrière.

La carrière pécuniaire est différente de la carrière administrative.

La carrière pécuniaire (§ 3), est l'attribution à un agent d'une échelle de traitement supérieure à celle dont il bénéficiait. Cet avancement n'est pas nécessairement lié à une promotion dite administrative³.

La carrière administrative des agents comprend l'avancement en principe définitif des agents dans la hiérarchie administrative⁴.

4. La carrière administrative : niveau, grade, rang

Le Commissaire royal Louis Camu a proposé d'organiser une hiérarchie administrative régie par un statut administratif qui garantit *a priori*, dès l'entrée dans la fonction publique, à chaque évolution dans la hiérarchie administrative, jusqu'à la fin de leur carrière, l'égalité et l'indépendance des agents.

Le statut définit les règles applicables à l'ensemble des fonctionnaires qui leur permettront, après leur nomination, d'évoluer dans diverses fonctions et de s'élever dans la hiérarchie administrative.

Cette hiérarchie administrative se présente comme une structure pyramidale subdivisée en niveaux, eux-mêmes divisées en rangs.

Dès l'entame de sa carrière administrative, l'agent se voit attribué un grade.

Le grade est un titre qui habilite l'agent à occuper un emploi déterminé⁵. Il le situe dans la pyramide administrative.

En effet, l'administration tant fédérale que communautaire ou régionale se subdivise en niveaux ou catégories.

² O. DAURMONT et V. SCHMITZ, « L'évolution de la carrière des fonctionnaires belges », *A.P.T.*, 2005, p. 263.

³ *Ibid.*, pp. 264-267.

⁴ S. GEHLEN « La carrière » in *Précis de fonction publique, o.c.*, p. 259.

⁵ O. DAURMONT et V. SCHMITZ, *op. cit.*, p. 264

Ces niveaux sont fondés « sur la nature du travail (travail de direction ou de conception, travail d'exécution et travail manuel) et, d'autre part, sur le niveau de diplôme exigé »⁶.

a. La structure administrative de l'Etat fédéral avant la réforme Copernic

A titre d'exemple, les agents de l'état fédéral ont été répartis en cinq niveaux.

Ces niveaux autrefois désignés dans le statut Camu : niveau 1, niveau 2+, niveau 2, niveau 3 et niveau 4 étaient subdivisés eux-mêmes en rangs.

Le rang quant à lui, détermine donc l'importance relative d'un grade dans un niveau⁷.

Dans le statut Camu avant la réforme Copernic la fonction publique fédérale était structurée comme suit :

- niveau 1 : rangs 17,16, 15, 13 et 10 ;
- niveau 2+ : rangs 28 et 26 ;
- niveau 2 : rangs 23, 22 et 20 ;
- niveau 3 : rangs 32 et 30 ;
- niveau 4 : rangs 42 et 40.

Les emplois de niveaux 1 et 2+ correspondaient notamment aux fonctions de direction et nécessitant un diplôme de l'enseignement supérieur alors que les emplois de niveaux 3 et 4 correspondaient à des fonctions d'exécution ou de travail manuel nécessitant un diplôme moins élevé.

C'est le Roi qui cliquait cette structure administrative pyramidale en fonction des besoins en personnel et définissait le cadre du personnel.

Ainsi, le cadre du personnel fixait le nombre d'emplois par niveau et par rang. Il fixait les grades et était publié au Moniteur belge⁸.

A titre d'illustration, le cadre organique de l'administration centrale du Ministère de la Justice était défini comme suit :

Personnel administratif

Niveau 1

Secrétaire général	1
Directeur général	5
Conseiller général	14
Informaticien directeur	7
Traducteur réviseur directeur	1
Conseiller	43

⁶ S. GHELEN, *op. cit.*, p. 261

⁷ O. DAURMONT et V. SCHMITZ, *op. cit.*, p. 264

⁸ Article 4 de ARPG du 26 septembre 1994.

Ingénieur industriel directeur	1
Informaticien	29
Médecin	1
Ingénieur	1
Traducteur – réviseur	13
Conseiller adjoint	257
Architecte	2
Ingénieur industriel	12
Attachés ressources humaines	1
<u>Niveau 2+</u>	
Analyse programmation	18
Programmeur et programmeurs	
De deuxième classe	26
Assistant social principal et	
Assistant social	1
Assistant en communication	
Principal et assistant	2
Secrétaire de direction princ.	4
Secrétaire de direction	6
Bibliothécaire principal	
Et bibliothécaire	23
Comptable principal	
Et comptable	11
<u>Niveau 2</u>	
Chef administratif	81
Assistant administratif	188

Dans cet exemple, les conseillers adjoints, traducteurs, architectes, ingénieurs industriels, bibliothécaires, médecins et vétérinaires sont de rang 10.

b. La structure administrative de l'Etat fédéral suite à la réforme Copernic⁹

La réforme Copernic au niveau fédéral de même que les entités fédérées ont redessiné les structures administratives en utilisant de nouveaux concepts.

Ainsi, au niveau fédéral, c'est dorénavant le Comité de Direction, chargé de la gestion du service fédéral, conformément au plan stratégique, qui élabore le plan de personnel et le transmet pour accord au Ministre¹⁰.

⁹ Pour une description des différentes réformes de la fonction publique dont la réforme Copernic, voyez P.-O. BROUX, « De Camu à Copernic », *A.P.T.*, 2005, pp. 158-189.

¹⁰ Article 5 de l'AR du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral.

Le **plan du personnel** détermine, par fonction, le nombre de membres du personnel statutaire et contractuel exprimés en équivalents temps plein. Il existe parallèlement une nouvelle approche de la gestion de crédits du personnel.

Avant, le crédit était calculé sur base d'un cadre organique et d'autorisation de recrutement.

Désormais, chaque service dispose d'une **enveloppe de personnel** pour l'ensemble du personnel statutaire et contractuel. Dans ce crédit, ils pourront mener leur politique de personnel par le biais des plans de personnel qui peuvent être adaptés plus souplesment¹¹.

Les niveaux, grades et échelles pécuniaires sont simplifiés et modifiés. Par un Arrêté royal du 5 septembre 2002, l'Etat fédéral a ainsi transformé les niveaux 4, 3, 2 et 2+ qui existaient en niveaux D, C et B et modifié les appellations génériques.

Il existe désormais des « *collaborateurs* » (niveau D, fonctions exercées auparavant par des agents des niveaux inférieurs 3 et 4) ; des « *assistants* » (niveau C, fonctions exercées auparavant par des agents de niveau 2) ; des « *experts* » (niveau B, fonctions exercées auparavant par des agents de niveau 2+).

Le rapport au Roi précise que « *la différence entre un niveau de fonction supérieur et un niveau de fonction inférieur réside dans le degré de responsabilité et/ou dans l'importance des exigences posées aux titulaires de la fonction. Chaque niveau de fonction représente donc un certain poids, auquel correspondent une rémunération et une structure de carrière appropriées* »¹².

L'Arrêté Royal du 4 août 2004 a parachevé la réforme de la hiérarchie administrative au niveau fédéral en attribuant au niveau le plus élevé, anciennement niveau 1, l'appellation de **niveau A** et en y supprimant la notion de grade au profit de celle de **classes de métiers**.

Il a ainsi été établi une classification des fonctions les plus représentatives exercées au niveau A, **les fonctions types, en 5 classes de métier correspondant à 5 niveaux de complexités et de responsabilités comparables**¹³.

La **classe de métier** correspond ainsi à un groupe de fonctions de niveau A qui ont un niveau de complexité, d'expertise technique et de responsabilités comparables et sont identifiées par la lettre du niveau (A) et un chiffre, la classe A5 étant la plus élevée.

Bien que la notion de grade aie été remplacée par celle de classe de métier, « *afin de répondre au souci illégitime des agents de conserver un titre transparent* »¹⁴ des titres « *d'attachés* » (classes A1 et A2), « *de conseillers* » (classe A3) et « *de conseiller général* » ont été associés à la classe de métier occupée par l'agent.

On l'aura compris, la notion de classe de métier regroupe des **métiers différents** mais nécessitant **un niveau d'expertise, de complexité et de responsabilités similaires**.

¹¹ Circulaire du 13/07/2002 (n°526).

¹² Rapport au Roi avant arrêté royal du 5 septembre 2002 portant réforme de la carrière de certains agents des administrations de l'Etat, *M.B.*, 26 septembre 2002, p. 43568.

¹³ Article 3, § 2, alinéa 2 de l'AR du 02/10/1937 et rapport au Roi, *M.B.*, du 16/08/2004, 2° Ed., p. 61802.

¹⁴ Rapport au Roi, *M.B.*, du 16/08/2004, 2° Ed., p. 61804.

Cette notion ne doit pas être confondue avec celle de **filière de métier**, issue également de la réforme Copernic.

Elle correspond à un **groupe de fonctions, de métiers relevant d'un domaine particulier**, par exemple, la filière « *personnel et organisation* » ou la filière « *normes juridiques et litiges* ».

Le but de ces filières est de développer les **compétences techniques et spécialisées** dans un domaine précis en permettant à ces agents d'accéder à des classes de métier plus élevées par le biais notamment d'un régime de formation certifiée.

Dans les niveaux B et C, la notion de filières de métier trouve une notion analogue de « **famille de fonction** »¹⁵.

c. La structure administrative des entités fédérées

L'organisation fédérale et la terminologie Copernic ne sont pas transposables comme telles au statut défini par les entités fédérées.

Si l'ARPG prévoit que « *les emplois sont classés par niveau* » et que « *l'égalité de traitement entre homme et femme est assurée lors du classement des emplois* »¹⁶, il permet aux entités fédérées une **autonomie** conséquente dans l'organisation de la structure administrative et des promotions.

Ainsi, chaque communauté ou région a organisé sa fonction publique selon une philosophie propre s'écartant plus ou moins largement du statut de référence, le statut Camu.

Au sein de la Région wallonne, c'est le Gouvernement wallon qui arrête un cadre organique distinguant parmi les emplois ceux **d'encadrement** selon les responsabilités qu'ils comportent¹⁷.

Un cadre fonctionnel qui détermine les métiers auxquels correspondent les emplois est ensuite déterminé par le Comité stratégique¹⁸.

Les notions de grade de rangs et de niveaux sont également utilisées. Elles sont définies et détaillées aux articles 4, 5 et 6 du Code de la fonction publique wallonne.

En ce qui concerne la fonction publique flamande, le **Manager de ligne** détermine les besoins en personnel quantitatifs et qualitatifs de son entité, conseils ou établissement dans un plan du

¹⁵ Article 2,1 de l'AR du 14/10/2002 fixant les modalités de classement de certains membres du personnel des administrations de l'Etat dans une famille de fonction.

¹⁶ Article 10 de l'ARPG.

¹⁷ Article LI.T II. 8 (renuméroté article 11), § 1, alinéas 3 et 4 du code de la fonction publique wallonne.

¹⁸ Articles LI.T II. 8 (renuméroté 11), § 2 et LI.T II. 9 (renuméroté 12) du code de la fonction publique wallonne.

personnel¹⁹. Des niveaux administratifs A à D sont établis en fonction des diplômes sollicités pour remplir ces fonctions²⁰.

La région bruxelloise a, quant à elle, conservé les notions de **grades**, de **niveaux** et de **rangs**²¹.

Le cadre du personnel est fixé par le Gouvernement sur proposition du Conseil de Direction.

Il faut noter que ce plan de personnel répartit les emplois de premier attaché de rang A2 en emplois d'encadrement, d'expert ou d'expert de haut niveau (accent mis respectivement sur la gestion d'une subdivision du service, sur les connaissances générales ou spécialisées approfondies d'expert ou d'expert de haut niveau).

Enfin, la Région bruxelloise recourt à des descriptions de fonctions par son service GRH qui reprennent l'ensemble des aptitudes requises pour exercer la fonction.

A la **Communauté française**, les notions de grades, de rangs et de niveaux sont également conservées et détaillées dans un tableau annexé au statut²².

Chaque agent se voit également attribué une catégorie.

Ainsi, le niveau 1 comprend les quatre catégories suivantes :

- les fonctionnaires généraux,
- le personnel administratif,
- le personnel d'inspection,
- le personnel expert.

Au sein d'un niveau, la promotion par avancement de grade s'effectue à l'intérieur de la catégorie attribuée à l'agent²³.

Dès lors, si les statuts de l'Etat fédéral et des entités fédérées comportent tous une structure administrative pyramidale et recourent à des concepts similaires, un report au statut envisagé et à la terminologie employée apparaît comme un préalable à toute analyse.

¹⁹ Arrêté du Gouvernement flamand du 13/1/2006 fixant le statut du personnel du service des autorités flamandes, *M.B.*, 27/03/2006, article 1.3.

²⁰ *Ibid.*, article 3.4. L'annexe 2 définit les domaines politiques et les fonctions au sein de chaque département.

²¹ Articles 3 à 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 6/05/1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles capitale, *M.B.*, 16/06/1999.

²² Articles 2 à 3 de l'AR du Gouvernement de la Communauté française du 22/07/1996 portant le statut des agents du service du Gouvernement de la Communauté française et annexes, *M.B.*, 29/08/1996.

²³ *Ibid.*, article 54.

5. Promotion et évolution²⁴

La carrière administrative diffère de la carrière pécuniaire (§3).

En effet, « *les augmentations pécuniaires ne sont plus nécessairement liées à une promotion administrative. Il peut en effet exister une carrière pécuniaire indépendante de la carrière administrative* »²⁵.

En ce qui concerne la **promotion dite administrative** « *l'avancement peut être subordonné à la réussite d'un examen ou être laissé au choix de l'autorité. En règle générale, l'avancement qui n'est pas subordonné à un examen dépend de trois facteurs pris séparément ou combinés : l'ancienneté, le mérite ou le libre choix de l'autorité* »²⁶.

C'est à travers la pondération de ces facteurs dans chacun des statuts administratifs que l'on découvrira la priorité mise par l'autorité administrative au critère de mérite (accent mis sur l'évaluation et la formation ou un examen), au critère d'ancienneté ou au libre choix de l'autorité.

La promotion et l'avancement dans la hiérarchie administrative ne consistent pas toujours à passer d'un rang au rang supérieur voire d'un niveau à un niveau supérieur.

En effet, certains statuts prévoient un **système de carrière plane**.

La carrière plane est la nomination automatique d'un agent à un grade d'un rang supérieur moyennant la réunion de certaines conditions : en général, d'ancienneté sans qu'il faille qu'un emploi soit vacant et par définition sans que l'agent doive faire acte de candidature²⁷.

Selon la hiérarchie administrative, l'agent obtiendra un changement de grade, de classe ou de catégorie.

La Région wallonne comporte une carrière automatique pour laquelle l'agent doit remplir une condition d'ancienneté et d'autres conditions d'évaluation et d'acquisition de compétences pour bénéficier de promotion sans avoir à faire acte de candidature²⁸.

En tout état de cause, toute promotion d'un agent suppose la comparaison des titres et mérites des candidats et la motivation de la décision ayant amené le choix du bénéficiaire de la promotion.

A cet égard, certains statuts administratifs prévoient des descriptions ou profils de fonction ce qui permet d'objectiver ou de mieux motiver le choix qu'a posé l'autorité administrative d'admettre à la promotion un agent par préférence à d'autres candidats.

²⁴ Notamment, O. DAURMONT et V. SCHMITZ, « L'évolution de la carrière des fonctionnaires belges », *A.P.T.* 1995, pp. 259-269 ; J. SAROT (Dir.), *Précis de la fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 259-320.

²⁵ O. DAURMONT et V. SCHMITZ, *op. cit.*, p. 263.

²⁶ A. MOLITOR, *L'Administration de la Belgique*, Bruxelles, CRISP., 1974, p.298.

²⁷ O. DAURMONT et V. SCHMITZ, *op. cit.*, p. 267.

²⁸ *Ibid.*, p. 267.

Dans ce contexte, l'obligation de motivation revêt une importance particulière lors de la sélection et de la promotion des agents de la fonction publique.

6. Évaluation et formation²⁹

Tout au long de sa carrière l'agent de la fonction publique est soumis à l'évaluation de son action et de ses compétences.

Les **mesures de compétences** sont des tests visant à mesurer les connaissances et les acquis techniques ou pratiques de l'agent vis-à-vis dans une fonction ou pour une tâche déterminée. Elles diffèrent de l'**évaluation** proprement dite qui permet d'apprécier le degré de réalisation des objectifs et résultats atteint par l'agent³⁰.

La place laissée à l'évaluation dans les différents statuts permet de déterminer dans quelle mesure le statut administratif de l'Etat fédéral et des entités fédérées intègre la notion de mérite dans la promotion et l'évolution de la carrière administrative de l'agent.

Louis Camu prévoyait en 1937 un système de signalement qui consistait en une appréciation objective de la valeur, des aptitudes, du rendement et du mérite de l'agent³¹.

Sur la fiche individuelle de l'agent étaient indiquées les constatations favorables ou défavorables relatives à l'exercice de la fonction voire à la vie privée lorsque certains événements avaient un rapport avec la fonction³².

Le signalement se traduisait par une des quatre mentions suivantes : « *très bon* », « *bon* », « *insuffisant* », « *mauvais* ».

Dans la mesure où le signalement faisait l'objet d'une proposition par le supérieur hiérarchique une très grande majorité d'agent était signalée avec une mention « *très bon* » ce qui ne permettait pas d'apprécier ou d'identifier les agents particulièrement méritants.

L'arrêté royal des principes généraux substitue au signalement un nouveau système : « *l'évaluation* ». Elle « *devra donner à chaque autorité les moyens de désigner parmi les membres du personnel les agents qui sont les plus compétents. Le souhait est également de voir mieux objectivées les promotions, qu'une carrière convenable soit assurée aux meilleurs agents* »³³.

Ainsi, l'Etat fédéral et les communautés et régions ont défini plus ou moins de critères d'appréciation quant à la qualité des prestations des agents et défini une périodicité des évaluations.

²⁹ M. HERBIET et S. BRUNET, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *A.P.T.*, 2005, pp. 244-255 ; J. SAROT (Dir.), *Précis de fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 266-270.

³⁰ M. HERBIET et S. BRUNET, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *A.P.T.*, 2005, pp. 244-255, spéc. p. 253.

³¹ Article 6 de l'AR du 7/08/1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat.

³² J. SAROT (Dir.), *Précis de fonction publique*, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 267.

³³ Rapport au Roi de l'ARPG, 1991, *M.B.*, du 24/12/1991, p. 29.369.

Chaque autorité, hormis les Communauté française et germanophone, souligne que l'évaluation porte sur les objectifs et les résultats assignés à la fonction et à l'agent. L'Etat fédéral ainsi que la communauté flamande n'attachent pratiquement plus d'effets juridiques à l'évaluation en ce qui concerne la carrière administrative de l'agent³⁴.

Les autres entités fédérées ont par contre conservé une échelle de mentions. Une évaluation positive ou satisfaisante est nécessaire pour se porter candidat aux épreuves de sélection.

Enfin, certaines entités récompensent les agents particulièrement méritants par une prime supplémentaire comme la Région bruxelloise, la communauté flamande et la communauté française et d'autres manient également le bâton comme la communauté française qui instaure une rétrogradation pécuniaire et une interruption de l'ancienneté pour les agents évalués négativement.

Le licenciement d'un agent est subordonné dans les différents statuts à une ou deux évaluations négatives successives.

7. Mobilité et positions administratives³⁵

La mobilité est particulièrement importante dans la gestion des ressources humaines. Au sens large, elle vise « *l'ensemble des procédés par lesquels un agent public circule dans l'appareil administratif, au cours de sa carrière, en manière telle qu'il ne conservera pas indéfiniment les mêmes fonctions mais qu'il sera au contraire susceptible de changer de service, d'administration de service public* »³⁶.

Ainsi, les promotions administratives ou barémiques ne sont que deux illustrations d'une mobilité de l'agent qui lui permet d'exercer tour à tour différentes fonctions au sein d'une même autorité administrative ou auprès d'autorités administratives différentes.

La mobilité verticale qui fait progresser l'agent dans la hiérarchie administrative de la mobilité horizontale qui ne confère aucun avantage administratif à l'agent concerné.

Ainsi, la **mobilité verticale** comprend non seulement la promotion mais également **l'exercice de fonctions supérieures** qui consiste à désigner provisoirement un agent pour exercer une fonction supérieure c'est-à-dire une fonction revêtue d'un grade au moins équivalent à celui dont l'intéressé peut se prévaloir et auquel est attachée une échelle de traitement plus avantageuse.

Dans ce cas, l'agent qui exerce une fonction supérieure n'obtient aucun titre lui permettant d'obtenir une nomination définitive au grade de la fonction supérieure qu'il est amené provisoirement à exercer.

³⁴ M. HERBIET, S. BRUNET, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *A.P.T.*, 1995, pp. 244-255.

³⁵ S. DEPRE, « La mobilité », *A.P.T.*, 2005, pp. 281-288.

³⁶ S. DEPRE, « La mobilité », *A.P.T.*, 2005, p. 281.

Enfin, **l'attribution d'un mandat pour l'exercice de fonction de management** constitue un autre mode de mobilité verticale en ce qui l'offre à des agents ou à des personnes extérieures à l'administration l'accès à des fonctions administratives dirigeantes.

Le mandat se définit comme un « *acte juridique unilatéral express et spécial visant à attribuer temporairement l'exercice de fonctions particulières dans un objectif de meilleure gestion du service public* »³⁷.

L'agent administratif peut être également amené à changer de fonction sans en tirer une avancée dans la hiérarchie administrative.

Ainsi, la **mobilité horizontale** comporte le changement de grade ou de classe de métier ainsi que les changements d'affectations.

Le **changement de grade** consiste en la nomination d'un agent à un autre grade équivalent au sien et suppose la vacance de l'emploi.

Par contre, dans la mesure où la nomination à grade ne fait pas état de l'emploi auquel l'intéressé est affecté, « *l'affectation situe l'agent qui a été nommé à un grade ou dans une classe de métier à l'emploi qu'il va concrètement assumer, elle peut varier en cours de carrière, en fonction de l'intérêt du service* »³⁸.

L'évolution des statuts administratifs vise à décloisonner les administrations et à encourager la mobilité des agents en fonction des besoins des différents services ou départements administratifs.

Ainsi, au niveau fédéral, la nouvelle carrière de niveau A est organisée également par filières de métiers c'est-à-dire « *un groupe de fonctions relevant d'un domaine d'expertise similaire* »³⁹.

Cette classification des fonctions ainsi que l'accent mis sur la formation et les mesures de compétence permettent à terme d'identifier et d'affecter plus facilement un agent là où des besoins de personnel statutaire ou contractuel se font sentir.

Une autre étape significative vient d'être franchie dans la recherche des moyens d'assurer une certaine mobilité avec la publication d'arrêté royal qui crée un tableau d'équivalence entre les grades et échelles de traitement des entités fédérées et les grades et classes de la fonction administrative fédérale, en vue de rendre possible un système de mobilité interfédérale.

Il existe un arrêté royal du 15 janvier 2007 relatif à la «mobilité des agents statutaires fédéraux» qui fixe, pour rappel, les conditions et les modalités de la mobilité interfédérale.

³⁷ M. VAN DAMME et S. WEERTS, « *Le régime juridique du mandat* », in *La réforme de la fonction publique*, 2003, p.127.

³⁸ S. DEPRE, *op. cit.*, p. 287.

³⁹ Arrêté Royal du 4/08/04 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, article 1^{er}.

Une nouvelle annexe jointe à cet arrêté offre désormais un tableau d'équivalence pour la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale et Région wallonne. Le tableau reprend les niveaux, les grades et les échelles de traitement des agents statutaires des entités fédérées concernées et établit l'équivalence avec les niveaux, les grades/classes et les échelles de traitement correspondantes de la fonction publique administrative fédérale. Seuls les grades communs à l'ensemble des entités fédérées ont toutefois été repris ici. Il est prévu que l'annexe pourra en outre être complétée ou modifiée par arrêté royal, sur proposition du ministre de la Fonction publique. Il s'agit en effet de pouvoir adapter le texte en fonction des évolutions statutaires des entités et d'insérer les grades spécifiques ainsi que les grades de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire commune et des personnes morales qui dépendent des entités fédérées.

Un autre rapport entre l'agent et l'emploi, la fonction qui lui est allouée se situe au niveau de la position administrative.

La **position administrative** d'un agent définit « *l'état ou la situation dans laquelle le fonctionnaire se trouve par rapport à l'occupation de l'emploi et la réalité des fonctions y afférentes* »⁴⁰.

Il existe trois positions administratives : l'activité de service, la non-activité de service et la disponibilité.

En règle, le fonctionnaire en **activité de service** conserve son droit au traitement et peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

Dans certains hypothèses (§4), l'agent peut être mis soit en non-activité ce qui lui fait perdre en principe tous ses avantages soit en disponibilité ce qui lui donne dans certains cas le droit de percevoir un traitement d'attente.

Ainsi, la matière des positions administratives traite de l'ensemble des cas de suspension, d'interruption par l'agent de l'exercice de sa fonction et des conséquences de ces causes (maladie, engagements et activités politiques, mesures disciplinaires et sanctions pénales, gestion de fin de carrière) quant au droit au traitement et aux différents avantages auxquels peut prétendre l'agent statuaire.

8. La fin de carrière⁴¹

Traditionnellement, la doctrine distingue la cessation des fonctions de la perte de la qualité d'agent.

Dans ces deux cas, le lien statutaire entre l'agent et l'autorité administrative est rompu définitivement.

⁴⁰ J. SAROT et D. BATSELE, « *Les positions administratives* », in *Précis de fonction publique, 1994*, BRUYLANT, Bruxelles, p. 327 et 328.

⁴¹ R. BORN, « *La fin de carrière administrative* », *A.P.T.*, 1995, pp. 312-322 ; S. GHELEN, « *Le terme de la carrière* », in *Précis de fonction publique, 1994*, BRUYLANT, Bruxelles, pp.461-467.

En règle, l'agent qui était recruté par l'autorité administrative, y est amené à exercer différents emplois au cours de sa carrière administrative qui prendra terme d'office par la mise à la retraite lorsque l'agent aura atteint la limite d'âge.

Néanmoins, deux autres modes de cessation des fonctions de l'agent peuvent être distingués.

L'agent a tout d'abord la possibilité de **démissionner volontairement** de son emploi moyennant la notification d'un préavis à l'autorité compétente qui doit marquer son accord sur la démission et préciser les modalités particulières.

L'agent peut également être licencié en raison de son inaptitude professionnelle suite à une ou deux évaluations négatives successives ou à plusieurs mentions de ce type au cours de sa carrière.

Enfin, d'autres causes de rupture du lien statutaire ont trait à la perte de la qualité d'agent.

Ainsi, l'agent peut perdre d'office et sans préavis sa qualité d'agent s'il a été nommé de façon irrégulière, s'il ne satisfait plus à une condition de nomination ou encore lorsqu'il abandonne son poste et reste absent pendant plusieurs jours.

§2. Les règles en matière de nomination et de promotion

A. Les nominations et promotions

9. Présentation

D'après le statut Camu, les fonctionnaires sont nommés à vie après avoir réussi un concours, leurs promotions se basent sur l'ancienneté et le mérite. Ce système est censé répondre aux préceptes du sociologue Max Weber et de ce fait consacrer une bureaucratie professionnelle, apolitique et neutre⁴².

Il n'est cependant pas une garantie d'efficacité puisqu'il s'intéresse plus à la carrière des fonctionnaires qu'au service qu'ils sont censés rendre à la collectivité.

Lancée dans les années 1990, la réforme Copernic avait pour objectif de moderniser ce système en plaçant le service au citoyen et la performance au centre de l'organisation du statut. Pour ce faire, on a emprunté les méthodes et les discours du secteur privé en matière de management.

La réforme a été construite autour de quatre priorités : l'implication des citoyens ; la subsidiarité dans la fonction publique ; l'efficacité et la simplification administrative et enfin la clarification des rôles du politique et de l'administration⁴³.

⁴² R. ANDERSEN, P. BOUVIER, M. HERBIET, X. LEURQUIN, J. SOHIER, C. de VISSCHER, « La fonction publique en Belgique, introduction au numéro thématique », *A.P.T.*, 3-4/2005, p.155.

⁴³ C. de VISSCHER, « Les grandes tendances dans l'évolution des fonctions publiques et les enjeux de la réforme Copernic de l'administration fédérale » in *La réforme de la fonction publique*, dir. R. AN-

Un panorama « post Copernic » des règles applicables en matière de nominations et de promotion à différents niveaux de pouvoir du pays (fédéral, wallon et flamand) permet de dégager les lignes générales et les spécificités propres à chaque entité.

1. La sélection et le recrutement des agents

10. L'ARPG

L'arrêté royal du 22 décembre 2000⁴⁴ (ci-après ARPG 2000), pris en vertu de l'article 87, §4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles⁴⁵ (ci-après LRSI), détermine les principes généraux que doivent respecter l'Etat et les entités fédérées dans l'élaboration de leurs règles de fonction publique. Cette troisième version de l'ARPG se caractérise par sa brièveté, se limitant à énoncer quelques règles essentielles, dans le souci de respecter au mieux l'autonomie des entités fédérées⁴⁶.

En matière de recrutement, l'ARPG rappelle notamment le principe de la situation statutaire, des conditions générales d'admissibilité et quelques principes en matière de recrutement.

D'abord, le principe de **la situation statutaire** de l'agent⁴⁷, hérité du système de carrière, est cependant assorti d'exceptions. Ainsi, des personnes peuvent être engagées sous contrat de travail dans quatre hypothèses : pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel ; pour remplacer des agents absents ; pour accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif, et enfin pour pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience de haut niveau, pertinentes pour les tâches à exécuter⁴⁸. Une cinquième exception peut être prévue par un décret : les entités fédérées peuvent permettre l'engagement contractuel au sein de personnes morales de droit public dont les activités sont exercées en situation de concurrence avec les autres opérateurs, publics ou privés⁴⁹.

L'ARPG 2000 énonce ensuite des **conditions générales d'admissibilité** : le candidat agent doit être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction, jouir des droits civils et poli-

DERSEN et K. LEUS, Bruxelles, La Charte, 2001, p.11. Vu dans P.-O. de BROUX, « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », *A.P.T.*, 3-4/2005, p. 172.

⁴⁴ Arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.. M.B. du 9 janvier 2001.

⁴⁵ Loi spéciale du 8 août 1980, M.B. du 18 août 1980.

⁴⁶ Le Rapport au Roi de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité, indique : « L'arrêté royal fixant les principes généraux ne désigne en effet que ceux de ces principes généraux qui sont à considérer à la fois comme essentiels et comme communs à la fonction publique et qui, pour cette raison, s'appliquent de plein droit au personnel des entités fédérées ».

⁴⁷ Articles 1, §2 et 2, §1^{er} de l'ARPG 2000.

⁴⁸ Article 2, §1^{er}, alinéa 2 de l'ARPG 2000.

⁴⁹ Article 2, §2 de l'ARPG 2000.

tiques, avoir satisfait aux lois sur la milice, et enfin justifier de l'aptitude médicale exigée pour la fonction à exercer⁵⁰.

Certaines conditions ont disparu de la liste avec l'ARPG 2000. Tout d'abord, la condition d'âge (maximal ou minimal) n'apparaît plus. Dans le système de carrière du statut Camu, un fonctionnaire était formé pour travailler toute sa vie dans un service de l'Etat. Dès lors, les agents étaient engagés très tôt, à moins de 30 ans, qui était l'âge maximal de recrutement. Cet âge maximal est ensuite passé à 50 ans puis a fini par disparaître totalement, compte tenu du contexte économique.

La condition de nationalité n'apparaît plus, quoique l'article 10, alinéa 2, de la Constitution qui réserve aux Belges l'accès à la fonction publique, sauf exceptions établies par un texte législatif dans des cas particuliers, y figure toujours. Depuis un arrêt du 26 mai 1982 de la Cour de Justice des Communautés européennes précisant la portée de l'article 39 du Traité de Rome⁵¹, l'Etat ne peut réserver aux Belges que les emplois publics qui impliquent une part « d'imperium », c'est-à-dire ceux qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. Selon le rapport au Roi précédant l'ARPG 2000, la condition de nationalité a disparu afin de permettre à l'avenir l'accès à la fonction publique aux ressortissants non-Belges, qu'ils soient ou non ressortissants de l'Union européenne. Tant que la Constitution n'aura pas été adaptée, le conflit de normes n'est pas résolu.

L'arrêté royal énonce ensuite quelques principes en matière de **recrutement des agents**. Les conditions nécessaires pour être recruté seront déterminées par le statut des fonctionnaires de chaque entité fédérée⁵². Des conditions spécifiques de recrutement peuvent cependant être imposées lorsque la nature de la fonction l'exige.

L'agent doit impérativement être porteur d'un diplôme correspondant au niveau de l'emploi à pourvoir. Toutefois, en cas de pénurie sur le marché du travail, l'autorité compétente peut déroger à cette dernière condition par décision motivée.

Le statut règle les modalités des épreuves et des critères de recrutement et de sélection. Les procédures de sélection pour les vacances d'emploi doivent être au moins publiées au *Moniteur belge*⁵³. Le recrutement et la sélection doivent s'effectuer sur base d'un système objectif qui, quant à sa forme et son contenu, offre les garanties nécessaires en matière d'égalité de traitement, d'interdiction de l'arbitraire, d'indépendance et d'impartialité⁵⁴. Il s'agit d'applications du principe général d'égalité et de non-discrimination. L'arrêté royal laisse aux entités fédérées la faculté d'organiser les sélections à leur guise, dans le respect de ces principes. Le rôle du Selor reste défini dans l'article 87, §2 de la LSRI.

Un stage peut être prévu mais il n'est plus obligatoire⁵⁵. Lorsqu'il existe, le statut en fixe les modalités, la durée, le programme à suivre ainsi que les critères d'évaluation. Les stagiaires sont en outre soumis à certaines dispositions de l'arrêté royal.

⁵⁰ Article 1, §3 de l'ARPG 2000.

⁵¹ C.J.C.E., 26 mai 1982, Commission européenne c/ Royaume de Belgique, n°149/79, *Rec.* 1982, p. 01845.

⁵² Article 9, §1^{er} de l'ARPG 2000.

⁵³ Article 9, §2 de l'ARPG 2000.

⁵⁴ Article 9, §3 de l'ARPG 2000.

⁵⁵ Article 9, §4 de l'ARPG 2000.

Le cadre des principes généraux étant décrit, les différents statuts de fonction publique peuvent être comparés et mis en perspective.

a. Le recrutement dans la fonction publique fédérale

Les textes en vigueur pour cette matière sont l'arrêté royal du 2 octobre 1937⁵⁶ ou statut Camu et l'arrêté royal du 22 décembre 2000 concernant la sélection et la carrière des agents de l'Etat⁵⁷.

11. Les agents statutaires « ordinaires » : statut ou contrat ?

Le statut Camu précise dans son article 1 que *la qualité d'agent de l'Etat est reconnue à toute personne qui, à titre définitif, preste ses services aux administrations de l'Etat. L'agent de l'Etat est dans une situation statutaire à laquelle il ne peut être mis fin que dans les cas prévus par le présent arrêté.*

Si le principe reste l'engagement statutaire, l'engagement par contrat de travail est bien entendu possible. Il faut consulter la loi du 22 juillet 1993⁵⁸ pour en connaître les conditions. L'article 4 de cette loi énonce quatre hypothèses bien définies dans lesquelles l'Etat peut engager du personnel contractuel. Cette possibilité s'ouvre pour des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, pour remplacer un agent absent, pour des tâches auxiliaires et spécifiques, ou pour des tâches exigeant des connaissances particulières. Ce sont d'ailleurs ces hypothèses légales qui ont inspiré le Roi lors de l'élaboration de l'ARPG 2000.

Ce système est remis en cause par une loi-programme de 2002⁵⁹. L'article 443 de cette loi modifie l'article 4 de la loi du 22 juillet 1993 et le remplace par cette disposition : (...) *sur proposition du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les circonstances dans lesquelles il peut être procédé à l'engagement de personnes sous contrat de travail, les conditions et les modalités de leur engagement et leurs conditions de travail (...).* L'article 443 n'étant, à ce jour, pas encore en vigueur, les quatre conditions sont toujours applicables. Il déplace la compétence du législateur au Conseil des Ministres pour cette question délicate.

Or, si la règle fédérale est modifiée, celle de l'ARPG subira, *mutatis mutandis*, le même changement. Les entités fédérées ne seront donc plus obligées de suivre ce principe. Lorsque l'article 443 sera en vigueur, si l'arrêté royal délimitant de nouvelles conditions à l'engagement contractuel n'est pas pris rapidement, toute la fonction publique du pays pourrait s'en trouver profondément bouleversée.

12. Les conditions d'admissibilité des agents statutaires ordinaires

⁵⁶ Arrêté royal portant le statut des agents de l'Etat, M.B. du

⁵⁷ M.B. du 9 janvier 2001.

⁵⁸ Loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, M.B. du 14 août 1993.

⁵⁹ Loi-programme du 24 décembre 2002, M.B. du 31 décembre 2002.

Les articles 15 et 16 du statut Camu prévoient les conditions d'admissibilité à la fonction publique. Pour être nommé agent de l'Etat, il faut réunir les **conditions d'admissibilité** imposées pour l'emploi à conférer, réussir la **sélection comparative** prévue et accomplir avec succès le **stage probatoire**. L'agent de l'Etat doit, en outre, justifier de la possession des **aptitudes médicales** exigées pour la fonction à exercer⁶⁰.

Des conditions générales d'admissibilité sont ensuite prévues⁶¹.

Tout d'abord, il y a la condition de nationalité, conforme au droit européen : il faut être Belge pour exercer un emploi qui procède de l'*imperium* et, pour les autres emplois publics, il faut être citoyen de l'Union européenne ou de la Confédération suisse.

Ensuite, il faut être d'une conduite répondant aux exigences de la fonction, jouir des droits civils et politiques, avoir satisfait aux lois sur la milice et enfin être porteur d'un diplôme en rapport avec le niveau de la classe ou du grade à conférer.

Une exception existe en cas de pénurie sur le marché du travail. Concernant cette condition de diplôme, il existait jusqu'en 2004 une disposition qui interdisait aux candidats de postuler pour un emploi dont le niveau était inférieur à celui de leur diplôme. Tant le Tribunal de première instance de la Cour de Justice des Communautés européennes⁶² que le Conseil d'Etat⁶³ ont jugé que cette mesure n'était pas proportionnée aux buts poursuivis, c'est pourquoi cette disposition a été annulée.

Il peut exister également des conditions spéciales d'admissibilité, comme un âge minimum, une expérience professionnelle ou un diplôme particuliers⁶⁴.

13. La procédure de recrutement des agents statutaires ordinaires

La procédure de recrutement a subi de nombreuses et importantes modifications ces dernières années. Le statut Camu privilégiait une épreuve de concours basé sur les connaissances théoriques menant à un classement liant l'autorité qui avait la compétence de nommer. La réforme Copernic a mis en place des procédures différentes, soit qu'elles laissent une marge de manœuvre plus grande au ministre, soit qu'elles mettent également l'accent sur les compétences et aptitudes comportementales ou psychologiques des agents. La terminologie évolue du concours à la sélection comparative. La période post Copernic est bigarrée.

Selon l'article 20 du statut Camu, une sélection comparative est organisée sur base d'une description de fonction et du profil de compétences, et ce à l'initiative de l'administrateur délégué du Selor ou à la demande du ministre concerné. Cette sélection conduit à un classement des lauréats. Si la nature de l'emploi à conférer l'exige, le ministre peut également demander

⁶⁰ Article 15 du statut Camu.

⁶¹ Article 16 du statut Camu.

⁶² C.J.C.E., Tribunal de 1^{ère} instance, 16 septembre 1993, M. Noonan c/ Commission européenne, n° T60-92, *Rec.* 1993, p. II-00911.

⁶³ C.E., 3 février 2003, Brouillard c/ Etat belge, n° 115.391.

⁶⁴ Article 17 du statut Camu.

à organiser une épreuve comparative complémentaire qui conduit à un classement distinct des candidats. Pour le recrutement, le ministre est lié par le classement.

Observons, tout d'abord, que la sélection s'opère sur base d'une description de fonctions et d'un profil de compétences établi à l'avance. Comme dans le système Copernic, deux types de compétences sont évalués lors de la sélection : des compétences techniques fonctionnelles (ensemble des connaissances et aptitudes spécifiques nécessaires à la fonction) et des compétences génériques ou comportementales. Le nouvel article 20 du statut a été modifié afin de renforcer l'objectivation des procédures de sélection et la recentralisation, via le Selor, de l'organisation des épreuves et de la gestion des réserves de lauréats⁶⁵. La procédure de sélection organisée par le Selor conduisant à un classement qui lie le ministre, le but d'objectivation semble dès lors atteint. Toutefois, l'introduction d'une épreuve complémentaire demandée par le Ministre et conduisant à un classement alternatif peut énerver le souhait d'objectivité. À vrai dire, tant que le Selor reste indépendant, cette objectivité peut être préservée.

14. Les top-managers⁶⁶

Les top-managers dans la fonction publique fédérale sont des agents sous mandat. Le mandat est un statut temporaire. L'article 12 de l'ARPG 2000 prévoit cette possibilité : *le statut peut prévoir un régime de mandat pour les fonctions de management (...)*. Le rapport au Roi de l'ARPG précise que ce mandat est temporaire et n'implique pas de nomination définitive à la fonction. En outre, le mandat est réservé à l'exercice des fonctions de management.

Au niveau fédéral, c'est l'arrêté royal du 29 octobre 2001⁶⁷ qui règle l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et de programmation. Celui-ci précise que ces fonctions sont des fonctions de gestion exercées dans le cadre d'un mandat, c'est-à-dire une désignation temporaire. Le statut Camu s'applique cependant aux top-managers, pour tout ce qui n'est pas régi par l'arrêté royal⁶⁸. Dans chaque SPF ou SPP, il y a quatre groupes de fonctions de management : le Président du Comité de direction, et les fonctions de management -1, -2 et -3. C'est le Gouvernement qui détermine l'organigramme des fonctions, sur proposition du ministre concerné⁶⁹.

Il y a une distinction entre les procédures de sélection et de recrutement, ce qui implique que le ministre n'est pas obligé de suivre l'ordre de classement des candidats pour faire son choix. Cela lui octroie une liberté plus importante pour ces fonctions que pour les emplois publics « ordinaires ».

⁶⁵ Voir le rapport au Roi de l'arrêté royal du 11 avril 2005 portant diverses dispositions en matière de sélection du personnel statutaire, M.B. du 20 mai 2005.

⁶⁶ A. FEYT et M. MARESCHAL, « Les fonctions de management », *A.P.T.*, 1995, pp. 270-276.

⁶⁷ Arrêté royal relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation, M.B. du 31 octobre 2001.

⁶⁸ Article 4 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁶⁹ Article 2 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

Les fonctions de management les plus hautes sont ouvertes aux fonctionnaires, mais également aux personnes issues du secteur privé. Il s'agit là d'une nouveauté. Pour participer aux sélections comparatives pour les fonctions de Président du Comité de direction et de management -1, les candidats doivent être titulaires d'une fonction de niveau 1 ou pouvoir participer à une sélection comparative pour une fonction de niveau A. Les candidats à ces fonctions doivent posséder une expérience de management d'au moins six ans ou avoir une expérience professionnelle utile d'au moins dix ans. Par expérience de management, il faut entendre une expérience de gestion au sein d'un service public ou d'une organisation du secteur privé⁷⁰.

Par contre, pour les fonctions de management -2 et -3, les candidats doivent provenir d'un service public et être titulaire d'une fonction de niveau A depuis au moins 6 ans⁷¹.

Les candidats à une fonction de management doivent posséder les compétences, les aptitudes relationnelles et de management fixées dans la description de fonction et dans le profil de compétences de la fonction⁷². C'est le ministre qui établit la description de fonctions et le profil de compétences pour chaque fonction de management. Pour la fonction -1, il agit sur proposition du Président du Comité de direction, pour la fonction -2, sur proposition du titulaire de la fonction -1, et ainsi de suite⁷³.

L'article 7 de l'arrêté royal énonce les étapes de la sélection. Tout d'abord, les candidatures sont déposées au Selor qui en examine la recevabilité au regard des conditions générales et particulières d'admissibilité qui sont celles du statut Camu. Ensuite, les candidats sont soumis à des tests informatisés organisés par le Selor, dont l'objet est de cerner leurs aptitudes de gestion et d'organisation et leur personnalité. Les résultats sont communiqués à une commission de sélection qui reçoit ensuite les candidats pour une épreuve orale. Cette épreuve a pour but d'évaluer les compétences spécifiques à la fonction et les aptitudes requises à l'exercice d'une fonction de management. Au terme de ce processus, les candidats sont inscrits dans des groupes : le groupe A (très aptes), le groupe B (aptés), le groupe C (moins aptes) ou le groupe D (pas aptes). Les candidats des groupes A et B sont classés.

Ensuite, il faut procéder au recrutement proprement dit. Un entretien complémentaire est organisé avec les candidats du groupe A afin de les comparer quant à leurs compétences spécifiques, leurs aptitudes relationnelles et leurs capacités à diriger⁷⁴. Cet entretien est mené par le ministre ou par le président du comité de direction. Lorsque le groupe A est épuisé, la procédure est appliquée au groupe B⁷⁵.

Le candidat le plus apte est enfin nommé par arrêté royal pour un terme de six ans. Il n'y a pas de stage⁷⁶.

b. Le recrutement dans la fonction publique des entités fédérées

⁷⁰ Article 5, §1^{er} de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷¹ Article 5, §2 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷² Article 6, §1^{er} de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷³ Article 6, §2 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷⁴ Article 9, §1^{er} de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷⁵ Article 9, §3 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

⁷⁶ Article 10, §§ 1 et 3 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

Dans cette partie, nous allons nous concentrer sur le statut des fonctionnaires wallons, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003⁷⁷ et sur le statut flamand, l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 janvier 2006⁷⁸.

15. Les agents statutaires « ordinaires » : statut ou contrat ?

Le Code wallon consacre clairement le principe de l'engagement statutaire⁷⁹ et ne traite que du personnel statutaire de la Région wallonne, il ne fait aucunement allusion à des personnes engagées sous contrat de travail. L'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003⁸⁰ règle la situation des contractuels. En son article 2, cet arrêté reprend les conditions d'engagement par contrat contenues dans l'ARPG.

Le code flamand renverse la perspective. Le principe de l'engagement statutaire n'est énoncé nulle part. L'article 1.4 du statut précise que des contractuels peuvent être engagés uniquement pour satisfaire des besoins en personnel exceptionnels ou temporaires, remplacer des fonctionnaires en cas d'absence, accomplir des missions supplémentaires ou spécifiques, ou enfin, assurer l'exécution de missions hautement qualifiées. Il s'agit donc d'une version légèrement différente de celles prévues par l'ARPG.

16. Les conditions d'admissibilité des agents statutaires ordinaires

Les deux statuts wallon et flamand contiennent également des conditions générales d'admissibilité.

Le statut wallon, outre les cinq conditions de base prescrites par l'ARPG⁸¹, contient trois conditions supplémentaires⁸². Le candidat doit, d'une part, remplir les conditions d'accès à l'emploi fixées lors de la déclaration de vacance de l'emploi, d'autre part, être lauréat d'un concours de recrutement organisé par l'administrateur délégué du SELOR et, enfin, avoir accompli un stage avec succès. Le statut wallon se ménage la possibilité d'ajouter des **conditions spéciales d'admissibilité** dans chaque sélection. Dans le respect de l'article 87, §2 de la LSRI, le rôle du Selor est maintenu au niveau wallon, ainsi que l'existence d'un stage, alors que ces obligations ne figurent plus dans l'ARPG.

Le statut flamand contient des conditions générales d'accès à la fonction publique et des conditions générales de recrutement. Dans le premier groupe, figurent sans surprise, les conditions suivantes : avoir un comportement correspondant aux exigences de l'emploi sollicité, jouir des droits civils et politiques, satisfaire aux lois sur la milice et posséder l'aptitude

⁷⁷ Arrêté du Gouvernement wallon portant le Code de la fonction publique wallonne, M.B. du 31 décembre 2003.

⁷⁸ Arrêté du Gouvernement flamand fixant le statut du personnel des services des autorités flamandes, M.B. du 27 mars 2006.

⁷⁹ En vertu de l'article 1, la qualité d'agent régional est reconnue à tout agent statutaire occupé à titre définitif dans les services du Gouvernement wallon notamment.

⁸⁰ Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel, M.B. du 31 décembre 2003.

⁸¹ A savoir la conduite, la jouissance des droits civils et politiques, la satisfaction des lois sur la milice, l'aptitude médicale et la possession du diplôme en rapport avec le grade à conférer.

⁸² Article 19 du code wallon.

médicale requise⁸³. Dans la deuxième série de conditions, figurent la condition du diplôme et la réussite d'une sélection comparative par un système de recrutement objectif⁸⁴. Des conditions de recrutement particulières peuvent également être prévues⁸⁵. Un chapitre traitant spécifiquement de la nomination en qualité de fonctionnaire, excluant donc l'engagement contractuel, ajoute trois conditions de nominations : il faut remplir les conditions d'admissibilité imposées pour la fonction et avoir satisfait aux conditions de recrutement, avoir accompli avec succès le stage, et enfin, être déclaré physiquement apte⁸⁶.

Le statut flamand a intégré les contraintes de l'art. 39 du TCE, anticipant la modification constitutionnelle⁸⁷.

Le statut flamand ne fait plus aucune allusion au Selor. L'organe qui le remplace est nommé « le sélecteur » dans le statut et est défini comme suit : il s'agit de *l'organe professionnel qui conseille le manager de ligne sur le processus de sélection*⁸⁸ (le manager de ligne étant le chef d'une entité qui exerce l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur le personnel de celle-ci⁸⁹). Ce sélecteur peut être de droit public ou droit privé. Dans ce dernier cas, les prescriptions contenues dans le statut concernant le sélecteur sont reprises dans un accord de coopération conclu entre le Ministre chargé des affaires administratives et le sélecteur privé⁹⁰.

17. La procédure de recrutement des agents statutaires ordinaires

Au niveau wallon, les programmes des concours de recrutement sont établis par le Gouvernement sur avis de l'administrateur délégué du Selor. *Ces programmes doivent permettre de vérifier si le profil et la formation des candidats correspondent aux exigences de l'emploi à conférer et au métier exigé*⁹¹.

Une Commission des Programmes a pour mission de préparer, pour le Gouvernement, les projets de programmes des concours de recrutement. Elle en assure la cohérence, les évalue et formule des propositions visant à leur amélioration⁹². Il existe un concours de recrutement pour chaque métier. Il y a un seul programme de concours pour les métiers communs à plusieurs ministères ou organismes⁹³.

La réserve de recrutement a une durée de 4 ans⁹⁴.

⁸³ Article 3.1 du statut flamand.

⁸⁴ Article 3.2 du statut flamand.

⁸⁵ Article 3.5 du statut flamand.

⁸⁶ Article 3.21 du statut flamand.

⁸⁷ L'article 3.1, §4 du statut flamand dispose en effet que : « les fonctions pour lesquelles la description de fonction et le profil stipulent qu'elles impliquent un concours direct ou indirect à l'exercice de l'autorité publique ou qu'elles comportent des activités tendant à protéger les intérêts généraux de la Communauté flamande, sont réservées aux Belges »

⁸⁸ Article 1.2, 19° du statut flamand.

⁸⁹ Article 1.2, 10° du statut flamand.

⁹⁰ Article 3.6, §1^{er} du statut flamand.

⁹¹ Article 111 du code wallon.

⁹² Article 112, §1 du code wallon.

⁹³ Article 113 du code wallon.

⁹⁴ Article 119 du code wallon.

Les lauréats pour l'emploi à conférer sont admis au stage dans l'ordre de leur classement. Les emplois ne peuvent pas être réservés à des candidats déterminés⁹⁵.

Au niveau flamand, un chapitre est consacré à la sélection par un système de recrutement objectif. Le sélecteur organise les sélections comparatives nécessaires pour des fonctions génériques ou spécifiques, sur la base des besoins en personnel des managers de ligne. Le système de recrutement utilisé offre, au niveau de la forme et du contenu, les garanties nécessaires en ce qui concerne l'égalité de traitement, l'interdiction de l'arbitraire, l'indépendance et l'impartialité⁹⁶.

Par sélection ou groupe de sélection, le sélecteur établit un règlement de sélection et utilise un schéma déterminé pour des fonctions semblables. Le règlement de sélection stipule le nombre d'épreuves qui sont organisées⁹⁷. Le règlement de sélection règle au moins la date à laquelle les conditions doivent être remplies, le contenu concret des épreuves, le cas échéant la composition du jury, les critères d'aptitude ou de réussite et les règles concernant le classement, la durée de validité de la sélection et la perte et le maintien d'une place dans la réserve, si celle-ci est constituée. Les annonces des procédures de sélection pour des emplois vacants sont au moins publiées au Moniteur belge dans le respect d'un délai raisonnable entre la publication de la vacance d'emploi et la date limite des candidatures⁹⁸.

Le processus de recrutement et de sélection se compose d'une sélection de base effectuée par le sélecteur et d'une sélection finale effectuée par le manager de ligne. Avant la sélection de base, le sélecteur peut prévoir une présélection. Si, après la sélection de base, des conditions supplémentaires sont imposées pour une fonction déterminée, les candidats repris dans une réserve existante peuvent être soumis à des épreuves de sélection supplémentaires⁹⁹. Le sélecteur fournit au manager de ligne une liste de candidats aptes. Le manager de ligne choisit le candidat le plus apte pour lui, ou bien ne fait - à titre exceptionnel - pas de choix, s'il estime qu'aucun des candidats aptes ne remplit les exigences de profil¹⁰⁰.

18. Les fonctionnaires généraux sous mandat¹⁰¹

En Région wallonne, l'article 45 du statut wallon précise que : *les fonctionnaires généraux sont désignés par mandat conformément aux dispositions fixées par la Gouvernement*. Ces dispositions sont contenues dans le livre II du statut. Le mandat est défini comme l'exercice d'un emploi de rang A1 (secrétaire général), A2 (directeur général) ou A3 (inspecteur général), dans le cadre d'une relation temporaire statutaire. Il a une durée de cinq ans, renouvelable¹⁰².

⁹⁵ Article 117 du code wallon.

⁹⁶ Article 3.6, §2 du statut flamand.

⁹⁷ Article 3.9 du statut flamand.

⁹⁸ Article 3.7 du statut flamand.

⁹⁹ Article 3.8 du statut flamand.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ A. FEYT et M. MARESCHAL, « Les fonctions de management », A.P.T., 1995, pp. 270-276.

¹⁰² Article 344 du code wallon.

Ces fonctions sont assorties de conditions d'accès, différentes pour les fonctions de rang A1 et A2 et pour les fonctions de rang A3. Les candidats aux deux premières fonctions doivent remplir une des deux conditions suivantes :

- soit avoir exercé pendant 5 ans un mandat de fonctionnaire général pour lequel ils ont obtenu une évaluation favorable ;
- soit être porteur d'un diplôme donnant accès au niveau 1 ou lauréat d'un concours d'accession au niveau 1 et justifier d'une ancienneté d'au moins huit ans dans le niveau 1, dont quatre à une fonction correspondant à un grade au moins équivalent au rang A4¹⁰³.

L'ancienneté doit avoir été acquise au sein du secteur public ou en qualité de membre d'une assemblée législative ou d'attaché auprès d'un groupe parlementaire d'un parti francophone auprès d'une assemblée législative¹⁰⁴.

Les candidats aux fonctions de rang A3 sont soumis aux mêmes conditions, excepté concernant l'ancienneté : il doivent justifier d'une ancienneté d'au moins huit ans dans le niveau 1 au sein du secteur public ou en qualité de membre d'une assemblée législative ou d'attaché d'un groupe d'un parti francophone auprès d'une assemblée législative. Les candidats qui peuvent justifier d'une expérience de gestion d'au moins huit ans dans le secteur privé sont également admis¹⁰⁵.

Les deux premières fonctions de management sont réservées aux fonctionnaires ou à des personnes issues du monde parlementaire, tandis que la troisième est ouverte au secteur privé. Au niveau fédéral, les deux premières fonctions de management sont les seules à être ouvertes au secteur privé.

Les candidats aux fonctions de management doivent satisfaire aux conditions générales d'admissibilité de l'ARPG qui sont répétées dans l'article 336 du Code wallon. D'autres y ont cependant été ajoutées. Les candidats ne peuvent se trouver sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée et doivent justifier d'une évaluation favorable. Ils doivent être titulaire du **brevet de management**. Celui-ci est délivré dans le cadre d'un programme de formation de niveau universitaire. Les candidats ne peuvent pas bénéficier d'un congé politique d'office de plus de quatre jours par mois. Ils doivent en outre s'engager à ne pas demander de dispenses de service ou de congés politiques facultatifs qui conduiraient en les cumulant avec le congé politique d'office à dépasser un total de quatre jours ouvrables d'absence par mois¹⁰⁶.

Les emplois à pourvoir sont déclarés vacants par le Gouvernement. Toutefois, le mandataire peut être reconduit s'il a obtenu une mention « favorable » lors de sa dernière évaluation¹⁰⁷. Pour chaque emploi, le Gouvernement établit une lettre de mission qui contient divers éléments, dont le profil de compétences et la description de fonction. La sélection des candidats s'effectue par l'intermédiaire du Selor.

¹⁰³ Article 334 du code wallon.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Article 335 du code wallon.

¹⁰⁶ Article 336 du code wallon.

¹⁰⁷ Article 338 du code wallon.

Des **commissions de sélection** sont créées, elles rendent des avis motivés sur le degré d'adéquation des compétences, d'aptitude relationnelle et de management des candidats par rapport aux éléments contenus dans la description de fonction et dans le profil de compétences. Ces commissions sont composées de professeurs d'université, de l'administrateur délégué du Selor et de hauts fonctionnaires¹⁰⁸.

Concrètement, la **procédure de sélection** se déroule comme suit : la commission de sélection pour un emploi vacant vérifie si les candidats remplissent les conditions d'admissibilité. Les candidats admissibles sont soumis à une évaluation des aptitudes réalisée par des experts, désignés par le Gouvernement au sein d'une liste proposée par le Selor. Les candidats sont soumis à une épreuve orale devant la commission, qui a pour but d'apprécier leurs compétences managériales et leur motivation. Les candidats qui conviennent à la fonction sont classés, dans le groupe A. La commission rend alors son avis définitif et le Gouvernement choisit les mandataires au sein du groupe A, sur proposition du Ministre de la Fonction publique et des ministres fonctionnellement compétents. Le classement ne le lie donc pas¹⁰⁹.

En Communauté flamande, les fonctions sous mandat sont certaines fonctions du cadre supérieur. Il s'agit des **fonctions de management** et de **chef de projet du niveau N** et la fonction de directeur général. Ces fonctions à mandat sont d'une durée de six ans renouvelable¹¹⁰. Elles sont ouvertes aux candidats issus de l'administration ainsi qu'aux candidats externes¹¹¹.

Pour accéder aux fonctions de management et de chef de projet, les candidats doivent justifier d'une expérience d'au moins cinq ans dans une fonction dirigeante¹¹² (que ce soit dans le secteur public ou privé), acquise au cours des dix dernières années, ou de dix ans d'expérience professionnelle utile¹¹³. Les prestations à temps partiel sont considérées comme des prestations à temps plein pour le calcul de l'expérience. Les candidats à ces fonctions doivent posséder un diplôme de niveau A et remplir les conditions générales d'admissibilité contenues dans l'ARPG¹¹⁴.

La **procédure de sélection** a pour but d'apprécier dans quelle mesure les candidats correspondent au profil de compétence requis pour la fonction. Ce profil comporte des compétences comportementales, fixées par le Gouvernement, sur proposition du Ministre des Affaires administratives, et éventuellement des compétences spécifiques à la fonction, fixées par l'autorité de recrutement¹¹⁵.

C'est la **Vlaams Agentschap voor Rekrutering en Selectie** qui s'occupe de la sélection. Le Selor ne joue plus aucun rôle en Communauté flamande. L'agence peut aussi faire appel à un bureau de sélection extérieur, si elle ne peut assurer seule une sélection. Le Ministre des Affaires administratives soumet alors ce bureau extérieur à l'approbation du Gouvernement¹¹⁶. Au terme du processus de sélection, l'agence propose au donneur d'ordre une liste de candidats aptes. Le texte ne précise pas si les candidats sont classés au sein de la liste.

¹⁰⁸ Article 340 du code wallon.

¹⁰⁹ Article 341 du code wallon.

¹¹⁰ Article 5.2 du statut flamand.

¹¹¹ Article 5.4 du statut flamand.

¹¹² Trois ans pour la fonction de directeur général.

¹¹³ Huit ans pour la fonction de directeur général.

¹¹⁴ Article 5.5 du statut flamand.

¹¹⁵ Article 5.6 du statut flamand.

¹¹⁶ Article 5.7 du statut flamand.

Ensuite, le donneur d'ordre a un entretien avec chacun des candidats de la liste afin de préciser les attentes mutuelles et fait son choix en le motivant explicitement. S'il ne choisit pas de candidat de la liste, la procédure doit être reconduite entièrement¹¹⁷.

Le mandat au niveau flamand contient une particularité.

Si le candidat choisi est issu du secteur privé, celui-ci sera engagé pour la fonction par un contrat de travail à durée indéterminée. Si le candidat était déjà fonctionnaire, il est nommé par un acte administratif unilatéral de l'autorité de recrutement¹¹⁸. Le mandat fait d'ailleurs partie de sa carrière administrative et est pris en compte pour le calcul de son ancienneté. Il est donc intéressant de constater que le mandat flamand n'est ni complètement un contrat de travail, ni un statut temporaire comme aux niveaux fédéral et wallon.

Par contre, il existe aussi au niveau flamand une sorte de statut temporaire pour les fonctions du cadre moyen, à savoir les fonctions de management du niveau N-1 et les fonctions de chef de projet du niveau N-1. Il s'agit de fonctions permanentes, occupées par des fonctionnaires, mais qui sont remplies temporairement, par un système de rotation entre les agents. La durée et le caractère temporaire de l'affectation sont publiés lors de la déclaration de vacance par le manager de ligne¹¹⁹.

2. L'évaluation et la carrière des agents¹²⁰

19. Présentation

Un système d'évaluation des agents a été introduite par le Statut Camu (signalement). Depuis, la philosophie de celle-ci a considérablement évolué.

Initialement, l'évaluation était une manière de récompenser les agents les plus compétents, sur base de leur « mérite ». Le lien entre l'évaluation et la promotion devait permettre à l'agent d'être *reconnu, félicité et valorisé par une évolution positive de sa carrière*¹²¹. La méthode utilisée était celle du signalement et comprenait l'attribution à l'agent de mentions allant d' « exceptionnel » à « insuffisant »¹²².

Le système imaginé n'a jamais parfaitement rempli ses objectifs en raison notamment du manque de responsabilisation des supérieurs hiérarchiques et de leur crainte des conflits avec les agents¹²³. La politisation des emplois de promotion, souvent dénoncée, compliquait encore la lisibilité du système.

¹¹⁷ Article 5.8 du statut flamand.

¹¹⁸ Article 5.9 du statut flamand.

¹¹⁹ Article 1.4 du statut flamand. Voy. aussi les articles 5.33 et suivants.

¹²⁰ M. HERBIET, S. BRUNET et D. DELHEZ, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *APT*, 3-4/2005, pp. 244-255.

¹²¹ M. HERBIET, S. BRUNET et D. DELHEZ, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *APT*, 3-4/2005, p. 245.

¹²² *Ibid.*

¹²³ M. HERBIET et E. HANNAY, *Organisation et enjeux de la fonction publique, cours oral*, Université de Liège, Faculté de Droit, Département de Sciences Politiques, 2005-2006.

Le système d'évaluation des agents a été totalement revu avec l'élaboration de l'ARPG 1994, puis de l'ARPG 2000. L'objectif était de rendre celui-ci plus utile aux agents et à l'administration. Des techniques de gestion du personnel du secteur privé ont été introduites afin que l'évaluation contribue à un meilleur épanouissement de l'agent et à de meilleurs rapports entre celui-ci et son administration¹²⁴.

20. L'évaluation dans l'ARPG

L'article 11, §2 de l'ARPG énonce que le statut fixe les règles et les procédures pour l'évaluation des agents en service effectif. Si l'évaluation entraîne une mention finale à laquelle le statut lie des effets juridiques, il prévoit une procédure de recours auprès d'une commission disposant au moins d'une compétence d'avis. Cette commission doit être composée paritairement de membres désignés par l'autorité et de membres désignés par les organisations syndicales représentatives du personnel¹²⁵. Le recours est suspensif.

Cette concision dans l'énoncé des règles applicables en matière d'évaluation des agents laisse une large autonomie aux entités fédérées pour organiser leur propre système. Les deux seules obligations que nous pouvons pointer sont les suivantes : le statut doit prévoir un système d'évaluation pour les agents, il ne peut s'en dispenser ; et une procédure de recours devant une commission doit être organisée.

Qui peut réaliser l'évaluation ? Sur quel objet celle-ci porte-t-elle ? Quelles garanties sont fournies à l'agent qui introduit un recours ? Les réponses à ces questions sont laissées entièrement à l'appréciation des entités fédérées¹²⁶.

a. L'évaluation au niveau fédéral

21. L'évaluation des agents « ordinaires » au niveau fédéral

L'arrêté royal du 2 août 2002 institue un cycle d'évaluation des agents des services publics fédéraux¹²⁷. Alors que l'ARPG 2000 mentionne uniquement l'évaluation des « agents en service effectif », cet arrêté royal est applicable aux fonctionnaires et aux contractuels¹²⁸. MM. Herbiet, Brunet et Mme Delhez soulignent que cette extension des règles d'évaluation aux contractuels est une manière de rapprocher les textes de la réalité, pour une bonne gestion dans la fonction publique¹²⁹. Du point de vue de la gestion des ressources humaines, il est en

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Cette composition paritaire n'est pas d'application pour la commission qui prend connaissance des recours introduits par les fonctionnaires dirigeants (article 11, §2, alinéa 2 de l'ARPG 2000).

¹²⁶ M. HERBIET, S. BRUNET et D. DELHEZ, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *op. cit.* p. 247.

¹²⁷ M.B. du 13 août 2002.

¹²⁸ Voy. l'article 2, §1, 8° de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹²⁹ M. HERBIET, S. BRUNET et D. DELHEZ, « L'évaluation du personnel des services publics fédéraux et fédérés », *op. cit.* p. 249.

effet important de traiter de façon identique tous les membres du personnel d'une même institution¹³⁰.

L'arrêté royal prévoit le système du **cycle d'évaluation**, qu'il définit comme suit : il s'agit d'un *processus qui aide l'évaluateur dans ses responsabilités de dirigeant et qui vise à stimuler la communication entre l'évalué et l'évaluateur, à promouvoir le développement des compétences du membre du personnel et à atteindre les objectifs du service public fédéral*¹³¹.

Selon le Rapport au Roi de l'arrêté royal, le cycle d'évaluation s'inscrit dans le cadre du développement d'une **politique moderne de GRH**.

Les **valeurs fondamentales** qui sont à la base de ce système sont les suivantes : un « coaching » permanent, une attitude positive (le chef doit témoigner de la confiance dans les compétences et la bonne volonté de ses collaborateurs, et inversement), de l'objectivité (l'évaluation se base sur des comportements et sur des faits) et une communication directe (le chef doit être capable d'être franc lors d'un entretien « négatif » et de se remettre en question).

Le cycle d'évaluation est obligatoire pour tous les membres du personnel effectivement en service¹³². La période d'évaluation est d'un ou de deux ans¹³³. Le comité de direction de chaque SPF fixe les modalités pratiques de l'organisation du cycle d'évaluation pour le SPF concerné¹³⁴.

Le cycle d'évaluation d'un membre du personnel est géré par un évaluateur¹³⁵. Chaque évaluateur doit suivre une formation dont le contenu est déterminé par le SPF Personnel et Organisation. L'évaluateur assume la responsabilité finale de l'évaluation¹³⁶. Il est d'ailleurs lui aussi évalué sur ses aptitudes à diriger et sur la qualité des évaluations qu'il a réalisées¹³⁷.

Le **cycle d'évaluation** se déroule en plusieurs étapes. Tout d'abord, lorsqu'un membre du personnel intègre son poste, il est invité à un **entretien de fonction** avec son évaluateur, afin de fixer la description de la fonction et les objectifs de prestation, le cas échéant¹³⁸. Ils peuvent également fixer des **objectifs de développement personnel**. Chaque fois que c'est nécessaire, un **entretien de fonctionnement** a lieu, afin de trouver des solutions aux problèmes de l'agent, dans son travail ou dans la poursuite des objectifs, ou afin d'aider l'agent à développer ses perspectives de carrière¹³⁹. En préparation à l'entretien d'évaluation proprement dit, l'agent fait une **auto-évaluation**. Ensuite, lors de l'entretien, un bilan du fonctionnement de l'agent et de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints est réalisé¹⁴⁰. Cela conduit

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Article 2, §1, 1° de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³² Article 3 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³³ C'est le comité de direction qui fait ce choix pour chaque catégorie de membres du personnel.

¹³⁴ Article 5 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³⁵ L'évaluateur est soit le titulaire de la fonction de management ou de la fonction d'encadrement la plus proche de l'évalué soit le membre du personnel désigné par lui et qui est le chef fonctionnel de l'évalué (article 6, alinéa 2 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité).

¹³⁶ Article 7 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³⁷ Article 9 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³⁸ Articles 10 et 11 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹³⁹ Article 12 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴⁰ Article 15 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

à la rédaction par l'évaluateur d'un rapport d'évaluation descriptive, qui est transmis à l'intéressé, qui peut y ajouter ses remarques.

Une nouveauté du rapport d'évaluation descriptive est qu'il ne contient pas de mention finale, sauf dans le cas où l'évaluateur estime que l'évalué mérite la mention « insuffisant »¹⁴¹. C'est la seule mention qui subsiste de l'ancien signalement du système Camu. Un rapport d'évaluation ne peut contenir une mention finale « insuffisant » qu'en raison d'un fonctionnement de l'évalué manifestement inférieur au niveau attendu¹⁴².

Cette mention a plusieurs conséquences sur la carrière des agents.

La première mention « insuffisant » mène à un avertissement et une invitation pour l'agent à mieux fonctionner. Une réaffectation de l'agent peut être envisagée. La durée de la période d'évaluation qui suit cette mention est de six mois au moins. *Si dans les trois ans qui suivent l'attribution de la première mention " insuffisant ", une seconde mention " insuffisant " est donnée, une proposition de licenciement est faite à l'autorité qui a le pouvoir de nomination*¹⁴³.

Ce licenciement pour inaptitude professionnelle est assorti d'une indemnité de départ¹⁴⁴.

Après la première ou la deuxième mention « insuffisant », l'agent peut introduire un recours contre celle-ci auprès de la Chambre de recours instituée dans son SPF¹⁴⁵. Ce recours est suspensif¹⁴⁶.

Pour les agents contractuels, il est mis fin au contrat dès l'attribution de la première mention « insuffisant », dans le respect de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, c'est-à-dire dans le respect des règles de préavis.

L'évaluation n'a d'effet sur la carrière de l'agent que dans le cas où lui est attribuée une mention « insuffisant », cet effet étant négatif. En-dehors de cette hypothèse, l'évaluation n'a aucune conséquence sur la carrière et n'intervient en aucune façon dans les procédures de promotion, comme nous le verrons plus loin dans cette analyse. Le système d'évaluation n'est dès lors plus le même vecteur de performance pour les agents.

22. L'évaluation des top-managers

L'évaluation des top-managers est réglée par le chapitre V de l'arrêté royal du 29 octobre 2001. Les top-managers sont évalués à trois reprises durant leur mandat, c'est-à-dire tous les deux ans et en fin de mandat¹⁴⁷. Les évaluations des top-managers portent sur plusieurs éléments : la réalisation des objectifs contenus dans le plan de management et le plan opération-

¹⁴¹ Article 19 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴² Article 20 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴³ Article 21 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴⁴ Article 27 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴⁵ Dans les quinze jours civils qui suivent la notification, par un envoi recommandé.

¹⁴⁶ Articles 22 et 23 de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité.

¹⁴⁷ Article 16 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité. Il existe deux exceptions à cette règle, elles sont énoncées dans l'article 16.

nel¹⁴⁸ ; la manière dont ces objectifs ont été ou non atteints ; la contribution personnelle du top-manager à la réalisation de ces objectifs et enfin les efforts consentis en termes de développement des compétences¹⁴⁹.

Les évaluateurs des top-managers sont désignés par l'arrêté royal¹⁵⁰ : l'évaluateur du président du comité de direction est le ministre. Le titulaire de la fonction de management -1 est évalué par le président du comité de direction (premier évaluateur) et par le ministre (deuxième évaluateur). Le titulaire de la fonction de management -2 est évalué par le top-manager « -1 » (premier évaluateur) et par le président du comité de direction (deuxième évaluateur). Le titulaire de la fonction de management -3, enfin, est évalué par le top-manager « -2 » (premier évaluateur) et le top-manager « -1 » (deuxième évaluateur).

Ces évaluateurs peuvent en outre solliciter le SPF Personnel et Organisation afin de bénéficier d'un appui externe en matière de technique d'évaluation¹⁵¹.

A l'instar des agents « ordinaires », les top-managers sont soumis à un **cycle d'évaluation**. Lorsque le besoin s'en fait sentir, ils ont des entretiens de fonctionnement avec leur(s) évaluateur(s). Ces entretiens se déroulent de la même façon que ceux des agents « ordinaires ». Il y a également un entretien d'évaluation à la fin de chaque cycle, précédé ici aussi d'une auto-évaluation. L'entretien d'évaluation se déroule comme celui des agents ordinaires, excepté un élément : pour l'évaluation du président du comité de direction, le ministre est assisté par un **bureau externe** qui prépare et structure l'entretien, puis en assure le suivi¹⁵². Un rapport d'évaluation descriptive termine également l'évaluation. Il existe cependant quelques différences concernant les mentions finales. Lors de l'évaluation intermédiaire, il n'y a pas de mention finale, sauf s'il y a lieu d'appliquer au top-manager la mention « insuffisant ». L'évaluation finale se clôture quant à elle par la mention « insuffisant », « satisfaisant » ou « très bon »¹⁵³.

La mention « insuffisant » est attribuée lorsqu'il ressort de l'évaluation que le fonctionnement du top-manager est inférieur au niveau attendu et/ou que les objectifs définis dans les plans opérationnel et de management n'ont pas été atteints et/ou que la manière d'atteindre ces objectifs n'a pas été optimale et/ou que la contribution personnelle de l'évalué à l'atteinte des objectifs est faible¹⁵⁴. Si le top-manager n'a pas reçu d'évaluation finale, la mention « satisfaisant » lui est attribuée de plein droit¹⁵⁵.

Il existe également pour les top-managers des voies de recours contre ces mentions. Le président du comité de direction dont une évaluation intermédiaire donne lieu à la mention " insuffisant " ou dont l'évaluation finale ne donne pas lieu à la mention " très bon " peut introduire un recours auprès d'un comité ministériel restreint, composé de trois membres du gouverne-

¹⁴⁸ Ces plans sont définis à l'article 11 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité. Ils sont établis au début du mandat du top-manager et prévoient comment la mission sera réalisée.

¹⁴⁹ Article 16 bis de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁰ Article 16 ter, §1 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵¹ Article 16 ter, §2 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵² Article 17bis de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵³ Article 18, § 4 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁴ Article 18, §5 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁵ Article 18, §9 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

ment, dont deux de la même appartenance linguistique que l'évalué, et désignés à cette fin par le Conseil des Ministres¹⁵⁶. Le recours est également suspensif.

Les top-managers -1, -2 ou -3 dans le même cas peuvent également introduire un recours auprès d'un comité de recours créé auprès du ministre de la Fonction publique.

Après une mention « insuffisant », éventuellement maintenue après un recours, le top-manager voit son mandat prendre fin. S'il était issu du secteur privé et qu'il ne dispose d'aucun revenu professionnel ou d'aucune pension de retraite, il reçoit une indemnité de départ¹⁵⁷. S'il était issu de la fonction publique, il est replacé dans le service public. Si le top-manager, par contre, a reçu la mention « très bon » au terme de son mandat, il peut être reconduit dans sa fonction¹⁵⁸.

b. L'évaluation des agents dans les entités fédérées

23. Les agents « ordinaires »

En Région wallonne, les articles 141 à 152 du Code wallon règlent cette matière. *L'évaluation de l'agent a pour but d'apprécier sa contribution, en fonction de son métier et des tâches qui lui sont confiées, au bon fonctionnement du service*¹⁵⁹. L'agent reçoit le résultat de son évaluation dans son bulletin d'évaluation.

Plusieurs points importants sont pris en compte pour l'évaluation des agents. Tout d'abord, il y a tous les éléments relatifs à leur **manière de servir** : leurs relations avec les autres agents, les autres services et les usagers, leur ponctualité, leur organisation, leurs méthodes et leurs efforts de formation, la quantité et la qualité de leur travail. Ensuite, on considère le degré de participation dans l'atteinte des objectifs de leur service. Enfin, est prise en compte l'atteinte des objectifs personnels préalablement fixés par les supérieurs hiérarchiques¹⁶⁰.

Tous ces objectifs sont fixés lors d'un entretien de planification, de manière spécifique et mesurable. Ils doivent être axés sur le résultat et inscrits dans le temps¹⁶¹.

La méthodologie de l'évaluation est adoptée par le Gouvernement, après avis du collège des fonctionnaires généraux dirigeants¹⁶². A chaque agent est attribué un dossier et une fiche personnelle relatant les faits ou circonstances, favorables et défavorables, susceptibles de servir d'élément d'appréciation¹⁶³. Un entretien d'évaluation a lieu tous les deux ans et deux ans après l'entretien de planification. La première évaluation a lieu trois ans après la nomina-

¹⁵⁶ Article 19 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁷ Article 21 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁸ Article 25 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 précité.

¹⁵⁹ Article 141, §1 du code wallon.

¹⁶⁰ Article 141, §2 du code wallon.

¹⁶¹ Article 141, §3 du code wallon.

¹⁶² Ce collège est composé de l'ensemble des fonctionnaires généraux dirigeants des ministères et organismes, voy. les articles 153 et suivants du code wallon.

¹⁶³ Article 143 du code wallon.

tion¹⁶⁴. Au terme de cet entretien, l'agent reçoit une évaluation favorable, réservée ou défavorable¹⁶⁵.

Les évaluateurs sont désignés par l'article 146 du Code. Les agents de rang A4 sont évalués par le comité stratégique¹⁶⁶. Les agents de rang A5 et A6 sont évalués par le supérieur hiérarchique de rang A4. Les agents des niveaux 2+, 2, 3 et 4 sont évalués par le supérieur hiérarchique de rang A5 ou A6 au moins. Les évaluateurs doivent posséder une évaluation favorable.

L'agent qui fait l'objet d'une évaluation défavorable ou réservée peut saisir la chambre de recours¹⁶⁷. Celle-ci rend un avis au secrétaire général qui le soumet au comité de direction, qui prend la décision finale. Si l'évaluation défavorable ou réservée est maintenue, une évaluation intermédiaire a lieu six mois plus tard. Après deux évaluations défavorables successives définitivement attribuées, le secrétaire général notifie à l'agent la proposition de licenciement pour inaptitude professionnelle¹⁶⁸. L'agent peut également introduire un recours contre cette décision devant la chambre de recours. Celle-ci, réunie en séance plénière, rend son avis endéans le mois et le notifie ensuite au Gouvernement. C'est celui-ci qui décide en dernier ressort¹⁶⁹.

Comme au niveau fédéral, il existe un système d'évaluation pour les membres du personnel sous contrat, en Région wallonne. Toutefois, au niveau wallon, il s'agit de deux systèmes distincts. L'évaluation des agents contractuels est réglée par l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003. Les agents se voient fixer des objectifs lors d'un entretien de planification. Ils ont ensuite des entretiens de fonctionnement tous les deux ans avec leur évaluateur. L'arrêté royal n'évoque pas de mentions, ni d'effets juridiques liés à l'évaluation. Il n'y a donc pas non plus de procédure de recours organisée.

En Communauté flamande, le système d'évaluation est le même pour les fonctionnaires et les contractuels. Les articles 4.1 à 4.10 du statut flamand règlent l'évaluation des agents. Chaque agent qui a fourni des prestations pendant au moins trois mois lors de l'année est soumis à une évaluation. Celle-ci a lieu tous les ans¹⁷⁰.

Les agents sont évalués par au moins deux chefs fonctionnels, sauf si une dérogation est fonctionnellement nécessaire¹⁷¹. Au moins un évaluateur est titulaire d'un rang supérieur à celui de l'évalué, ou du même rang mais d'un échelon supérieur dans la carrière fonctionnelle. Les évaluateurs sont évalués, à leur tour, sur leur mode d'évaluation¹⁷².

L'évaluation consiste en un entretien et un rapport auxquels est liée une procédure contradictoire. L'entretien se déroule entre l'évalué et au moins un évaluateur, mais ils peuvent être

¹⁶⁴ Article 145 du code wallon.

¹⁶⁵ Article 144 du code wallon.

¹⁶⁶ Ce comité est composé de fonctionnaires généraux. Voy. les articles 163 et suivants.

¹⁶⁷ Article 149 du code wallon.

¹⁶⁸ Article 152 du code wallon.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ La période de l'évaluation peut être portée à 15 mois maximum, de commun accord entre l'évalué et les évaluateurs (article 4.1, §2 du statut flamand).

¹⁷¹ Article 4.3 du statut flamand.

¹⁷² *Ibid.*

deux à la demande de l'évalué ou d'un évaluateur¹⁷³. Le statut flamand est le seul à avoir conservé le principe de l'évaluation par deux évaluateurs pour les agents ordinaires. Il est permis de supposer qu'une évaluation réalisée par deux personnes est plus objective.

Le manager de ligne peut décider que l'évaluation des agents tient compte des informations provenant de catégories de membres du personnel qu'ils dirigent ou avec qui ils collaborent. L'évaluation est arrêtée dans un rapport rédigé par les évaluateurs¹⁷⁴. Comme au niveau fédéral, il n'existe qu'une mention possible dans ce rapport : la mention « insuffisant ». Si cette mention ne se justifie pas, il n'y a tout simplement aucune mention dans le rapport. La mention « insuffisant » et la décision de ralentissement de carrière entraînent des conséquences pour la carrière des fonctionnaires¹⁷⁵. Dès lors, ceux-ci peuvent introduire un recours contre ces décisions auprès de la chambre de recours. Cette possibilité semble fermée aux contractuels, peut-être parce que l'évaluation n'a aucun effet sur leur emploi.

La chambre de recours remet son avis motivé à l'instance habilitée à prendre la décision définitive. Cette instance est un organe collectif désigné par le conseil de gestion, le conseil consultatif stratégique ou l'Enseignement communautaire, selon les cas¹⁷⁶.

24. Les fonctionnaires généraux sous mandat

En Région wallonne, les articles 350 à 358 du code wallon règlent la matière. L'évaluation des fonctionnaires généraux a lieu deux fois, au milieu et en fin de mandat. Elle porte sur *le niveau de réalisation des objectifs et sur les prestations concrètes résultant des objectifs stratégiques et opérationnels qui répondent à la lettre de mission et au plan opérationnel*¹⁷⁷.

Des commissions d'évaluation, composées de sept membres¹⁷⁸, évaluent les fonctionnaires généraux, après avoir reçu des rapports motivés des mandataires eux-mêmes, de leur supérieur hiérarchique immédiat, de l'organe de gestion et du ou des ministres dont relèvent les mandataires¹⁷⁹. Elles rendent ensuite leur proposition d'évaluation aux membres du Gouvernement et aux mandataires concernés. Ceux-ci disposent d'un droit de recours devant une commission de recours contre cette proposition d'évaluation¹⁸⁰.

L'évaluation comporte également une des trois mentions suivantes : « favorable », « réservée » ou « défavorable »¹⁸¹. En cas d'évaluation favorable, le mandataire poursuit sa mission. En cas d'évaluation « réservée », il est procédé neuf à douze mois plus tard à une seconde évaluation, qui est alors forcément « favorable » ou « défavorable ». En cas d'évaluation « défavorable », il est mis fin au mandat de manière anticipée¹⁸². Apparemment, il n'existe

¹⁷³ Article 4.4 du statut flamand.

¹⁷⁴ Faute de consensus entre les deux évaluateurs, ils transmettent en même temps les rapports séparés à l'évalué. L'évaluation du plus haut chef fonctionnel ou, en cas d'égalité, du deuxième évaluateur est prépondérante (article 4.5, §2 du statut flamand).

¹⁷⁵ Article 4.5 du statut flamand.

¹⁷⁶ Article 4.9 du statut flamand.

¹⁷⁷ Article 350 du code wallon.

¹⁷⁸ Trois professeurs d'université et quatre agents.

¹⁷⁹ Article 352 du code wallon.

¹⁸⁰ Article 353 du code wallon.

¹⁸¹ Article 354 du code wallon.

¹⁸² Article 355 du code wallon.

il n'existe pas de droit de recours pour les mandataires, une fois que l'évaluation définitive leur a été notifiée.

Les mandataires qui ont reçu une évaluation « réservée » ou « défavorable » ne peuvent se représenter à une fonction de fonctionnaire général par la suite¹⁸³. C'est le Gouvernement qui détermine, parmi ses services ou organismes, celui qui deviendra le prochain employeur du mandataire dont le mandat n'a pas été reconduit¹⁸⁴.

En Communauté flamande, les mandataires sont évalués annuellement sur les prestations et le mode d'exercice de la fonction, le cas échéant en exécution du contrat de gestion. L'évaluation est réalisée par le donneur d'ordre, assisté à cette fin par la Vlaams Agentschap voor Rekrutering en Selectie, et une instance externe. Elle tient compte, entre autres, de l'information des membres du personnel relevant de son autorité¹⁸⁵.

L'évaluation est positive, sauf si elle comporte la mention « insuffisant ». Dans ce dernier cas, le mandataire a le droit d'être entendu par le Gouvernement, accompagné de la personne de son choix¹⁸⁶. Toutefois, aucune autre procédure de recours n'est prévue. Cette mention, si elle est maintenue par le Gouvernement, a pour conséquence directe la fin du mandat¹⁸⁷.

B. La promotion des agents¹⁸⁸

25. L'ARPG

En vertu de l'article 10 de l'ARPG, le statut règle l'organisation de la carrière de l'agent. Il en garantit la publicité et la transparence.

L'ARPG précise aussi que les emplois sont classés par niveaux. L'égalité de traitement entre hommes et femmes doit être assurée par le statut lors du classement des emplois. Le statut peut, en matière d'organisation de la carrière, prévoir des modalités d'après lesquelles l'agent acquiert accès, temporaire ou non, à un emploi d'un autre niveau¹⁸⁹, en respectant les conditions de diplôme.

L'ARPG laisse également au statut le soin de fixer les règles générales en matière de conditions et de procédures de promotion¹⁹⁰. Le statut peut prévoir une carrière plane où l'agent est nommé successivement à des emplois d'un échelon toujours supérieur, mais du même niveau,

¹⁸³ Articles 357 et 358 du code wallon.

¹⁸⁴ Articles 356, 357 et 358 du code wallon.

¹⁸⁵ Article 5.13, §1er du statut flamand.

¹⁸⁶ Article 5.13, §3 du statut flamand.

¹⁸⁷ Article 5.14 du statut flamand.

¹⁸⁸ O. DAURMONT et V. SCHMITZ, « L'évolution de la carrière des fonctionnaires belges », *A.P.T.*, 1995, pp. 259-269 ; S. GHELEN, « *Le terme de la carrière* », in *Précis de fonction publique*, 1994, BRUYLANT, Bruxelles, pp.461-467.

¹⁸⁹ Article 10, alinéa 3 de l'ARPG 2000.

¹⁹⁰ Article 11, §1^{er}, alinéa 1 de l'ARPG 2000.

sans que l'emploi permanent soit vacant et sans que l'intéressé doive introduire sa candidature.

Cependant, si la vacance d'un emploi constitue une condition pour la promotion et si cet emploi ne doit pas être pourvu par épreuve de sélection, le statut fixe au moins l'obligation d'une déclaration de vacance préalable des emplois, le délai entre l'appel aux candidatures et leur introduction et une procédure de comparaison des candidatures¹⁹¹.

L'ARPG est donc assez succinct concernant les règles de promotion, les entités fédérées disposant ainsi d'une importante marge de manœuvre sur ce point. La carrière plane n'est plus organisée automatiquement, son existence est désormais laissée à l'appréciation des entités fédérées. Concernant les emplois de promotion, seuls trois principes sont énoncés par l'ARPG. Ceux-ci servent à garantir une égalité de traitement entre les candidats aux promotions.

26. La promotion des agents au niveau fédéral

Au niveau de l'Etat fédéral, la structure de la carrière des agents est décrite par les articles 3 et suivants du statut Camu. Cette structure a été modifiée lors de la réforme Copernic. Il n'existe plus de carrière plane au niveau fédéral.

Chaque SPF comprend quatre **niveaux hiérarchiques** : le niveau A (le niveau supérieur) et les niveaux B, C et D¹⁹². A ces niveaux sont assorties des conditions de formations et d'aptitudes ; dans la pratique, ce sont des conditions de diplôme. Le niveau A est organisé différemment des autres niveaux depuis la réforme opérée par l'arrêté royal du 4 août 2004¹⁹³.

Le niveau A est réparti en **filières de métiers**, ce sont des groupes de fonctions relevant d'un domaine d'expertise similaire¹⁹⁴. Au sein de chaque filière, le niveau A est composé de cinq classes (de A1 à A5, qui est la plus élevée)¹⁹⁵. Dans les niveaux B, C et D, les agents sont encore nommés dans des grades¹⁹⁶ et non dans des classes¹⁹⁷. Dans ces niveaux, tous les grades sont équivalents¹⁹⁸, c'est une nouveauté de la réforme Copernic.

L'article 6bis du statut Camu précise les **règles de choix de procédures de nomination** à suivre afin de pourvoir à un emploi vacant. Lorsque la nomination à une classe de métier ou à

¹⁹¹ Article 11, §1^{er}, alinéa 3 de l'ARPG 2000.

¹⁹² Article 3, §1 du statut Camu.

¹⁹³ Arrêté royal relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, M.B. du 16 août 2004.

¹⁹⁴ Le nombre des filières de métiers a été fixé à 17 pour toute la fonction publique fédérale. En voici quelques exemples : « Budget et Finances publics », « Emploi », « Relations internationales », « Communication et information », etc.

¹⁹⁵ Ces classes représentent des fonctions ayant un niveau comparable de complexité, d'expertise technique et de responsabilité, au sein de filières de métiers différentes (article 3, §2 du statut Camu). Par exemple, un médecin peut appartenir à la classe A1 au sein de la filière de métiers « Santé humaine et animale » et un architecte peut appartenir à la classe A1 dans la filière de métiers « Technique et infrastructure ». Ces fonctions sont comparables en termes de complexité ou de responsabilité.

¹⁹⁶ Le grade est le titre qui habilite l'agent à occuper un des emplois correspondant à ce grade. Il s'agit par exemple des grades de « collaborateur administratif » ou d'« assistant technique ».

¹⁹⁷ Article 3, §5 du statut Camu.

¹⁹⁸ Article 3, §6 du statut Camu.

un grade peut être faite selon plusieurs modes et qu'aucune disposition n'impose un mode déterminé, le ministre ou le président du comité de direction choisit le mode de nomination à suivre pour l'attribution de chaque emploi devenu vacant. Le choix de la promotion, de la mobilité ou du recrutement est donc libre pour le ministre, en principe.

Il existe toutefois une exception pour la nomination dans les classes A3 et A4. L'article 6bis, §2 du statut Camu prévoit un ordre de préférence entre les modes de nomination. Tout d'abord, la promotion est privilégiée : il est pourvu à l'emploi vacant en faisant appel aux agents qui peuvent y prétendre par avancement à la classe supérieure ou par changement de classe de métiers. Ensuite, si cette procédure ne donne pas de résultat, c'est la mobilité qui est envisagée : il est fait appel, par mobilité, aux agents de la fonction publique administrative fédérale, qui peuvent y prétendre par avancement à la classe supérieure ou par changement de classe de métier. Si aucun candidat ne peut être trouvé par ce biais, on procède au recrutement. Les candidats doivent posséder une expérience utile de six ans pour accéder à la classe A3 et de neuf ans pour accéder à la classe A4. Si vraiment toutes ces procédures ne donnent aucun résultat, l'emploi peut être pourvu par contrat de travail. Les candidats doivent également posséder l'expérience décrite ci-dessus.

Les règles de promotion proprement dites sont décrites dans les articles 70 et suivants du statut Camu. Il existe deux types de promotion : la **promotion de type administratif** et la **promotion de type barémique**.

L'article 70, §1^{er} du statut Camu prévoit **trois modes de promotion** pour un agent¹⁹⁹ : sa nomination à un grade d'un niveau supérieur (pour les niveaux B ou C) ; sa nomination à une classe du niveau A lorsqu'il appartient à un niveau inférieur, ou sa nomination à la classe supérieure (au sein du niveau A)²⁰⁰. L'article traite aussi de la promotion par avancement barémique : il s'agit de *l'attribution à l'agent de l'Etat dans son grade ou dans sa classe de l'échelle de traitement supérieure à celle dont il bénéficiait. L'agent exerce la même fonction, dans le même grade ou dans la même classe, mais reçoit une augmentation de traitement. En fait, il reçoit une échelle de traitement différente, plus avantageuse, dans laquelle il continuera à avancer par son ancienneté.*

Les deux premiers modes de promotion sont des promotions par accession au niveau supérieur. Ils sont attribués par la voie d'une sélection comparative²⁰¹ organisée par le Selor²⁰². La promotion par avancement à la classe supérieure ou par avancement barémique peut être subordonnée à la réussite d'une mesure de compétences ou d'une formation certifiée²⁰³. La **mesure de compétences** est une épreuve visant à vérifier si un agent de l'Etat développe et actualise les compétences techniques et les compétences génériques comportementales néces-

¹⁹⁹ Il est important de rappeler que, pour participer à toutes les épreuves de promotion prévues, l'agent doit se trouver dans une position administrative où il peut faire valoir ses titres à la promotion (article 75 de statut Camu).

²⁰⁰ La promotion par avancement de grade n'existe plus puisque dans les niveaux B, C et D, les grades sont équivalents. Les agents peuvent néanmoins changer de grade (ils exercent alors une autre fonction) ou, pour le niveau A, ils peuvent changer de classe de métiers (ils garderont donc la même classe mais au sein d'une autre filière de métiers).

²⁰¹ Article 70, §3 du statut Camu.

²⁰² Article 70bis, §1^{er} du statut Camu.

²⁰³ Article 70, §2 du statut Camu. Pour passer ces épreuves, il y a cependant des conditions d'ancienneté : voir l'article 76 du statut Camu.

saies au bon exercice de sa fonction²⁰⁴. La **formation certifiée**, quant à elle, est une formation visant à actualiser et à développer les qualifications et les compétences des agents. Elle se conclut par la validation des acquis de cette formation²⁰⁵. Les mesures de compétences sont organisées par le Selor. C'est l'Institut de formation de l'Administration fédérale qui assure les formations certifiées²⁰⁶. Toutefois, selon l'article 73bis du statut Camu, la promotion par avancement à la classe supérieure peut être subordonnée à la réussite d'une sélection organisée par le Selor, dont les conditions et les modalités sont fixées par le ministre compétent, avec l'accord du Ministre de la Fonction publique.

Il ne peut y avoir de promotion qu'en cas de vacance d'un emploi permanent²⁰⁷. La vacance d'un emploi à conférer par promotion est portée à la connaissance des agents susceptibles d'être nommés par un avis de vacance d'emploi²⁰⁸. Ceux-ci doivent présenter leur candidature par lettre recommandée dans un délai de dix jours ouvrables qui commence à courir le premier jour ouvrable qui suit celui de la remise de l'avis de vacance d'emploi à l'intéressé²⁰⁹.

Le changement de grade et le changement de classe de métiers ne peuvent avoir lieu qu'en cas de vacance d'un emploi permanent²¹⁰. Une fois les candidatures déposées, le Comité de direction (ou l'organe qu'il délègue à cet effet) examine celles-ci, détermine les candidats aptes à exercer la fonction pour laquelle ils sollicitent un changement de classe de métiers ou un changement de grade et les classe selon leur aptitude à exercer cette fonction²¹¹.

Les grades étant à présent équivalents dans les niveaux B, C et D, seuls les agents du niveau A peuvent encore évoluer dans la carrière administrative. En montant dans les classes, ils changent de titre et sont mieux rémunérés. Cette promotion est accordée sous réserve de la réussite d'une formation certifiée. Elle n'a donc aucun rapport avec l'évaluation des agents, nous l'avons dit, mais n'est pas pour autant automatique. Pour les agents des autres niveaux, il n'y a plus de promotion administrative possible, s'ils veulent rester dans le même niveau. Ils peuvent changer de grade²¹², mais alors ils doivent exercer une autre fonction. Cela n'est bien sûr pas toujours possible. Dès lors, la seule façon qu'il leur reste d'avancer dans la carrière est de passer des mesures de compétences ou des formations certifiées afin d'obtenir des promotions barémiques (c'est-à-dire des changements d'échelles barémiques)²¹³.

Cette nouvelle organisation de la carrière est plus souple, car dans les niveaux B, C et D, il n'y a plus de véritable hiérarchie. La carrière plane a disparu, et tous les anciens échelons

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.* Selon l'article 70, §2bis du statut Camu, les formations certifiées sont données aux niveaux A et D et les mesures de compétences sont organisées pour les niveaux B et C.

²⁰⁶ Il peut déléguer cette tâche à d'autres organismes de formation sous certaines conditions (voir l'article 70bis, §2 du statut Camu).

²⁰⁷ Article 72, §1^{er} du statut Camu.

²⁰⁸ Article 72, §2 du statut Camu. Cet avis contient tous les éléments relatifs à l'emploi vacant afin de permettre aux candidats de postuler en toute connaissance de cause.

²⁰⁹ Voir l'article 72, §3 du statut Camu.

²¹⁰ Article 73, §1^{er} du statut Camu.

²¹¹ Article 73, §3 du statut Camu.

²¹² Même si les grades sont équivalents, il peut être néanmoins intéressant de changer de grade, car ceux-ci n'ont pas tous les mêmes échelles barémiques. Par exemple, un expert administratif possède le même grade qu'un expert informatique, mais à ce dernier, est souvent attachée une échelle barémique plus avantageuse. Encore faut-il être capable d'exercer une autre fonction et avoir les qualifications requises...

²¹³ Cette possibilité s'ouvre également aux agents du niveau A.

aussi. Les agents ne peuvent changer de fonction que si la fonction qu'ils convoitent est vacante. Il n'y a donc plus d'emplois de promotion dans le cadre administratif. Les agents peuvent passer des épreuves s'ils veulent évoluer, mais n'y sont pas obligés. En outre, ces épreuves concernent leur carrière pécuniaire, ils peuvent donc évoluer sans être obligé de changer de fonction. C'est un avantage par rapport à l'ancien système, qui récompensait les agents qui étaient compétents dans leur fonction en les changeant d'emploi...

Par contre, ce système rend selon nous complètement inutile l'évaluation des agents. Il comporte également le risque que les agents prennent beaucoup de temps à essayer de passer les mesures de compétences et les formations certifiées aux dépens de leur fonction. S'ils perdent de ce fait leur motivation dans leur emploi, il ne risque pas d'y avoir de lourdes conséquences, puisque l'évaluation n'est plus utile qu'en cas extrême.

Un garde-fou semble manquer dans le dernier état de réforme du système.

27. La promotion des agents de la Région wallonne

En Région wallonne, le système ressemble au système de l'Etat fédéral avant les réformes du niveau A. Il est moins complexe que le système fédéral actuel. Les articles 46 à 62bis du code wallon règlent la promotion pour les agents wallons.

Il y a **trois sortes de promotions** : la promotion par **avancement de grade**, la promotion par **accession au niveau supérieur** et la promotion en **carrière plane**²¹⁴. Les grades ne sont pas équivalents dans le système wallon, dès lors la promotion par avancement de grade existe toujours. Celle-ci est définie comme *la nomination au grade immédiatement supérieur du même niveau que celui auquel appartient l'agent. Toutefois, un agent de rang A6 peut être promu par promotion par avancement de grade au grade de directeur*²¹⁵. Une vacance d'emploi est impérativement nécessaire à la promotion par avancement de grade à un emploi de directeur ou à un emploi d'encadrement²¹⁶. Pour les promotions par avancement de grade qui ne mènent pas à ces emplois, il ne faut donc pas de vacance d'emploi. En fait, des emplois de promotions sont prévus. L'article 49 du code wallon prévoit un quota de ces emplois pour chaque cadre organique. Il précise même que les promotions aux emplois autres que les emplois de directeur, les emplois d'encadrement et les emplois de recrutement sont accordées tous les trimestres civils aux agents au sein de leur service sans qu'ils aient à faire acte de candidature.

Par contre, la promotion par accession au niveau supérieur nécessite une vacance d'emploi. L'article 50 du code wallon définit ce type de promotion par *la nomination à un grade de recrutement d'un niveau plus élevé que celui auquel appartient l'agent*.

La promotion en carrière plane est définie par l'article 51 du code wallon : il s'agit de *la nomination automatique à un grade plus élevé du même niveau que celui auquel appartient l'agent, sans qu'il existe d'emploi vacant de ce grade et sans que l'agent doive faire acte de candidature*. La carrière plane ressemble donc sensiblement à l'avancement de grade. La

²¹⁴ Article 46 du code wallon.

²¹⁵ Article 48, §1^{er} du code wallon.

²¹⁶ Article 48, §2 du code wallon.

différence essentielle entre les deux est que la première est automatique. Pour bénéficier de la promotion par avancement de grade, il y a des conditions à respecter. La carrière plane, en outre, s'applique uniquement aux promotions du rang E3 vers le rang E2 après huit ans d'ancienneté pécuniaire et pour autant que l'agent ne soit pas sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée. La carrière plane existe toujours en Région wallonne, mais elle est à présent un phénomène périphérique, voué selon nous à disparaître.

L'article 51bis du code wallon règle la procédure d'appel aux candidatures pour la mutation ou la promotion aux emplois déclarés vacants.

Certaines conditions doivent être respectées par les candidats à une promotion.

Commençons tout d'abord par la promotion par avancement de grade, et plus spécialement par la procédure qui concerne le grade de directeur. Peut accéder à cette promotion l'agent du niveau 1, de rang A5 ou A6, qui compte une ancienneté de niveau de huit ans, qui justifie de l'évaluation favorable, qui n'est pas sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée, et enfin, qui est titulaire du brevet de direction ou du brevet de management²¹⁷. En Région wallonne, l'évaluation a dès lors toujours un impact sur la promotion.

Le Comité de direction, élargi au fonctionnaire général de rang A3 dont relève l'emploi à pourvoir, établit une proposition provisoire de classements des candidats. Sont privilégiés les candidats à la mutation et, seulement s'il n'y a aucun candidat intéressé, la procédure est ouverte aux candidats à la promotion. Au niveau fédéral, pour les classes A3 et A4, la promotion est privilégiée par rapport à la mutation. La proposition provisoire de classement est soumise aux candidats, qui peuvent introduire une réclamation. La procédure est décrite dans l'article 54 du code wallon. En cas de modification du premier classement suite à des réclamations, une proposition motivée définitive de classement est envoyée à tous les candidats.

La promotion par avancement de grade pour les autres grades que celui de directeur²¹⁸ est également assortie de conditions. Selon l'article 56 du code wallon, hormis pour les fonctions d'encadrement du rang A5, peut être promu par avancement de grade l'agent qui possède l'ancienneté de rang la plus grande ou en cas d'égalité, l'ancienneté de service la plus grande ou en cas d'égalité, qui est le plus âgé. Cet agent doit, de plus, remplir les conditions suivantes : il doit justifier de l'évaluation favorable, ne pas être sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée et, enfin, être lauréat d'une épreuve de validation des compétences pour le métier concerné, présentée au plus tôt quatre ans après la nomination à son grade actuel. Les candidats à la promotion pour les fonctions d'encadrement de rang A5 doivent remplir également ces conditions et doivent, en outre, compter une ancienneté de niveau de huit ans.

Les épreuves de validation des compétences acquises sont organisées pour chaque métier par la direction de la formation du ministère de la Région wallonne pour l'ensemble des services et organismes²¹⁹. Le gouvernement fixe les compétences requises pour l'exercice, à chaque rang, de chaque métier et arrête le programme et le règlement des épreuves, sur proposition de

²¹⁷ Article 52 du code wallon.

²¹⁸ Il y a un cas particulier : la promotion par avancement de grade au grade de conseiller. Elle est accessible aux agents de rang A6 ou A5 qui comptent une ancienneté de niveau de huit ans, qui justifient d'une évaluation « favorable » à l'issue d'un mandat complet dans une fonction de fonctionnaire général et qui ne sont pas sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée.

²¹⁹ Article 133 du code wallon.

la commission des programmes²²⁰. Tous les agents qui réunissent les autres conditions pour la promotion peuvent s'inscrire à l'épreuve. Ceux qui ont satisfait à l'épreuve de validation sont déclarés lauréats.

Ces épreuves ne sont pas applicables aux agents de niveaux 3 et 4. Ceux-ci doivent cependant suivre des formations d'acquisition de compétences pour le métier concerné. Leur évaluation intègre les effets de ces formations sur le travail accompli dans le service²²¹.

La procédure de promotion pour les emplois d'encadrement est décrite à l'article 58 du code wallon²²².

L'étude des conditions relatives à la promotion par accession au niveau supérieur est plus simple. Peut accéder à cette promotion, l'agent du ou des niveaux inférieurs qui justifie de l'évaluation positive, qui n'est pas sous le coup d'une sanction disciplinaire définitive et non radiée et qui est lauréat d'un concours d'accession au niveau et au métier considéré²²³. L'agent peut participer à des formations préparatoires et s'inscrire aux concours d'accession au plus tôt quatre ans après sa nomination²²⁴. Le secrétaire établit le classement des lauréats et le communique au gouvernement.

La carrière des agents wallons est donc structurée de façon assez classique, sans grandes innovations par rapport au système mis en place par le Statut Camu. Même si la carrière plane ne représente plus qu'un élément secondaire, d'ampleur très limitée, le système wallon est incontestablement un système de carrière. Des emplois de promotion sont prévus et sont accessibles à tous les agents qui remplissent certaines conditions, somme toute, assez faciles à respecter. Toutefois, la promotion est tout de même considérée comme une récompense pour l'agent. Nous en voulons pour preuve le lien direct entre celle-ci et l'évaluation de l'agent, ainsi que le système des épreuves de validation des compétences acquises, dont la réussite conditionne l'accès à la promotion.

28. Le statut flamand

En Communauté flamande, le statut des agents est très bref sur les règles de promotion. En fait, selon l'article 6.2 du statut flamand, sans préjudice des dispositions communes du statut, il faut entendre par « carrière administrative » les règlements complémentaires par référence aux matières suivantes : la hiérarchie des grades, l'ancienneté et le classement, la carrière hiérarchique (y compris les conditions d'accès et les grades entrant en ligne de compte par le biais du règlement organique), les mandats et les désignations temporaires, la carrière fonc-

²²⁰ Articles 134 et 135 du code wallon.

²²¹ Article 56, §3 du code wallon.

²²² Pour les emplois d'encadrement au rang B1 et au rang C1, le secrétaire général établit le classement des candidats et le communique au Gouvernement. Il privilégie les candidats à la mutation par rapport aux candidats à la promotion. La procédure concernant les emplois d'encadrement au rang A5 est la même que la procédure relative au rang de directeur, déjà exposée plus haut dans cet exposé.

²²³ Article 59 du code wallon.

²²⁴ Les concours d'accession au niveau supérieur ressemblent aux concours de recrutement. Ils mènent à un classement qui lie l'autorité quant à l'ordre des candidats à la promotion. Voir les articles 120 à 126 du code wallon à propos de la procédure relative aux concours d'accession au niveau supérieur.

tionnelle, les dispositions particulières relatives à la carrière administrative, le changement de fonction, la rétrogradation volontaire et le changement de grade d'office.

Il n'existe donc qu'un socle de règles transversales relatives à la carrière des agents dans le statut flamand, le reste se trouvant dans des règlements complémentaires. Dans l'annexe 2 du statut flamand, est reprise une liste des services ou organismes dépendant de la Communauté flamande qui ont leur propre statut relatif à la carrière de leurs agents. Ces statuts sont encore d'application, uniquement en ce qui concerne la carrière administrative et pécuniaire des agents, jusqu'à ce que de nouvelles dispositions soient prises et insérées dans le statut flamand. Le système actuel est donc difficile à appréhender dans sa totalité. Seules quelques règles du statut flamand seront donc mises en évidence.

Le **manager de ligne** qui décide de combler une vacance figurant au plan du personnel de son entité en faisant appel au marché interne de l'emploi, par le biais d'une procédure de promotion et/ou de la mobilité horizontale²²⁵, ou par la désignation à un mandat ou par la procédure d'une désignation temporaire, opte pour un appel au sein du « domaine politique » concerné ou dans tous les « domaines politiques »²²⁶. S'il est opté pour le comblement d'une vacance par le biais d'une procédure de promotion sans examen ou épreuve des capacités, le manager de ligne peut limiter l'appel aux fonctionnaires nommés à titre définitif de son entité. Toutefois, un membre du personnel contractuel peut solliciter un emploi statutaire dans une même fonction par le biais de la mobilité horizontale, à condition qu'il ait déjà passé l'épreuve générale dans le cadre d'une procédure de recrutement statutaire ou contractuel par appel général²²⁷.

Si le manager de ligne opte pour le marché interne de l'emploi, soit par une procédure de promotion, soit par la mobilité horizontale, il peut effectuer une présélection des candidatures en les confrontant aux exigences de profil. Les candidats sont informés des résultats de la présélection et de la motivation de l'exclusion éventuelle²²⁸.

Au terme de la procédure, le manager de ligne choisit le candidat le plus apte pour la vacance, ou bien ne fait - à titre exceptionnel - pas de choix, s'il est d'avis qu'aucun des candidats aptes ne remplit les exigences de profil²²⁹.

L'article 6.9 précise enfin que c'est l'**AAE Rekrutering en Selectie** qui gère les procédures de comblement des vacances par des lauréats de concours ou d'épreuves comparatives des capacités.

D'après cet aperçu très succinct, il semble que le système flamand se soit beaucoup éloigné du système fédéral d'origine. Tout d'abord, il n'est pas uniforme. Ensuite, un grand choix est laissé au manager de ligne pour constituer son personnel. Il peut choisir entre la mobilité et la promotion et peut même utiliser une procédure de promotion sans examen ou épreuve des capacités. Cette formule n'est apparemment pas assortie de conditions.

²²⁵ La mobilité horizontale s'applique au sein des services des autorités flamandes. C'est l'AAE Rekrutering en Selectie qui la gère.

²²⁶ Article 6.4 du statut flamand.

²²⁷ Article 6.6 du statut flamand.

²²⁸ Article 6.7 du statut flamand.

²²⁹ Article 6.8 du statut flamand.

C. La règle d'or : la motivation formelle

29. Présentation²³⁰

Nul besoin de rappeler ici le changement fondamental apporté par la loi du 29 juillet 1991, tant il a été commenté et décrit.

Deux questions relatives au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs sont abordées : celle des autorités et celle des actes, soumis à cette obligation.

30. Les autorités soumises à l'obligation de motivation formelle

L'art. 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 a défini son champ d'application personnel, en renvoyant à la notion d'autorité administrative au sens de l'art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'art. 14 des lois coordonnées a été modifié par une loi du 25 mai 1999, qui a étendu la compétence du conseil d'Etat au contentieux de l'excès de pouvoir, aux actes administratifs relatifs notamment aux membres de leurs personnels, des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de celles-ci, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice²³¹.

L'obligation de motivation formelle a-t-elle été, par cette modification, implicitement étendue ?

Les termes de l'art. 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991 incitant à une réponse négative, le Conseil d'Etat a logiquement interrogé la Cour d'arbitrage sur l'existence d'une éventuelle discrimination.

La Cour a conclu à la discrimination dans une interprétation littérale de l'art. 1^{er} de la loi du 29 juillet 1991²³², tout en proposant une interprétation conciliante : le législateur de 1991- et pour cause²³³ - n'a pas entendu exclure la motivation des actes pris par les assemblées législatives, etc.

Les destinataires de cette jurisprudence créatrice se plient dès lors à cette obligation de motivation formelle.

²³⁰ Voir pour un bilan récent de l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Chartre, 2005, sous la direction scientifique de P. JADOUL et S. VANDROOGHENBROECK.

²³¹ D. DELVAX, « La loi du 25 mai 1999 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et le contrôle des actes administratifs des assemblées législatives », *C.D.P.K.*, 2000, pp.425-443 ; P. NIHOUL, « La loi du 25 mai 1999 modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat », *J.T.*, 2000, pp.356-363.

²³² C.A., 29 janvier 2004, n°17/2004.

²³³ Souligné par l'auteur.

31. Les actes administratifs qui doivent être motivés en la forme

En vertu des art.1^{er} et 2 de la loi du 29 juillet 1991, les actes administratifs doivent faire l'objet d'une motivation formelle en d'autres termes un acte juridique unilatéral de portée individuelle, émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative.

L'absence d'une référence explicite à l'art. 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne doit pas masquer le fait que les actes individuels qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat doivent être motivés en la forme.

Le champ d'application ne coïncide cependant pas parfaitement. Ainsi, les actes implicites et les actes verbaux ne doivent pas faire l'objet d'une motivation formelle alors qu'ils peuvent être attaqués devant la haute juridiction administrative. A l'inverse, les actes susceptibles de faire l'objet d'un recours préalable ou ceux qui reconnaissent un droit subjectif, ne peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat alors qu'ils doivent être motivés en la forme.

32. La motivation formelle dans la fonction publique²³⁴

Dans le domaine de la fonction publique, la motivation formelle des actes administratifs révèle une appréciation du comportement et des compétences d'individus. Si les méthodes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique sont devenues de plus en plus professionnelles, elles n'ôtent cependant pas la part inhérente de subjectivité qui accompagne la position d'un supérieur hiérarchique dans la gestion quotidienne de ses services ou la décision d'un jury de recrutement.

Les objectifs de départ du législateur étaient, en imposant la motivation formelle des actes administratifs, de faire œuvre de pédagogie et de transparence en espérant une diminution tant de l'arbitraire que du contentieux. En matière de fonction publique, elle aura eu pour effet pervers de systématiser les recours, tant la mise en mot touche des personnes qui ne sont pas toujours prêtes à se résigner ou à entendre.

L'étendue de la motivation des nominations au « grand choix », singulièrement lorsque plusieurs agents sont concurrents pour un emploi (motivation positive ou négative), la motivation d'une décision prise après avis ou proposition préalable et la motivation des décisions prises au scrutin secret sont plus particulièrement abordées dans ce paragraphe.

33. L'étendue de la motivation des nominations au grand choix

La motivation de l'acte de nomination et de promotion auquel plusieurs agents prétendent consiste, notamment, en une comparaison des titres et mérites des candidats et en l'indication des raisons pour lesquelles les candidats retenus ont été préférés²³⁵.

²³⁴ Voy., le rapport de P. BOUCQUEY, « La motivation formelle en matière de fonction publique », in *La motivation formelle des actes administratifs*, Bruxelles, La Charte, 2005, pp. 103-138.

²³⁵ C.E., 4 mars 1998, Timmers, n° 72.216.

Cette règle vaut-elle pour les nominations « au grand choix », par lesquelles l'autorité n'est pas limitée par des critères de sélection préétablis²³⁶, ou les nominations à caractère hautement politique ?

Le Conseil d'Etat semble limiter la portée de l'exigence de motivation formelle. Il a considéré qu'en vertu de l'art. 4, al. 2 de la loi provinciale, le Roi nomme à la fonction de Gouverneur, la personne de son choix, sans avoir à procéder à un appel aux candidats. Si la nomination doit être motivée en la forme, la motivation ne doit pas, pour être adéquate, faire ressortir qu'une comparaison a été opérée entre les mérites de la personne nommée et de quelque autre personne. Il faut, mais il suffit, que les motifs énoncés de choisir la personne nommée soient exacts et qu'ils aient été régulièrement appréciés²³⁷.

Les travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 1991 avaient évoqué les actes de gouvernement comme des actes pour lesquels l'appréciation de l'autorité est absolue et pour lesquels aucune motivation ne s'impose²³⁸. La doctrine avait suggéré que cette solution était acceptable pour les « fonctions de gouvernement »²³⁹, par opposition aux « fonctions d'administration », les deux appellations n'étant pas parfaitement définies.

Le Conseil d'Etat n'est pas, sur cette distinction, très ferme.

D'une part, il considère que la désignation des membres du conseil d'administration de la SNCB n'est pas un acte de nature politique. Cependant la motivation doit contenir l'énumération des titres et mérites de chaque candidat, l'énoncé des termes de la comparaison qui aurait été faite afin de faire ressortir la réalité de la comparaison²⁴⁰.

D'autre part, il considère la nomination et la révocation des membres des cabinets ministériels avec une certaine réserve. Dans certains arrêts, il met en avant que le cabinet ministériel est un instrument de travail personnel du ministre, ce dernier pouvant nommer et révoquer librement les personnes qui le composent²⁴¹. Par d'autres arrêts, il va limiter ce pouvoir discrétionnaire, estimant que celui-ci ne peut faire obstacle à un contrôle de légalité²⁴². Exerçant timidement ce contrôle, il considère que la rupture de confiance peut être impossible à objectiver, admettant que la motivation formelle soit réduite à une formule stéréotypée²⁴³.

34. La motivation positive ou négative

²³⁶ P. BOUCQUEY, « La motivation formelle en matière de fonction publique », *op. cit.*, spéc. p.113.

²³⁷ C.E., 10 juin 2002, Vandoren, cité par P. BOUCQUEY, « La motivation formelle en matière de fonction publique », *op. cit.*, spéc. p.112.

²³⁸ Ann. Parl. Sénat, 1990-1991, 24 avril 1991, p. 2014.

²³⁹ E. GILLET, « La politisation de l'administration », in *L'administration en 7 questions*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp.139 et s., spéc. pp.144-145.

²⁴⁰ C.E., 4 avril 2003, Matthis, n° 118.044.

²⁴¹ C.E., 22 juin 1992, Verbraeken, n°39.820 ; C.E., 10 août 1998, Deschrijver, n° 75.571 ; C.E., 19 novembre 1974, Dufays, n°16.722.

²⁴² C.E., 23 mars 2000, Toune, n°86.190.

²⁴³ *Ibid.*

La motivation formelle doit être adéquate²⁴⁴. Le choix du législateur a été de laisser à l'administration et en dernier ressort, aux juges, le soin d'apprécier le contenu ou l'étendue nécessaire de la motivation. Sans doute s'agit-il d'une précaution prudente afin que l'exigence légale puisse évoluer dans un contexte nécessairement changeant.

Selon un premier courant jurisprudentiel, le Conseil d'Etat se contente d'une motivation formelle positive des actes de nomination et de promotion : il suffisait qu'ils indiquent les raisons pour lesquelles le candidat avait été retenu, sans qu'il soit nécessaire d'indiquer les raisons pour lesquelles les autres ne l'avaient pas été²⁴⁵.

Cette jurisprudence, réduisant considérablement le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, était justifiée par le souci de ne pas substituer son appréciation à celle de l'administration.

Selon un second courant jurisprudentiel, le Conseil d'Etat est beaucoup plus exigeant, estimant que la motivation formelle devait contenir les raisons pour lesquelles un candidat avait été préféré aux autres, il ne s'agit plus seulement d'énoncer qu'une comparaison des titres et mérites a été réalisée²⁴⁶. Les causes de préférence doivent apparaître dans la motivation. Cette solution tient mieux compte de l'intérêt de la motivation pour les tiers qui doivent être en mesure de comprendre pourquoi ils n'ont pas été jugés dignes de la promotion ou de la nomination²⁴⁷.

Il ne s'agit dès lors pas d'exiger une motivation négative impliquant l'énoncé des points faibles des candidats non retenus, comme le souligne -à juste titre- P Boucquoy²⁴⁸.

La souplesse de l'exigence est préservée avec le second courant jurisprudentiel, puisque le Conseil d'Etat a précisé que l'étendue de la motivation devait être appréciée au cas par cas en fonction, notamment, du nombre de candidats.

Les deux courants peuvent être réconciliés, si l'exigence de motivation positive est limitée à l'hypothèse où l'autorité qui nomme s'écarte du classement qui lui est soumis ou lorsque les candidats font l'objet d'une égale appréciation unanimement favorable²⁴⁹.

Dans son arrêt Nihant, du 3 février 2006²⁵⁰, le Conseil d'Etat a jugé, dans le cadre d'une procédure par avancement de grade prévue par le code wallon de la fonction publique, que l'acte de nomination doit exposer les qualités du candidat choisi mais également révéler les raisons qui ont amené l'autorité à préférer un candidat plutôt qu'un autre. L'autorité ne peut se contenter de considérations vagues comme l'expérience et les capacités du candidat choisi.

²⁴⁴ Art. 3 de la loi du 29 juillet 1991.

²⁴⁵ Ph. BOUVIER, « La motivation formelle des actes administratifs », *R.R.D.*, 1994, pp. 165 et s. ; P. LEWALLE et R. ANDERSEN, « La motivation formelle des actes administratifs », *A.P.T.*, 1993, pp. 62 et s. ; voy. par ex., C.E., 2 juillet 1999, Jassogne, n°81.601.

²⁴⁶ Voy. nota., C.E., 17 mars 1999, Gobert et Olivier, n°65.254 ; C.E. 21 novembre 2003, Barla, n°125.570 ; C.E., 21 janvier 2003, Pochet, n°114.801 ; C.E., 1^{er} août 2003, Folcque ; C.E., 12 novembre 2002, Tondeur, n° 112.457.

²⁴⁷ C.E., 13 octobre 2000, Deloge, n°90.216.

²⁴⁸ *Op. cit.*, spéc. p.120.

²⁴⁹ C.E., 27 mai 2002, Jassogne, n° 107.009.

²⁵⁰ n°154.491.

Dans cette affaire, le Gouvernement wallon avait tenté de s'écarter du classement proposé par le Conseil de direction²⁵¹.

35. La motivation d'une décision prise après avis ou proposition préalable

La plupart des décisions prises en matière de nomination et de promotion sont précédées d'avis et de propositions.

La motivation formelle des actes par référence à des documents (annexés ou recopiés dans le corps même de la décision) est admise pour autant que les destinataires aient pu en prendre connaissance en même temps que l'acte lui-même²⁵². La technique de la motivation par référence facilite la rédaction de l'acte final mais comporte sa part de risque, puisque les erreurs commises antérieurement peuvent affecter la légalité de la décision finale, du point de vue du fond et de la forme.

Lorsque des irrégularités ont été commises par l'organe d'avis ou de présentation, le Conseil d'Etat a, d'une part, exigé de renvoyer le dossier à l'organe d'avis²⁵³ lorsque la technique était celle de l'avis conforme, ou au contraire, permis à l'autorité qui avait la compétence de nommer de pallier au défaut de comparaison des titres et mérites et de motivation, lorsque son pouvoir était discrétionnaire²⁵⁴.

Enfin, lorsque l'autorité qui a le pouvoir de nommer s'écarte d'une proposition ou d'un avis préalable, non contraignant, elle doit veiller tout particulièrement à la motivation formelle de sa décision. Elle doit indiquer les raisons pour lesquelles elle estime opportun de nommer ou promouvoir telle personne et les raisons pour lesquelles elle s'écarte du classement proposé par l'organe d'avis²⁵⁵.

Pour finir, sous l'impulsion déterminante de la doctrine²⁵⁶, le Conseil d'Etat a rendu un arrêt de principe imposant la motivation des décisions prises au scrutin secret²⁵⁷.

²⁵¹ Voy., dans le même sens, C.E., 27 février 2006, Thys, n° 155.621. Le contexte réglementaire est similaire. Le Conseil d'Etat a en outre, censuré l'acte pour non-respect des conditions posées pour la validité d'une motivation formelle par référence, soulignant au passage l'erreur dans les motifs de faits que contenait l'acte auquel l'acte attaqué faisait référence.

²⁵² Voy. pour un bilan de cette technique, Ph. COENRAETS, « Les écueils de la motivation formelle par référence des actes administratifs », *J.L.M.B.*, 1995, pp. 1423 et s. ; I. OPDEBEEK en A. COOLSAET, *Formele motivering van bestuurshandelingen*, Brugge, die Keure, 1999, spéc. pp. 132 et s.

²⁵³ C.E., 18 février 2003, Lambert, n° 116.059.

²⁵⁴ Par ex. C.E., 5 août 1997, Allaert, n° 65.632.

²⁵⁵ C.E., 4 avril 2000, Lannoy, n° 86.657.

²⁵⁶ P. LEWALLE et R. ANDERSEN, *op. cit.*, spéc. p. 78.

²⁵⁷ C.E., 21 février 1995, n° 51.711.

§ 3. Le statut pécuniaire²⁵⁸

36. Présentation

Outre une promotion administrative, l'agent peut également bénéficier d'un avancement barémique indépendamment ou en lien avec son avancement dans la hiérarchie administrative.

Le traitement qui lui est alloué unilatéralement par l'autorité administrative de même que les primes ou allocations proméritées constituent des droits patrimoniaux du fonctionnaire qu'il peut revendiquer devant les juridictions judiciaires puisque le pouvoir judiciaire est seul compétent lorsqu'il s'agit de se prononcer sur des droits subjectifs conformément aux articles 144 et 145 de la constitution.

Si néanmoins l'agent entend attaquer l'acte administratif qui fixe la consistance de son droit ou si l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation même limité lui permettant d'accorder ou de refuser ce qui lui est réclamé, le Conseil d'Etat sera compétent pour connaître de la régularité de l'acte visé.

Le statut pécuniaire se définit comme « *comprend l'ensemble des règles qui concernent la rémunération des agents publics, c'est-à-dire essentiellement leurs traitements mais aussi les accessoires de celle-ci* »²⁵⁹.

L'impact des positions administratives sur le droit au traitement ainsi que les accessoires de celui-ci sont abordés dans le chapitre 3 relatif au statut social des agents qui comprend l'ensemble des dispositions qui relèvent de la sécurité sociale des agents dont le régime des pensions, le régime de l'assurance maladie, de l'assurance chômage et les allocations familiales.

37. ARPG

Alors que l'ARPG de 1994 prévoyait en son article 52 que les échelles de traitement des différents grades devaient être fixés selon leur niveau, leur rang et leur ancienneté et, le cas échéant, selon l'aptitude, le critère essentiel étant calqué sur l'organisation hiérarchique de l'administration, l'ARPG 2000 précise que le régime pécuniaire du personnel est déterminé en fonction du niveau, de la nature des tâches et des compétences sans référence à la situation de l'agent dans la hiérarchie administrative (rangs, niveaux, ...).

Si les autorités des entités fédérées sont libres de définir dans leurs statuts le régime pécuniaire de leur personnel, celui-ci doit être adapté en fonction du niveau, de la nature des tâches dévolues et des compétences acquises. De plus, des traitements minimum et maximum sont définis. Le salaire doit être lié à l'indice des prix à la consommation.

Enfin, l'agent a droit, conformément à l'article 29 de l'ARPG à une rétribution annuelle garantie, à un pécule de vacances et à une allocation de fin d'année.

²⁵⁸ C. MOLITOR, « Le statut pécuniaire des agents », *A.P.T.*, 1995, pp. 323-334.

²⁵⁹ J. BOURTEMBOURG, « *le statut pécuniaire* », in. Précis de fonction publique, BRUYLANDT, Bruxelles, 1994, p. 473.

A. Le statut pécuniaire dans la fonction publique fédérale

38. Fixation du traitement

Au niveau de l'Etat fédéral, la réforme des carrières administratives²⁶⁰ a été accompagnée par une réforme du statut pécuniaire des agents.

En ce qui concerne les agents du niveau D, l'avancement au niveau de l'échelle barémique est automatique sur la base de l'ancienneté pécuniaire. Quatre échelles barémiques sont prévues. Les agents du niveau D peuvent passer à une échelle barémique supérieure lorsqu'un emploi est vacant et qu'ils bénéficient d'une ancienneté de grade suffisante.

En ce qui concerne les agents des niveaux C et B plusieurs échelles barémiques sont définies par grade. Alors que l'avancement au sein d'une échelle barémique est automatique, pour pouvoir accéder à une échelle de traitement supérieur, les agents de niveaux B et C doivent entretenir et actualiser leurs compétences.

Ils ne pourront accéder à une échelle barémique supérieure que par la réussite d'une mesure de compétences. Celle-ci se fait à partir d'un test d'application ou d'une formation certifiée et d'une interview axée sur le comportement.

Si l'agent réussit la mesure de compétences, il a droit à une allocation de compétences pour une durée déterminée.

En passant à une échelle barémique supérieure par la réussite de nouvelles mesures de compétences, l'agent peut conserver le bénéfice de l'allocation de compétence tout en accédant à une échelle barémique supérieure.

Enfin, en ce qui concerne la carrière des agents du niveau A, celle-ci est désormais organisée en fonction de la classe de métier.

Il existe en effet 5 classes de métiers qui réunissent les fonctions ayant un niveau comparable de complexité, d'expertise techniques et de responsabilités.

A chaque classe de métiers sont attachées plusieurs échelles de traitement.

Dans les classes A1 à A4 l'accession à l'échelle barémique supérieure est conditionnée par une ancienneté de 6 ans dans l'échelle de traitement dont l'agent bénéficiait jusqu'alors et par la réussite d'une formation certifiée, formation qui vise à actualiser et développer les qualifications et les compétences des agents.

Par ailleurs, une allocation de compétence annuelle est octroyée aux agents de la classe A1 et aux agents des classes A2 et A3 rémunérées dans l'une des deux premières échelles barémiques attachées à leurs classes à condition qu'ils réussissent la formation certifiée.

²⁶⁰ V. Supra, §2.

39. Ancienneté pécuniaire

L'ARPG précise que les échelles de traitement sont établies en fonction de la nature des tâches et des compétences et comprennent un traitement minimum et maximum pour chaque échelle de traitement.

Au fédéral, quel que soit le niveau des agents, l'ancienneté intervient pour permettre aux agents de gravir les échelons qui constituent des augmentations intercalaires entre les traitements minimum et maximum mais conditionne également l'accession à une échelle de traitement supérieure, bien qu'il ne s'agisse pas toujours de l'unique critère.

Il importe dès lors de connaître et d'établir comment est calculée cette ancienneté et quelles sont les expériences admissibles que l'agent peut valoriser dans ce cadre.

Ainsi, les articles 14 et 25 et suivants déterminent les expériences qui peuvent être comptabilisées dans le calcul de l'ancienneté et l'ancienneté à retenir dans l'établissement du traitement de l'agent.

Les services prestés au sein d'une entité fédérée, dans des établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par les pouvoirs publics, un cabinet ministériel ou une organisation syndicale, ... peuvent être admis pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire.

B. Le statut pécuniaire dans les entités fédérées

40. Fixation du traitement

Dans l'ensemble des statuts des entités fédérées, l'échelle barémique applicable est fixée en fonction du grade de l'agent.

De façon systématique, l'accès à un échelon supérieur ou à une échelle barémique supérieure est subordonné à une condition d'ancienneté.

Il faut noter que pour la région de Bruxelles-Capitale l'accès à une échelle barémique supérieure est également subordonné à une évaluation satisfaisante de même qu'à la réussite de la formation professionnelle continuée²⁶¹.

En ce qui concerne la Communauté germanophone, l'accès à une échelle barémique supérieure est également subordonnée, outre une condition d'ancienneté, à un signalement positif²⁶².

²⁶¹ Articles 79 et 259 de l'Arrêté du 6/05/1999 du Gouvernement de la région de Bruxelles-capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-capitale.

²⁶² Article 71 de l'Arrêté du 27/12/1996 du Gouvernement de la Communauté germanophone portant organisation du Ministère de la Communauté germanophone et réglant le recrutement, la carrière et le statut pécuniaire des agents.

A l'instar du niveau B de la fonction publique fédérale qui fixe des échelles barémiques moins élevées pour le grade d'expert administratif que pour le grade d'expert technique ou d'expert ICT, tant le code de la fonction publique wallonne que le statut pécuniaire des agents du Ministère de la Communauté française fixent des échelles de traitement différenciés à des agents pourtant titulaires de grade identique en fonction du métier exercé par l'agent. L'idée est d'allouer aux agents administratifs qui exercent certains métiers mieux rémunérés dans le privé une rémunération tenant compte de cette différence. Et ce, afin d'éviter une trop grande différence entre secteur public et privé en ce qui concerne le montant de la rémunération.

Enfin, différents statuts prévoient le paiement de primes comme des primes de projets prévus dans le statut de la région de Bruxelles–capitale ou les primes d'excellence²⁶³.

41. Ancienneté pécuniaire

Les statuts des entités fédérées précisent ce que recouvre la notion d'ancienneté et l'ensemble des services déclarés admissibles et pris en compte dans le calcul de cette ancienneté.

Il existe, bien évidemment, de nombreuses différences.

Par exemple, pour les agents du gouvernement de la Communauté française sont pris en compte les services prestés au sein des services de l'Etat, des services d'Afrique ou des autres services publics ou au sein de l'institution publique étrangère lorsque cette admissibilité répond à une obligation de droit international s'imposant à la Communauté française²⁶⁴. Le Code de la fonction publique wallonne admet également les services prestés auprès d'institutions internationales dont est membre un état membre de l'Union européenne autre que la Belgique, un état de l'espace économique européen ou la Suisse.

Au sein du service du Gouvernement de la Communauté française, les services prestés dans le secteur privé sont admissibles pour l'octroi des augmentations intercalaires dans une échelle barémique lorsqu'ils attestent d'une expérience définie préalablement lors du recrutement et fondant celui-ci.

Les services publics fédéraux déclarent également admissibles les services accomplis dans le secteur privé lorsque la procédure de sélection requiert de prouver par tous moyens de droit une expérience antérieure utile.

Il en va de même pour le statut des agents du Ministère de la région de Bruxelles–capitale à concurrence de maximum 6 ans et pour le code de la fonction publique wallonne.

42. Protection de la rémunération²⁶⁵

²⁶³ Article 358 quinquies et sexies de l'Arrêté du Gouvernement de la région Bruxelles–capitale du 6/05/1999.

²⁶⁴ Article 14 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22/07/1996 (II).

²⁶⁵ J. JACQMAIN, *Droit social de la fonction publique*, Vol. I, 15^e Ed., U.L.B., 2003, pp. 66-67.

La loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération s'applique aux fonctionnaires statutaires employés tant par l'Etat fédéral que par les entités fédérées.

En effet, cette loi assimile en son article 1° aux travailleurs « *les personnes qui, autrement qu'en vertu d'un contrat de louage de travail, fournissent contre rémunération des prestations de travail sous l'autorité d'une autre personne* ».

Les agents statutaires bénéficient notamment des avantages ci-après.

Leur rémunération porte intérêt de plein droit à dater de son exigibilité.

Seules les retenues énumérées à l'article 23 de la loi de 1965 peuvent être imputées sur la rémunération de leur travail.

L'article 3 de la loi interdit encore à l'employeur de restreindre de quelque manière que ce soit la liberté du travailleur de disposer de sa rémunération à son gré.

Enfin, le défaut de paiement de la rémunération aux échéances fixées constitue une infraction aux dispositions des articles 9 et 11 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération, sanctionné pénalement.

Le traitement de l'agent est fixé unilatéralement par l'autorité administrative et ne peut être considéré comme un droit acquis au maintien dudit traitement.

En effet, conformément à la loi du changement, l'autorité conserve la possibilité de modifier le traitement des fonctionnaires. Ce droit présente cependant certaines limites.

En effet, les barèmes doivent correspondre aux principes d'égalité et de non-discrimination et il existe un droit à un traitement acquis et liquidé en fonction d'un statut antérieur de sorte que les arriérés doivent faire l'objet d'un versement.

En vertu du statut syndical, la réglementation de base ayant trait aux agents ne peut en principe être arrêtée sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités de négociation²⁶⁶.

Le traitement d'un agent n'est pas déterminé ni calculé en contrepartie des prestations effectuées par ce dernier. En effet, contrairement au droit du travail qui y voit un lien direct, le traitement du fonctionnaire lui est alloué afin de lui permettre d'être indépendant, détaché des intérêts particuliers et des points de vue de classe²⁶⁷.

En somme, le traitement alloué au fonctionnaire doit lui permettre de tenir le rang social qui correspond à sa fonction et de le tenir éloigné des intérêts particuliers ou des tentatives de corruption ou de manipulation.

²⁶⁶ Article 2 § 1°, 1, P de la loi du 19/11/1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

²⁶⁷ L. CAMU, *Essai sur la technique et la théorie des traitements*, thèse, Liège, bibliothèque de l'école supérieure de sciences commerciales et économiques de l'Université de Liège, volume XXVII, p. 119.

§4. Les positions administratives²⁶⁸

43. Présentation

S'il va de soi que le fonctionnaire est en règle en activité de service et a droit à son traitement de même qu'à l'ensemble des accessoires et avantages rémunérateurs qui l'accompagnent, divers événements d'ordre professionnel ou privé peuvent avoir des conséquences sur le droit au traitement de l'agent et sur sa possibilité de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

La doctrine a progressivement distingué trois positions administratives par rapport aux effets de ces différents événements sur le droit au traitement et la possibilité de faire valoir ses droits à la promotion administrative et barémique.

Classiquement, outre la position administrative d'activité de service qui permet à l'agent de conserver son droit au traitement et de faire valoir ses droits à la promotion et à l'avancement, deux autres positions administratives sont distinguées : la non-activité qui fait perdre à l'agent en principe à la fois son droit au traitement et à l'avancement de traitement et de grade ainsi que la position administrative de mise en disponibilité qui permet à l'agent de bénéficier en règle dans ce cas d'un traitement d'attente.

Comme le décrit F. PIRET dans un article intitulé la position administrative²⁶⁹, les statuts de l'Etat fédéral et des entités fédérées se caractérisent par une homogénéité : les différents événements des vies professionnelle, privée et sociale de l'agent sont le plus souvent liées à la même « *grappe d'effets* ».

44. L'ARPG

Les articles 16 à 20 de l'ARPG déterminent le degré d'autonomie des entités fédérées pour fixer les conséquences sur le droit au traitement et à l'avancement de traitement, sur l'ancienneté administrative et sur les titres à la carrière de différents événements qui viennent rythmer la carrière d'un agent administratif.

L'article 17 de l'ARPG détermine les conséquences pour les agents des entités fédérées du congé annuel de vacances, les avantages dans le cadre de la protection de la maternité, les congés pour cause de maladie ou d'accident et la durée moyenne maximum du temps de travail.

L'art. 18 de l'ARPG, interdit aux entités fédérées de prévoir la privation du traitement en cas de cessation concertée du travail.

Enfin, toutes les dispositions des entités fédérées par lesquelles des agents absents se trouveraient placés dans une position administrative leur permettant de conserver un droit au traite-

²⁶⁸ F. PIRET, « La position administrative », *A.P.T.*, 1995, pp. 300-311 ; J. SAROT et D. BATSELE, « Les positions administratives » in *Précis de la fonction publique, o.c.*, pp. 325-367.

²⁶⁹ *APT*, 2005, p. 300-311.

ment, à l'avancement de traitement, à l'ancienneté administrative ou les titres à la promotion doivent être approuvés par l'autorité fédérale qui est seule compétente en matière de pension.

A. Les positions administratives dans la fonction publique fédérale

45. L'activité de service

Les articles 98 à 111 du statut Camu traitent des différentes positions administratives.

En ce qui concerne l'activité de service, l'article 99 précise que l'agent de l'Etat est toujours censé être en activité de service sauf dispositions formelles plaçant soit de plein droit soit sur décision de l'autorité compétente l'agent dans une autre position administrative.

L'agent en activité de service obtient de nombreux congés listés à l'article 102 du statut Camu. Il s'agit des congés annuels de vacances et jours fériés, de circonstance exceptionnelle, les congés pour la protection de la maternité et de la paternité, le congé parental, les congés pour motifs impérieux d'ordre familial, pour maladie, pour promotion sociale ou pour formation, pour mission, pour interruption de la carrière professionnelle, pour activité syndicale, pour exercer une activité auprès d'un groupe politique d'une assemblée législative, pour départ anticipé à mi-temps ou pour réduire ses prestations à raison de 4 jours ouvrables par semaine.

L'agent en activité de service a droit au traitement et à l'avancement dans son échelle de traitement et peut faire valoir ses titres à la promotion²⁷⁰.

46. La non-activité

La position administrative de non-activité est une situation où l'agent de l'Etat n'a pas droit au traitement et ne peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement qu'aux conditions fixées par le Roi.

Les articles 106 et 107 du statut Camu définissent ces hypothèses : absence pour raisons personnelles de longue durée, absence non justifiée, congé pour interruption de carrière professionnelle converti en non-activité et suspension disciplinaire.

En cas de suspension disciplinaire, l'agent placé en non-activité de service pourra être privé pour un temps d'une partie de sa rémunération qui peut aller jusqu'à 20% de son traitement brut.

47. La disponibilité

Les articles 110 et 111 du statut Camu définissent les conséquences qui s'attachent à la position administrative de mise en disponibilité.

²⁷⁰ Article 101 du statut Camu

L'agent mis en disponibilité bénéficiera d'un traitement réduit qualifié de « *traitement d'attente* » et pourra être affecté en cas de vacances d'emploi par le Ministre.

Au niveau de l'Etat fédéral, l'article 108 ne détermine plus qu'un seul cas de mise en disponibilité : lorsque pour maladie ou infirmité qui n'entraîne pas pour autant une inaptitude définitive au service l'agent subit des absences dont la durée excède celle des congés pour maladie ou infirmité dont il dispose.

L'agent est mis en disponibilité de plein droit s'il a épuisé le nombre de ses congés de maladie et a droit à un traitement d'attente égal à 60% de son dernier traitement d'activité et à 100% de son dernier si l'affection dont il souffre est reconnue comme maladie grave et de longue durée.

48. La suspension préventive des fonctions

L'article 103 du statut Camu dispose que l'agent en activité de service peut être suspendu de ses fonctions lorsque l'intérêt du service le requiert.

Ainsi, la suspension préventive ou suspension dans l'intérêt du service constitue une mesure d'ordre qui doit permettre à l'administration d'éloigner provisoirement et temporairement du service un agent dont les agissements et le comportement sont de nature à nuire à l'intérêt du service ou à sa réputation²⁷¹.

Cette mesure a un caractère conservatoire et provisoire dans la mesure où une mesure définitive doit être prise ultérieurement afin de déterminer la situation de l'agent.

La suspension préventive des fonctions est une mesure qui peut porter atteinte directement au droit de l'agent doit, par conséquent, être entourée de l'ensemble des garanties nécessaires dont l'audition de l'agent.

B. Les positions administratives dans les entités fédérées

49. L'activité de service

Si la plupart des statuts des entités fédérées distinguent les trois positions administratives classiques : l'activité de service, la non-activité et la disponibilité, les statuts des communautés germanophone et flamande distinguent uniquement l'activité de service de la non-activité de service.

Dans l'ensemble des statuts, l'agent est censé être en activité de service sauf disposition formelle le plaçant dans une autre position administrative.

Il bénéficie en règle du droit à un traitement de même que du droit à l'avancement administratif et pécuniaire.

²⁷¹ CE, Suinen, n°25.297, 8 mai 1985; Herbaux, n°35.034 du 1 juin 1990.

Globalement, les statuts des entités fédérées consacrent une attention particulière à la problématique des congés. Ainsi, notamment les statuts de la région de Bruxelles-capitale et de la communauté germanophone qui y consacrent près de 100 articles.

S'il est impossible de rentrer dans cette casuistique qui nécessite un examen au cas d'espèce de chaque disposition statutaire, globalement, l'agent en congé reste, en principe en position administrative d'activité de service. Cela n'empêche toutefois pas qu'il soit dans certains cas privé de rémunération.

50. La non-activité

La position administrative de non-activité est également commune à l'ensemble des statuts administratifs des entités fédérées.

S'y attachent des conséquences communes : l'agent n'a pas droit au traitement et il n'a droit ni à un avancement barémique ni à un avancement administratif.

Les hypothèses de non-activité sont notamment les prestations militaires en temps de paix ou l'affectation à la protection civile ou à des tâches d'utilité publique, les congés pour raison personnelle ou les absences de longue durée pour des raisons familiales ainsi qu'en cas de suspension disciplinaire.

51. La disponibilité

Cette position administrative intermédiaire qui permet à l'agent de conserver un traitement d'attente n'a pas été retenue par les statuts des communautés flamande et germanophone. Par ailleurs, l'état fédéral ne distingue plus qu'une hypothèse où l'agent pourrait bénéficier d'une mise en disponibilité.

Qu'en est-il dans le cas des autres entités fédérées ?

Deux hypothèses semblent pouvoir être distinguées : soit l'agent s'est vu retirer l'emploi dans l'intérêt du service ou doit être réaffecté à un emploi plus adapté soit il subit une maladie ou infirmité. Celle-ci, sans lui causer une inaptitude définitive au service a provoqué des absences dont la durée a excédé le capital de congés pour maladie ou infirmité dont il disposait.

Dans ces deux hypothèses, les statuts de la région Bruxelles-capitale, de la région wallonne et de la communauté française permettent à l'agent de bénéficier d'un traitement d'attente.

52. La suspension préventive des fonctions

La suspension dans l'intérêt du service est prévue notamment par l'article 77 du statut des agents de la communauté française et est commune à l'ensemble des statuts des entités fédérées puisque l'article 15 de l'ARPG le prévoit expressément.

Des garanties procédurales encadrent la suspension dans l'intérêt du service et un droit de recours est prévu en telle hypothèse.

§5. La fin de carrière²⁷²

53. Présentation

Le fonctionnaire « statuaire » n'est pas engagé pour un seul emploi pour une durée déterminée mais est censé « faire carrière » dans l'administration. Il a vocation à s'élever dans la hiérarchie administrative et à bénéficier d'avancement barémique.

Tout au long de sa carrière administrative l'agent demeure dans un lien statuaire et bénéficie d'avancement, de promotion conformément aux conditions fixées dans le statut.

En principe, la carrière de l'agent prend fin et le lien statuaire se rompt lorsque l'agent atteint l'âge de la pension.

Préalablement à l'âge de la pension, le lien statuaire ne peut être rompu que dans les cas prévus par le statut.

Les hypothèses prévisibles de rupture du lien statuaire regroupées sous la dénomination cessation des fonctions sont différentes des cas où le lien statuaire est rompu d'office et sans préavis en cas de la perte de la qualité d'agent.

54. L'ARPG

Les articles 21 à 22 de l'ARPG encadrent d'emblée la fin de carrière de l'agent en précisant que nul ne peut perdre la qualité d'agent avant l'âge normal de la retraite sauf dans les cas prévus par les législations relatives à la pension et par le présent arrêté.

La notion de carrière et le principe de stabilité de l'emploi dans l'administration impliquent que l'agent conserve sa fonction et puisse évoluer dans différents emplois sans être menacé d'une rupture du lien statuaire.

L'article 22 ajoute que l'agent qui voit son emploi supprimé ne perd pas sa qualité d'agent, il ne peut être licencié mais doit être réaffecté.

Les articles 23, 24 et 25 définissent les hypothèses de rupture du lien statuaire.

L'article 23 prévoit la perte d'office et sans préavis de la qualité d'agent, lorsque sa nomination n'est pas régulière, lorsque l'agent ne satisfait plus à une des conditions de nomination ou

²⁷² R. BORN, « La fin de carrière administrative », *A.P.T.*, 1995, pp. 312-322 ; S. GHELEN, « Le terme de la carrière », in *Précis de fonction publique, 1994*, BRUYLANT, Bruxelles, pp.461-467.

encore lorsque l'agent qui, pour des raisons légales ou disciplinaires, est démis d'office, révoqué de ses fonctions ou abandonne son poste.

La cessation des fonctions est prévue quant à elle en cas de licenciement pour inaptitude professionnelle définitivement constatée, en cas de démission volontaire et de mise à la retraite.

A. La cessation de fonction dans la fonction publique fédérale

55. La démission volontaire

L'article 113 du statut Camu consacre cette hypothèse.

Il précise que la démission volontaire ne peut entraîner de cessation de fonction que moyennant un préavis adressé par recommandé 30 jours au moins à l'avance, ce délai pouvant être réduit de commun accord.

L'article 113, 3° prévoit un cas de démission volontaire tacite, c'est-à-dire la nomination définitive de l'agent dans un autre service public.

Dans ce cas, l'agent est présumé avoir démissionné de ses fonctions dès que sa nomination dans un autre service public n'est plus susceptible d'être annulée par le Conseil d'Etat.

56. La mise à la retraite

L'article 113, 2° du statut Camu prévoit la cessation des fonctions de l'agent par la mise à la retraite, voie habituelle de rupture du lien statutaire.

La mise à la retraite est prévue en principe à la limite d'âge de 65 ans.

Elle permet à l'agent qui compte un nombre d'années de services suffisant d'obtenir une pension de retraite.

57. L'inaptitude professionnelle définitivement acquise

L'article 114 du statut Camu prévoit cette hypothèse et précise que l'inaptitude professionnelle doit être définitivement constatée selon une procédure fixée par arrêté royal.

Une indemnité de départ peut être allouée à l'agent qui a subi une inaptitude professionnelle définitive. La relation prend fin dès que la décision de licenciement est prise.

B. La perte de la qualité d'agent dans la fonction publique fédérale

58. La nomination irrégulière

Le lien statutaire est rompu de sorte que l'agent perd d'office et sans préavis sa qualité d'agent lorsque la nomination est constatée irrégulière dans le délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

En cas de fraude ou de dol de l'agent, ce dernier pourra perdre sa qualité d'agent postérieurement au délai de recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

59. Perte d'une condition de nomination

L'article 112 est consacré à l'exception des § 3, 1° précités à la perte d'une condition de nomination durant la carrière de l'agent.

La perte d'une condition de nomination a pour cause la perte d'office et sans préavis de la qualité d'agent et la rupture immédiate du lien statutaire.

Il en va ainsi de l'agent qui perd la nationalité belge lorsqu'il exerce des fonctions qui sont liées à l'exercice de la puissance publique et destinées à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat, de l'agent qui perd la qualité de ressortissant d'un des états faisant partie de l'espace économique européen ou de la confédération suisse sans acquérir la nationalité d'un de ces autres états ou la nationalité belge, de l'agent qui ne jouit plus de ses droits civils et politiques, de l'agent dont l'inaptitude médicale a été dûment constatée ou de celui dont les lois civiles et pénales ou des décisions disciplinaires entraînent la rupture du lien statutaire.

60. L'abandon de poste

L'article 112 § 3, 5° précise que l'agent qui abandonne son poste sans motif valable et reste absent pendant plus de 10 jours ouvrables et qui a été dûment et préalablement averti et interpellé perd sa qualité d'agent.

Il est toutefois précisé que l'agent qui participe à une action de cessation concertée du travail (grève) conserve sa qualité d'agent.

C. La cessation de fonction dans les entités fédérées.

61. Présentation

Peu d'articles sont consacrés à la rupture du lien statutaire dans les différents statuts des entités fédérées, certains n'y consacrent même pas un chapitre distinct.

Cette constatation est d'autant plus frappante lorsqu'elle est mise en relation avec la densité législative et jurisprudentielle en matière de cessation du contrat de travail.

Cette différence résulte de la stabilité qui préside à la carrière des agents de l'Etat et au caractère exceptionnel d'une rupture du lien statutaire avant l'arrivée à l'âge de la pension.

Enfin, une certaine homogénéité quant aux causes et aux modalités de rupture du lien statutaire peut être observée.

62. La démission volontaire

L'ARPG prévoit la démission comme une des causes de rupture du lien statutaire de sorte que cette modalité se retrouve dans les différents statuts des entités fédérées.

La plupart des statuts prévoient un délai de préavis de 30 jours calendrier. Le statut de la Communauté flamande prévôt qu'il peut être raccourci d'un commun accord entre l'intéressé et l'autorité.

Le Code de la fonction publique wallonne se contente d'un préavis de 8 jours notifié au secrétaire général pour acter une démission volontaire.

Le statut de la communauté germanophone prévoit lui un préavis de 60 jours suivant une notification par recommandé au secrétaire général.

Suite à ce préavis, l'autorité investie du pouvoir de nomination pour le grade concerné doit prendre la décision de rupture du lien statutaire. A défaut d'une décision dans un délai de 30 jours à partir de la date du recommandé, la demande de démission est censée être acceptée. Ce délai peut bien entendu être réduit de commun accord.

Le statut flamand assimile une nomination définitive auprès d'une autre autorité à une démission volontaire.

63. Mise à la retraite

Tous les statuts des entités fédérées considèrent la mise à la retraite comme rompant le lien statutaire.

Le statut flamand précise que la cessation définitive des fonctions peut intervenir tant à la mise à la retraite suite à l'âge que suite à l'incapacité médicale.

Il ajoute des dérogations qui permettraient à un fonctionnaire d'être maintenu pour des raisons exceptionnelles après son 65^{ème} anniversaire pendant 6 mois au maximum.

Dans ce cas, la décision motivée sera prise par le Gouvernement flamand sur proposition du Ministre chargé des affaires administratives et du Ministre compétent.

L'article 87 § 3 de la loi spéciale des réformes institutionnelles maintient la compétence fédérale pour déterminer les règles relatives aux pensions communes à l'ensemble des fonctionnaires des entités fédérées.

64. Une inaptitude professionnelle définitive

Conformément à l'ARPG, cette possibilité existe dans l'ensemble des statuts des entités fédérées avec différentes variantes.

Par exemple, le statut de la Communauté française, en ses articles 91 à 93, prévoit une gradation des sanctions.

A la suite d'une première évaluation défavorable, l'agent se trouvera rétrogradé dans l'échelle de traitement directement inférieure et perdra dans le décompte de son ancienneté de niveau les périodes pour lesquelles il a été évalué défavorablement.

En cas d'une succession de deux rapports d'évaluation défavorables, il est mis fin aux fonctions de l'agent le premier jour du mois suivant la date à laquelle la deuxième évaluation défavorable est devenue définitive.

L'agent perçoit dans ce cas une indemnité de départ.

Le statut de la Communauté germanophone prévoit en son article 218 que l'agent qui obtient deux fois de suite l'évaluation la plus négative est révoqué par l'autorité investie du pouvoir de nomination sur proposition motivée au conseil de direction.

Dans ce cas, les garanties en cas de mesures graves concernant la personne de l'agent sont notamment que l'audition de l'agent qui peut être assisté par la personne de son choix.

La décision de révocation produit ses effets 15 jours après la date du recommandé communiquant à l'intéressé la décision et sa motivation dans le cas où l'intéressé n'a pas introduit un recours auprès de la commission de recours dans ce délai.

L'agent percevra une indemnité équivalente à 12 fois le dernier traitement mensuel lorsque l'ancienneté est au moins égale à 20 ans et 8 fois le dernier traitement mensuel lorsque l'ancienneté est au moins égale à 10 ans ou encore 6 fois le dernier traitement mensuel lorsque son ancienneté est inférieure à 10 ans.

D. La perte de la qualité d'agent dans les entités fédérées

65. La nomination irrégulière

L'ensemble des statuts des entités fédérées prévoit également la perte de la qualité d'agent en cas de nomination irrégulière. Les statuts renvoient soit à l'ARPG ou reprennent l'ensemble de ses dispositions.

66. La perte d'une condition de nomination

Cette hypothèse est généralement reprise dans l'ensemble des statuts des entités fédérées, soit directement soit par renvoi à l'ARPG.

67. L'abandon de poste

Les statuts font référence à un abandon de poste non motivé pendant une période de 10 jours.

Section 2. Les droits, obligations et discipline des fonctionnaires²⁷³

§1 . Droits et obligations des fonctionnaires

68. Présentation

Pour partie, le thème des droits et obligations des fonctionnaires recoupe certaines parties du cours déjà exposé comme l'application de la C.E.D.H.

Les droits généralement mis en avant sont : le droit à la liberté d'expression, le droit à l'information, le droit à la formation, le droit de grève, le droit au traitement digne.

Les devoirs les plus importants sont : le devoir d'obéissance, de loyauté, d'intégrité, de discrétion, de neutralité, d'impartialité, de disponibilité à l'égard des usagers, de dignité ou de retenue, le devoir de probité et de désintéressement, l'obligation de formation, l'obligation de courtoisie dans les relations professionnelles.

Certains problèmes particuliers se posent : l'utilisation des instruments de travail, le respect des règles déontologiques, la dénonciation des abus et délits, l'attitude à adopter en cas d'ordre illégal.

69. L'ARPG

Le chapitre II de l'ARPG est consacré aux droits, devoirs, incompatibilités et cumul d'activités.

Sous réserve des articles 4 à 8, le statut règle les droits, les devoirs, les incompatibilités et les conditions du cumul d'activités²⁷⁴.

²⁷³ F. GOSSELIN, « Les droits et devoirs des fonctionnaires », *A.P.T.*, 2005, pp. 207-215.

²⁷⁴ Art. 3 de l'ARPG.

Premièrement, les agents remplissent leurs fonctions avec **loyauté, conscience et intégrité** sous l'autorité de leurs supérieurs hiérarchiques. A cet effet, ils sont tenus de respecter **les lois et règlements** en vigueur et les directives dont les règles de **déontologie** de l'autorité dont ils relèvent²⁷⁵ ;

Deuxièmement, les agents traitent les usagers de leurs services avec compréhension et sans aucune discrimination²⁷⁶ ;

Troisièmement, les agents évitent, en dehors de l'exercice de leur fonction, tout comportement qui pourrait ébranler la confiance du public dans leur service. Les agents ne peuvent solliciter, exiger ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de leur fonction mais à raison de celle-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques²⁷⁷ ;

Quatrièmement, les agents jouissent de la **liberté d'expression** à l'égard des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur fonction. Il leur est uniquement interdit de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée; cette interdiction vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions aussi longtemps qu'une décision finale n'a pas encore été prise, ainsi que pour les faits qui, lorsqu'ils sont divulgués, peuvent porter préjudice à la position de concurrence de l'organisme où l'agent est occupé. Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent également aux agents qui ont cessé leur fonction²⁷⁸.

Cinquièmement, les agents ont **droit à l'information** pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches. Le statut fixe les règles plus précises en la matière. Les agents se tiennent au courant d'une façon permanente de l'évolution des techniques, réglementations et recherches dans les matières dont ils sont professionnellement chargés. **L'agent a droit à la formation** utile à son travail au sein de l'organisation. L'autorité pourvoit à cette formation et garantit à cet effet l'accès à la formation continue entre autres en vue du développement de la carrière professionnelle. Les périodes d'absence justifiées par la participation aux activités obligatoires de formation, sont à tout point de vue assimilées à des périodes d'activité de service²⁷⁹.

Enfin, tout agent a le droit de consulter son dossier personnel²⁸⁰.

70. Les entités fédérées

Certaines spécificités méritent d'être soulignées²⁸¹.

Le Statut flamand prévoit l'obligation pour la Communauté flamande de dispenser la formation à ses agents lorsqu'elle constitue une condition de promotion ou fait partie intégrante de

²⁷⁵ Art. 4 de l'ARPG.

²⁷⁶ Art. 5, §1^{er} de l'ARPG

²⁷⁷ Art. 5, §2 de l'ARPG.

²⁷⁸ Art. 6 de l'ARPG.

²⁷⁹ Art. 7 de l'ARPG.

²⁸⁰ Art. 8 de l'ARPG.

²⁸¹ Tirés de l'article de F. GOSSELIN, « Les droits et devoirs des fonctionnaires », *op.cit.*

la description de fonction²⁸². L'agent a droit à la formation en vue de son perfectionnement personnel s'il répond aux objectifs d'organisation de sa division²⁸³.

Le Statut de la Cocof prévoit le droit à la formation continue pour tous les aspects utiles à l'exercice de leurs tâches et pour satisfaire aux critères d'évaluation et aux conditions de promotion. La formation est obligatoirement offerte lorsqu'elle est prévue dans les conditions de promotion et lorsqu'elle est un critère pour l'évaluation²⁸⁴.

Les fonctionnaires wallons se sont vus reconnaître le droit de recevoir une copie gratuite de leur dossier.

Les agents flamands se sont vu reconnaître un droit d'immunité lorsqu'ils dénoncent des abus, des négligences ou des délits constatés dans l'exercice de leurs fonctions, sous le plan disciplinaire ou de toute autre forme de sanction publique ou cachée (sauf en cas de mauvaise foi, de bénéfice personnel, de fausse déclaration ou de déclaration fautive qui nuisent à un service ou une personne²⁸⁵).

Afin de concrétiser les devoirs de loyauté et d'intégrité, certaines entités fédérées ont élaboré des codes de déontologies. La Communauté française impose à ses agents un devoir général de loyauté vis-à-vis de la Communauté française²⁸⁶.

Les agents wallons sont tenus d'utiliser les instruments de travail à des fins professionnelles et selon les règles fixées par l'autorité dont ils dépendent.

La Communauté française a mis en place une procédure particulière pour gérer le problème de l'ordre illégal, afin de ne pas paralyser le service et de préserver la légalité²⁸⁷.

Toutes les créations des fonctionnaires flamands appartiennent à la Communauté flamande²⁸⁸.

Les fonctionnaires généraux sont tenus d'organiser et de gérer leurs services afin que chaque agent travaille dans un souci de qualité et d'efficacité du service rendu au public ; de veiller à ce que le travail soit réalisé avec diligence et dans le respect de la légalité ; de veiller à une gestion optimale des ressources humaines mises à leur disposition par une distribution des tâches en rapport avec les capacités et les potentialités de chacun²⁸⁹.

²⁸² Art . III.5, §1^{er}, al. 2 VPS.

²⁸³ Art . III.5, §1^{er}, al. 3 VPS.

²⁸⁴ Art. 10, al. 1^{er} du Statut de la Cocof.

²⁸⁵ Art. III.2., §2, al. 3 du VPS.

²⁸⁶ Art. 2, al. 3.

²⁸⁷ Art. 4, al. 1^{er} du Code de déontologie de la Communauté française.

²⁸⁸ Art. III.7, §1^{er}, al. 1^{er} du VPS.

²⁸⁹ Art. 5, al.1^{er} du Statut de la Communauté française.

§2. Le régime disciplinaire²⁹⁰

71. Présentation

Sur le plan disciplinaire, le droit de la fonction publique n'a guère évolué dans les différentes versions de l'arrêté royal relatif aux principes généraux : la tendance est à la diminution des principes généraux, sauf en matière de procédure disciplinaire compte tenu de l'importance de celle-ci sur la carrière des agents²⁹¹. Il s'agit d'instaurer une protection juridique minimale²⁹².

Deux suppressions doivent être signalées²⁹³ :

La première : l'exigence spécifique de motivation par l'autorité compétente pour prononcer la peine disciplinaire de toute décision non conforme à la proposition dont elle est saisie²⁹⁴, superflue compte tenu de l'empire de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs²⁹⁵.

La deuxième : la règle selon laquelle l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire, compte tenu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat selon laquelle il n'existe pas de principe général non écrit où le pénal tiendrait le disciplinaire en l'état²⁹⁶.

Tout manquement aux devoirs et obligations des agents est susceptible d'entraîner l'application d'une peine disciplinaire. En cette matière, il n'existe pas de principe similaire au principe de droit pénal « nullum crimen sine lege ». Si certains l'ont regretté²⁹⁷, d'autres plus pragmatiquement soulignent la difficulté d'établir une typologie de comportements répréhensibles en relation avec une peine disciplinaire²⁹⁸.

Les agents contractuels ne sont pas soumis au régime disciplinaire. Les sanctions comme la suspension de fonction, la rétrogradation ou la retenue de traitement peuvent être qualifiés d'actes équipollents à rupture. La démission d'office et la révocation doivent être combinées

²⁹⁰ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *A.P.T.*, 2005, pp. 289-295 ; B. LOMBAERT, « La discipline dans la fonction publique : où est la révolution copernicienne ? », *A.P.T.*, 2005, pp. 296-299.

²⁹¹ F. LERQUIN-DE-VISSCHER, « L'arrêté royal fixant les principes généraux du droit de la fonction publique : évolutions normatives et jurisprudentielles », *op.cit.*, spéc. p. 35.

²⁹² Rapport au Roi, *MB*, 9 janvier 2001, spéc. p. 427

²⁹³ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 292.

²⁹⁴ Anc. Art. 38, al. 1^{er} de l'ARPG du 26 septembre 1994.

²⁹⁵ C.A., 8 mai 2001, 55/2001, *J.T.*, 2001, p. 568

²⁹⁶ D. BASTELE, O. DAURMONT, PH. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Bruxelles, Némésis, 1992, spéc. p. 267 ; R. HOEBAER, « Le délai de procédure disciplinaire dans le statut des agents de l'Etat », *J.T.*, 1995, spéc. p. 3 ; P. VANDERNOOT, « La fonction publique et la procédure disciplinaire », *A.P.T.*, 2001, spéc. p. 213.

²⁹⁷ F. DELPEREE, « L'élaboration du droit disciplinaire dans la fonction publique », Paris, L.G.D.J., 1969.

²⁹⁸ B. LOMBAERT, « La discipline dans la fonction publique : où est la révolution copernicienne ? », *op.cit.*, spéc. p. 298 ; PH. BOUVIER et B. LOMBAERT, « Le régime disciplinaire des agents communaux- Chronique de jurisprudence (1992-1998) », *Rev. Dr. Comm.*, 1998/2, p. 302 et s., spéc. p. 305.

avec les exigences de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail en matière de congé et de préavis²⁹⁹.

Cependant, certains pouvoirs publics rendent le régime disciplinaire applicable aux contractuels par le biais, soit d'une clause du contrat, soit d'un règlement de travail³⁰⁰.

72. L'ARPG

Le chapitre V (art. 14) de l'ARPG composé d'un seul article est consacré au régime disciplinaire.

Il prévoit en son §1^{er}, le principe de la procédure disciplinaire quand les agents manquent à leurs devoirs.

En son §2, il énonce de manière limitative³⁰¹ les peines disciplinaires : 1° le rappel à l'ordre, 2° le blâme, 3° la retenue de traitement, 4° le déplacement disciplinaire, 5° la suspension disciplinaire, 6° la régression barémique, 7° la rétrogradation, 8° la démission d'office, 9° la révocation.

La régression barémique et la démission d'office sont deux nouvelles peines. La dernière est justifiée par son influence moins drastique sur la retraite de l'agent qui en fait l'objet³⁰².

En son §3, l'ARPG renvoi au statut pour la fixation des conditions et limites des effets des peines disciplinaires, la procédure, les garanties et les délais de leur prononcé ainsi que les délais de la prescription des faits qui peuvent donner lieu à une action disciplinaire, en ce compris le point de départ, les délais et effets de la radiation d'une peine disciplinaire (ou effacement).

En son alinéa 2, l'art. 14, §3 de l'ARPG prévoit les garanties minimales suivantes:

- 1° une peine disciplinaire n'est imposée qu'après que l'agent, dûment convoqué, aie été entendu préalablement dans ses moyens de défense au sujet de tous les faits qui lui sont reprochés;
- 2° l'agent peut se faire assister à tout stade de la procédure disciplinaire par un défenseur de son choix;
- 3° l'agent peut consulter au préalable son dossier;
- 4° les séances sont publiques si l'agent en fait la demande;

²⁹⁹ B. LOMBAERT, « La discipline dans la fonction publique : où est la révolution copernicienne ? », *op.cit.*, spéc. p. 298 ; v. également le chapitre 3.

³⁰⁰ P. THIEL, « De quelques innovations apportées au régime disciplinaire du personnel communal », in *Le régime disciplinaire du personnel communal*, coll. Droit et gestion communale (CDGEP), Bruges, La Chartre, 1992, pp. 3 et s., spéc. pp. 19-20.

³⁰¹ Rapport au Roi, *MB*, 9 janvier 2001, spéc. p. 427.

³⁰² Rapport au Roi, *M.B.*, 9 janvier 2001, spéc. p. 428.

- 5° personne ne peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour des faits déjà sanctionnés sous réserve de nouveaux éléments qui justifient la réouverture du dossier et qui se produisent pendant le délai de prescription de l'action disciplinaire;
- 6° l'autorité qui prononce la peine disciplinaire n'est pas la même que celle qui la propose;
- 7° si plus d'un fait est reproché à l'agent, ceci ne peut toutefois donner lieu qu'à une seule procédure et au prononcé d'une seule peine disciplinaire;
- 8° le droit à un recours administratif organisé auprès d'une commission disposant au moins d'une compétence d'avis. Cette commission est présidée par un magistrat et est par ailleurs, sauf pour les fonctionnaires dirigeants, composée d'assesseurs désignés pour une moitié par l'autorité et pour l'autre moitié par les organisations syndicales représentatives du personnel;
- 9° l'autorité compétente pour prononcer la peine disciplinaire ne peut pas imposer une peine plus lourde que celle proposée en dernière instance et pour laquelle il n'est tenu compte que des faits qui ont justifié la procédure disciplinaire;
- 10° la peine ne peut pas avoir de conséquence préalable à son prononcé;
- 11° la décision motivée est communiquée sans délai à l'agent.

Les garanties prévues aux points 3, 4 et 11 sont nouvelles³⁰³.

En son § 4, l'art. 14 énonce également que la suspension disciplinaire visée au paragraphe 2, 5°, est prononcée pour une période qui ne peut être supérieure à trois mois et ne peut donner lieu à une retenue de traitement supérieure à celle visée à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 sur la protection de la rémunération des travailleurs.

Rappelons dans cette matière, l'importance et l'empire de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

A La procédure

73. Le fédéral

Les articles 77 à 81 sont relatifs au régime disciplinaire des agents de l'Etat (et aux stagiaires)³⁰⁴.

³⁰³ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 291

³⁰⁴ [Art. 81bis. Le présent titre est applicable aux stagiaires.] Version(s) précédente(s) Inséré par l'art. 15 de l'A.R. du 26 septembre 1994 (M.B., 1er octobre 1994 (deuxième éd.)), en vigueur le 7 mars 1992 (art. 33). Modifications antérieures : Inséré par l'art. 14 de l'A.R. du 22 novembre 1991 (M.B., 24 décembre 1991), annulé lui-même par l'arrêt du C.E. n° 47.691 du 31 mai 1994 (M.B., 20 juillet 1994).

La procédure disciplinaire qui se décompose en quatre étapes³⁰⁵ :

- Une proposition provisoire de sanction qui émane du supérieur hiérarchique, après audition de l'agent sur les faits et d'éventuels témoins (art. 78³⁰⁶, §§2 à 5). L'agent peut se faire assister par la personne de son choix. Il est établi un procès-verbal de ces auditions. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les sept jours. S'il a des objections à présenter, il restitue le procès-verbal accompagné d'une note écrite (§3). Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au [comité de direction] (§4). Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au [comité de direction] (§4).

³⁰⁵ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 290.

³⁰⁶ « Art. 78[§ 1er. La peine disciplinaire est prononcée par l'autorité qui exerce le pouvoir de nomination en ce qui concerne les agents [des niveaux B, C et D]. [Pour les agents du niveau A, la peine est prononcée par le ministre, à l'exception de la rétrogradation, de la démission d'office et de la révocation qui sont prononcées par Nous.] § 2. Les peines disciplinaires sont prononcées après une proposition provisoire faite par le supérieur hiérarchique compétent. Celui-ci entend l'agent au préalable sur les faits qui lui sont reprochés et procède, le cas échéant, à l'audition de témoins. L'agent peut se faire assister par la personne de son choix. Il est établi un procès-verbal de ces auditions. § 3. L'agent vise le procès-verbal et le restitue dans les sept jours. S'il a des objections à présenter, il restitue le procès-verbal accompagné d'une note écrite. § 4. Dans les cinq jours qui suivent l'expiration du délai fixé par le paragraphe 3, le supérieur hiérarchique notifie à l'agent la peine disciplinaire qu'il entend proposer à son égard et transmet la proposition au [comité de direction]. § 5. Le ministre désigne le supérieur hiérarchique compétent pour l'application du présent article.]

Version(s) précédente(s) . Art. remplacé par l'art. 18 de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47). Le § 1er modifié par l'art. 36 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242) et par l'art. 44 de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)), en vigueur le 1er décembre 2004 (art. 242). Le § 4 modifié par l'art. 44 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242). Dispositions transitoires: art. 225 à 240 de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)). Modifications antérieures : remplacé par l'art. 1er de l'A.R. du 25 février 1985 (M.B., 19 mars 1985) et modifié par l'art. 12 de l'A.R. du 22 novembre 1991 (M.B., 24 décembre 1991), annulé lui-même par l'arrêt du C.E. n° 47.691 du 31 mai 1994 (M.B., 20 juillet 1994), modifié par l'art. 11 de l'A.R. du 15 mars 1993 (M.B., 2 avril 1993), par l'art. 13 de l'A.R. du 26 septembre 1994 (M.B., 1er octobre 1994), en vigueur le 7 mars 1992 (art. 33). Voy. également l'arrêté ministériel du 28 novembre 2005 portant désignation, au sein du service public fédéral personnel et organisation, des supérieurs hiérarchiques compétents pour faire des propositions provisoires en matière de peines disciplinaires et l'arrêté ministériel du 25 avril 2006 désignant le supérieur hiérarchique compétent pour l'application de l'article 78, § 2, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'état en ce qui concerne les dirigeants et les agents mis à disposition du service des décisions anticipées en matière fiscale

- Une proposition définitive de sanction formulée par le Comité de direction, également après audition de l'agent (art. 79³⁰⁷, §§ 1 à 3) ;
- Un éventuel recours introduit par cet agent (devant une chambre des recours), (art. 79, §5 et 83, al. 1^{er}) ;
- La prononciation de la peine par l'autorité compétente (art. 78, §1^{er}).

³⁰⁷ Art. 79 [§ 1er. Le [comité de direction], dans un délai de cinq jours prenant cours le jour où il a été saisi de la proposition de peine disciplinaire, convoque l'agent par lettre recommandée à la poste à se présenter devant lui; l'audition de l'agent doit avoir lieu entre le vingtième et le trentième jour qui suivent la saisine du conseil. La convocation indique le lieu, le jour et l'heure de l'audience ainsi que le lieu et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté. L'agent comparait en personne; il peut se faire assister par la personne de son choix. Le défenseur ne peut faire partie, à aucun titre, du [comité de direction]. [Si, bien que régulièrement convoqué, l'agent ou son défenseur s'abstient, sans excuse valable de comparaître, le conseil de direction se prononce sur base des pièces du dossier. Il en va de même dès que l'affaire fait l'objet de la deuxième audience, même si l'agent ou son défenseur peut se prévaloir d'une excuse valable. Toutefois, si le [comité de direction] formule une proposition définitive de peine plus sévère que la proposition de peine provisoire, il convoque à nouveau l'agent aux fins d'audition.] § 2. Ne peut ni siéger ni participer à la délibération du [comité de direction] le fonctionnaire faisant l'objet de l'action disciplinaire ou tout fonctionnaire qui a participé à l'intentement de l'action disciplinaire ou qui a pris part, à quelque titre que ce soit, à la procédure disciplinaire. § 3. [Dans un délai de deux mois au plus tard prenant cours le jour de la saisine du [comité de direction], celui-ci formule la proposition définitive et la notifie à l'agent dans les trente jours. A défaut de cette notification dans le délai de trente jours, le [comité de direction] est réputé renoncer à la procédure pour les faits mis à charge de l'agent.] § 4. [...] § 5. Dans les dix jours qui suivent la notification de la proposition définitive, l'agent peut introduire un recours contre cette proposition devant la chambre de recours compétente.]

Version(s) précédente(s) : art. remplacé par l'art. 19 de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995, Errat., M.B., 13 octobre 1995 et M.B., 16 décembre 1995), en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47). Le § 1er modifié par l'art. 22, 1^o de l'A.R. du 16 novembre 2001 (M.B., 5 décembre 2001), en vigueur le 5 décembre 2001 (art. 45, disposition introductive) et par l'art. 44 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242). Le § 2 modifié par l'art. 44 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242). Le § 3 remplacé par l'art. 22, 2^o de l'A.R. du 16 novembre 2001 (M.B., 5 décembre 2001), en vigueur le 5 décembre 2001 (art. 45, disposition introductive) et modifié par l'art. 44 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242). Le § 4 abrogé par l'art. 37 de l'A.R. du 5 septembre 2002 (M.B., 26 septembre 2002 (première éd.)), en vigueur le 26 septembre 2002 (art. 242).

Modifications antérieures : remplacé par l'art. 1er de l'A.R. du 25 février 1985 (M.B., 19 mars 1985), modifié par l'art. 13 de l'A.R. du 22 novembre 1991 (M.B., 24 décembre 1991), annulé lui-même par l'arrêt du C.E. n° 47.691 du 31 mai 1994 (M.B., 20 juillet 1994) et modifié par l'art. 14 de l'A.R. du 26 septembre 1994 (M.B., 1er octobre 1994), en vigueur le 7 mars 1992 (art. 33).

Des nombreuses garanties sont donc accordées à l'agent³⁰⁸ : droit d'être entendu, assister par un conseil, accès au dossier, rédaction des procès verbaux d'audition, outre les règles de nature à garantir l'impartialité des autorités qui interviennent dans la procédure. Des délais imposés sont de nature à garantir l'effectivité de sa défense.

En outre, le statut prévoit qu'une action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée³⁰⁹. En cas d'action pénale, celle-ci étant suspensive de la procédure et du prononcé disciplinaire³¹⁰, le délai de six mois prend cours à la date de la communication de la décision judiciaire définitive au Ministre sous l'autorité de laquelle l'agent est placé³¹¹.

L'art 81³¹² offre encore de nombreuses garanties aux agents.

74. Les entités fédérées

Les procédures disciplinaires prévues dans les statuts des entités fédérées présentent de nombreuses similitudes avec la procédure prévue par le Statut des agents de l'Etat³¹³.

³⁰⁸ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 290.

³⁰⁹ Art. 81 du Statut des agents de l'Etat.

³¹⁰ Art. 81, §3, al. 1^{er} du Statut des agents de l'Etat.

³¹¹ Art. 81, § 5, al. 2 du Statut des agents de l'Etat.

³¹² Art. 81 [§ 1er. L'autorité compétente ne peut prononcer une peine disciplinaire plus lourde que celle proposée définitivement. Aucune peine disciplinaire ne peut produire d'effet pour une période qui précède son prononcé, sauf disposition réglementaire contraire expresse. § 2. Lorsque plusieurs faits sont reprochés à l'agent, il n'est toutefois entamé qu'une seule procédure qui peut donner lieu au prononcé d'une seule peine disciplinaire.

Si un nouveau fait est reproché à l'agent pendant le déroulement d'une procédure disciplinaire, une nouvelle procédure peut être entamée sans que la procédure en cours soit interrompue pour autant. § 3. Les actions pénales sont suspensives de la procédure et du prononcé disciplinaire. Quel que soit le résultat de ces actions, l'autorité administrative reste juge de l'opportunité de prononcer une peine disciplinaire. § 4. [Sous réserve de nouveaux éléments qui justifient la réouverture du dossier et qui se produisent pendant le délai de prescription mentionné dans le § 5, nul ne peut faire l'objet d'une action disciplinaire pour des faits déjà sanctionnés sur le plan disciplinaire.] § 5. L'action disciplinaire ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée. En cas d'action pénale et si le ministère public a communiqué la décision judiciaire définitive au ministre sous l'autorité duquel l'agent est placé, l'action disciplinaire doit être entamée dans les six mois qui suivent la date de la communication.]

Version(s) précédente(s) : art. remplacé par l'art. 21 de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril 1997 (art. 47). § 4 remplacé par l'art. 43 de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56).

Texte néerlandais modifié par l'art. 25, 1^o de l'A.R. du 13 mai 1999 (M.B., 14 juillet 1999), en vigueur le 14 juillet 1999 (art. 42, § 1er).

Modifications antérieures : art. remplacé par l'art. 1er de l'A.R. du 25 février 1985 (M.B., 19 mars 1985). § 4 modifié par l'art. 25, 2^o de l'A.R. du 13 mai 1999 (M.B., 14 juillet 1999), en vigueur le 14 juillet 1999 (art. 42, § 1er).

³¹³ Tous les statuts prévoient des dispositions spécifiques relatives à l'audition, au recours, à la prononciation des peines, voy., C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 292, note 32.

Trois étapes sont imposées par l'ARPG : la proposition de sanction, le recours et la prononciation de la sanction³¹⁴.

La double proposition (provisoire et définitive) prévue au Fédéral a été retenue par la Région wallonne, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune.

La règle selon laquelle l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire a été reprise par le Statut flamand, le Statut de la Région wallonne, celui de la Commission communautaire française et celui de la Commission communautaire commune.

Le délai de six mois à partir de la connaissance des faits pour engager la procédure disciplinaire a été repris par le Statut flamand, le Statut wallon, le Statut de la Région de Bruxelles-Capitale, celui de la Commission communautaire française et celui de la Commission communautaire commune.

B. Les peines

75. Le Fédéral

En son §1^{er}, l'art. 77 du Statut des agents de l'Etat³¹⁵ énonce les peines disciplinaires dans un ordre croissant de gravité : 1° le rappel à l'ordre; 2° le blâme; 3° la retenue de traitement; 4°

³¹⁴, voy., C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 292.

³¹⁵ Art. 77 [§ 1er. [Les peines disciplinaires suivantes peuvent être prononcées: 1° le rappel à l'ordre; 2° le blâme; 3° la retenue de traitement; 4° le déplacement disciplinaire; 5° la suspension disciplinaire; 6° la régression barémique; 7° la rétrogradation; 8° la démission d'office; 9° la révocation.] § 2. [La retenue de traitement s'applique pendant un mois au plus et ne peut être supérieure à celle prévue à l'article 23, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs.] § 3. L'agent déplacé par mesure disciplinaire, ne peut obtenir à sa demande ni une nouvelle affectation, ni un transfert, pendant le délai qui est fixé pour [l'effacement] de sa peine disciplinaire. § 4. [Sans préjudice de l'article 107, la suspension disciplinaire est prononcée pour une période d'un mois au moins et de trois mois au plus.] [§ 4bis. [La régression barémique est infligée par l'attribution: 1° d'une échelle de traitement inférieure dans le même grade ou dans la même classe; 2° d'un grade du même niveau doté d'une échelle de traitement inférieure]] § 5. [La rétrogradation est infligée par l'attribution d'un grade dans un niveau inférieur ou d'une classe inférieure. Le grade ou la classe dans lequel la rétrogradation est appliquée doit figurer dans le plan de personnel. L'agent prend rang dans ce nouveau grade ou dans cette nouvelle classe à la date à laquelle l'attribution produit ses effets.] § 6. [Toute peine disciplinaire fait l'objet d'une inscription à la fiche individuelle [d'évaluation] de l'agent.]]

Version(s) précédente(s) : remplacé par l'art. 1er de l'A.R. du 25 février 1985 (M.B., 19 mars 1985). § 1er remplacé par l'art. 41, 1° de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56). § 2 remplacé par l'art. 17, 1° de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47). § 3 modifié par l'art. 23 de l'A.R. du 13 mai 1999 (M.B., 14 juillet 1999), en vigueur le 14 juillet 1999 (art. 42, § 1er). § 4 remplacé par l'art. 17, 2° de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril

le déplacement disciplinaire; 5° la suspension disciplinaire; 6° la régression barémique; 7° la rétrogradation; 8° la démission d'office; 9° la révocation.

De ce point de vue, le statut n'a guère évolué³¹⁶.

Un système d'effacement d'office de certaines peines du dossier individuel est prévu³¹⁷. L'effacement a pour effet que les autorités ne peuvent plus être tenir compte de la peine pour l'appréciation des titres et mérites à la promotion de l'agent, ni lors de l'évaluation

76. Les entités fédérées

1995 (art. 47). § 4bis inséré par l'art. 41, 2° de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56) et remplacé par l'art. 43, 2° de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)), en vigueur le 1er décembre 2004 (art. 242).

§ 5 remplacé par l'art. 43, 3° de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)), en vigueur le 1er décembre 2004 (art. 242). § 6 remplacé par l'art. 17, 3° de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril, en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47) et modifié par l'art. 6 de l'A.R. du 6 février 1997 (M.B., 1er mars 1997), en vigueur le 15 septembre 1997 pour les agents des niveaux 1 et 2+ et le 15 septembre 1998 pour les agents des niveaux 2, 3 et 4 (art. 13).

Texte néerlandais modifié par l'art. 43, 1° de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)), en vigueur le 1er décembre 2004 (art. 242).

Dispositions transitoires: art. 225 à 240 de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)).

Modifications antérieures § 5 remplacé par l'art. 9 de l'A.R. du 14 septembre 1994 (M.B., 18 octobre 1994), en vigueur le 1er janvier 1994 (art. 151) et modifié par l'art. 41, 3° de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56).

³¹⁶ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 290.

³¹⁷ Art. 80 [§ 1er. A l'exception de la révocation [et la démission d'office], toute peine disciplinaire est [effacée] du dossier individuel de l'agent dans les conditions fixées au § 2.

Sans préjudice de l'exécution de la peine, [l'effacement] a pour effet qu'il ne peut plus être tenu compte de la peine disciplinaire [effacée], notamment pour l'appréciation des titres à la promotion de l'agent [ni lors de l'attribution de l'évaluation]. § 2. [L'effacement] des peines disciplinaires se fait d'office après une période dont la durée est fixée à: – six mois pour le rappel à l'ordre; – neuf mois pour le blâme; – un an pour la retenue de traitement; – dix-huit mois pour le déplacement disciplinaire; – deux ans pour la suspension disciplinaire; – [trois ans pour la régression barémique et la rétrogradation.] Le délai prend cours à la date à laquelle la peine a été prononcée.] Version(s) précédente(s) : remplacé par l'art. 1er de l'A.R. du 25 février 1985 (M.B., 19 mars 1985). Le § 1er modifié par l'art. 20 de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47), par l'art. 7 de l'A.R. du 6 février 1997 (M.B., 1er mars 1997), en vigueur le 15 septembre 1997 pour les agents des niveaux 1 et 2+ et le 15 septembre 1998 pour les agents des niveaux 2, 3 et 4 (art. 13), par l'art. 24 de l'A.R. du 13 mai 1999 (M.B., 14 juillet 1999), en vigueur le 14 juillet 1999 (art. 42, § 1er) et par l'art. 42, 1) de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56). Le § 2 modifié par l'art. 20 de l'A.R. du 31 mars 1995 (M.B., 22 avril 1995), en vigueur le 22 avril 1995 (art. 47) et par l'art. 42, 2) de l'A.R. du 22 décembre 2000 (M.B., 9 janvier 2001), en vigueur le 9 janvier 2001 (art. 56). Texte néerlandais modifié par l'art. 45 de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)), en vigueur le 1er décembre 2004 (art. 242). Dispositions transitoires: art. 225 à 240 de l'A.R. du 4 août 2004 (M.B., 16 août 2004 (deuxième éd.)).

Le tableau suivant résume l'échelle des peines prévues dans les statuts des entités fédérées³¹⁸.

	FL	RW	Germ.	RW	RBC	C.CO.FR	C.CO.CO
1°	N	O	O	O	O	N	O
2°	O	O	O	O	N	O	O
3°	O	O	O	O	O	O	O
4°	N	N	N	O	N	O	O
5°	O	O	O	N	O	O	O
6°	O	N	N	N	O	N	N
7°	O	O	O	O	O	O	O
8°	O	O	N	O	N	N	N
9°	O	O	O	O	O	O	O

Le déplacement disciplinaire, la régression barémique et la démission d'office n'ont guère été prisées. La retenue sur traitement, la rétrogradation et la révocation sont retenues par tous les statuts.

77. Conclusions

Sur ces questions, les réformes n'ont guère entraîné de modifications fondamentales. Il est vrai, que pour l'essentiel, les règles de procédures et des peines disciplinaires ont été façonnées par la jurisprudence du Conseil d'Etat³¹⁹.

³¹⁸ C. AMELYNCK, « Le régime disciplinaire », *op.cit.*, spéc. p. 294.

³¹⁹ J. SAROT, *Précis de Fonction publique*, *op.cit.*, spéc. p. 373.

Chapitre 2. Les statuts : principes et illustrations	1
Section 1. La carrière des agents	1
1. Présentation.....	1
§1. Les concepts inhérents à la carrière.....	1
2. Présentation.....	1
4. La carrière administrative : niveau, grade, rang	2
5. Promotion et évolution.....	8
6. Évaluation et formation.....	9
7. Mobilité et positions administratives	10
8. La fin de carrière	12
§2. Les règles en matière de nomination et de promotion.....	13
A. Les nominations et promotions	13
9. Présentation.....	13
1. La sélection et le recrutement des agents.....	14
10. L'ARPG.....	14
a. Le recrutement dans la fonction publique fédérale	16
11. Les agents statutaires « ordinaires » : statut ou contrat ?	16
12. Les conditions d'admissibilité des agents statutaires ordinaires.....	16
13. La procédure de recrutement des agents statutaires ordinaires	17
14. Les top-managers	18
b. Le recrutement dans la fonction publique des entités fédérées.....	19
15. Les agents statutaires « ordinaires » : statut ou contrat ?	20
16. Les conditions d'admissibilité des agents statutaires ordinaires.....	20
17. La procédure de recrutement des agents statutaires ordinaires	21
18. Les fonctionnaires généraux sous mandat.....	22
2. L'évaluation et la carrière des agents	25
19. Présentation.....	25
20. L'évaluation dans l'ARPG	26
a. L'évaluation au niveau fédéral.....	26
21. L'évaluation des agents « ordinaires » au niveau fédéral.....	26
22. L'évaluation des top-managers	28
b. L'évaluation des agents dans les entités fédérées	30
23. Les agents « ordinaires ».....	30
24. Les fonctionnaires généraux sous mandat.....	32
B. La promotion des agents.....	33
25. L'ARPG.....	33
26. La promotion des agents au niveau fédéral	34
27. La promotion des agents de la Région wallonne.....	37
28. Le statut flamand	39
§ 3. Le statut pécuniaire.....	41
29. Présentation.....	46
30. ARPG	46
A. Le statut pécuniaire dans la fonction publique fédérale	47
31. Fixation du traitement	47
32. Ancienneté pécuniaire	48
B. Le statut pécuniaire dans les entités fédérées.....	48
33. Fixation du traitement	48
34. Ancienneté pécuniaire	49
35. Protection de la rémunération.....	49
§4. Les positions administratives	51
36. Présentation.....	51
37. L'ARPG.....	51
A. Les positions administratives dans la fonction publique fédérale	52
38. L'activité de service.....	52
39. La non-activité.....	52
40. La disponibilité.....	52
41. La suspension préventive des fonctions	53
B. Les positions administratives dans les entités fédérées	53
42. L'activité de service.....	53

43.	La non-activité	54
44.	La disponibilité	54
45.	La suspension préventive des fonctions	54
§5.	La fin de carrière	55
46.	Présentation	55
47.	L'ARPG	55
A.	La cessation de fonction dans la fonction publique fédérale	56
48.	La démission volontaire	56
49.	La mise à la retraite	56
50.	L'incapacité professionnelle définitivement acquise	56
B.	La perte de la qualité d'agent dans la fonction publique fédérale	57
51.	La nomination irrégulière	57
52.	Perte d'une condition de nomination	57
53.	L'abandon de poste	57
C.	La cessation de fonction dans les entités fédérées	57
54.	Présentation	57
55.	La démission volontaire	58
56.	Mise à la retraite	58
57.	Une incapacité professionnelle définitive	59
D.	La perte de la qualité d'agent dans les entités fédérées	59
58.	La nomination irrégulière	59
59.	La perte d'une condition de nomination	60
60.	L'abandon de poste	60
§6.	La règle d'or : la motivation formelle	41
61.	Présentation	41
A.	La motivation formelle des actes administratifs	Erreur ! Signet non défini.
62.	Les autorités soumises à l'obligation de motivation formelle	41
63.	Les actes administratifs qui doivent être motivés en la forme	42
B.	La motivation formelle dans la fonction publique	Erreur ! Signet non défini.
64.	Présentation	Erreur ! Signet non défini.
65.	L'étendue de la motivation des nominations au grand choix	42
66.	La motivation positive ou négative	43
67.	La motivation d'une décision prise après avis ou proposition préalable	45
Section 3. Les droits et obligations des fonctionnaires		60
68.	Présentation	60
69.	L'ARPG	60
70.	Les entités fédérées	61
Section 4. Le régime disciplinaire		63
71.	Présentation	63
72.	L'ARPG	64
§1.	La procédure	65
73.	Le fédéral	65
74.	Les entités fédérées	68
§2.	Les peines	69
75.	Le Fédéral	69
76.	Les entités fédérées	70
77.	Conclusions	71