

Numéro du rôle : 5852
Arrêt n° 37/2015 du 19 mars 2015

## A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation », introduit par l'ASBL « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 février 2014 et parvenue au greffe le 24 février 2014, l'ASBL « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) », assistée et représentée par Me B. Lombaert et Me S. Adriaenssen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation de l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation » (publié au *Moniteur belge* du 22 août 2013, deuxième édition).

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me T. Stievenard et Me N. Lambrecht, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé :

- que l'affaire était en état;
- d'inviter les parties à répondre, dans un mémoire complémentaire à introduire le 9 janvier 2015 au plus tard et à échanger dans le même délai, à la question suivante :

« La disposition attaquée, l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 ' modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ', est-elle applicable aux directeurs généraux de CPAS ? »;

- qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 janvier 2015 et l'affaire mise en délibéré.

La partie requérante et le Gouvernement wallon ont introduit des mémoires complémentaires.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 janvier 2015.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. En droit

- A -

### *Quant à la recevabilité du recours*

A.1.1. L'ASBL « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) » demande l'annulation de l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ».

A.1.2. La partie requérante justifie son intérêt à agir par le fait qu'elle a pour but de rassembler les secrétaires de CPAS et de défendre leur fonction, leurs intérêts et l'institution au sein de laquelle ils œuvrent et pour objet l'étude et la défense des intérêts moraux et matériels des secrétaires de CPAS et plus spécialement de ses membres. Or, la situation des membres de la partie requérante est directement affectée par la norme attaquée. En application des dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, l'article 21, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 « fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et directeurs financiers des centres publics d'aide sociale » prévoit en effet que l'échelle barémique du directeur général d'un centre public d'aide sociale à temps plein est égale à 97,5 p.c. de l'échelle barémique applicable au directeur général communal de la même commune. Toute modification du statut pécuniaire du directeur général communal a donc nécessairement des répercussions sur celui du directeur général d'un CPAS. Dans la mesure où elle donne la possibilité aux conseils de l'action sociale de ne pas appliquer la revalorisation barémique intégrale prévue par le décret à leurs directeurs généraux respectifs, alors que ces derniers voient leurs missions élargies, la disposition attaquée affecte la situation des membres de la partie requérante.

A.2.1. Le Gouvernement wallon estime que le recours en annulation est irrecevable parce que la partie requérante n'a pas qualité pour agir. Il relève que l'extrait du registre aux délibérations du conseil d'administration de la partie requérante relatif à sa décision d'introduire le recours révèle que, lors de cette réunion, treize administrateurs étaient présents et ont pris part au vote. Or, le conseil d'administration se compose de dix administrateurs effectifs, ayant chacun un administrateur suppléant, et les suppléants n'ont pas voix délibérative. Le Gouvernement wallon relève encore que l'absence de mention dans la délibération de la qualité d'administrateur effectif ou suppléant des administrateurs ayant pris part au vote ne permet pas de vérifier la validité de cette délibération.

Le Gouvernement wallon relève encore que la partie requérante n'établit pas avoir respecté les formalités prévues aux articles 10 et 26*novies*, § 1er, alinéa 2, 5°, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

Le Gouvernement wallon souligne enfin que si la décision d'agir désigne le conseil de la partie requérante qui a signé le recours pour défendre ses intérêts, le conseil d'administration de la partie requérante ne mandate pas son conseil pour introduire en son nom le recours en annulation, alors qu'un tel mandat est requis.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. En effet, la partie requérante, entendue sur les textes en projet lors de la séance publique de la commission des Affaires intérieures et du Tourisme du 5 mars 2013, s'est montrée très positive à l'égard des modifications apportées par le décret en projet et n'a pas fait état de la moindre critique ou réserve concernant la norme qu'elle conteste actuellement au regard des intérêts qu'elle défend conformément à son objet social. Ce constat suffit à établir l'absence de l'intérêt requis ou à tout le moins le caractère illégitime de cet intérêt en raison de son caractère déloyal et tardif.

A.3.1. Concernant la qualité à agir, la partie requérante relève tout d'abord qu'en principe, l'inobservation d'une des règles de forme prescrites pour les délibérations de l'organe d'une société ou d'une association justifie la nullité de la décision qui en est la suite si, sans l'irrégularité, l'organe aurait pu prendre une autre décision. Le

demandeur en nullité peut se borner à établir l'irrégularité; il incombe ensuite au défendeur de prouver que, selon toute vraisemblance, celle-ci n'a pas influencé la décision critiquée.

La partie requérante relève que la Cour constitutionnelle a appliqué ce principe dans son arrêt n° 126/2005 du 13 juillet 2005. *In casu*, la décision d'agir indique que treize votes ont été recueillis et que ces treize votes (unanimité) étaient favorables à l'introduction d'un recours. On peut déduire de la décision d'agir et des statuts déposés le 31 mai 2013 que, parmi les votants, on comptait huit effectifs et cinq suppléants (dont un sur cinq avait voix délibérative).

En conclusion, le principe de collégialité a été respecté, dans la mesure où le *quorum* de présence (neuf administrateurs sur dix étaient présents ou représentés) et le *quorum* de vote (unanimité) ont été atteints. Compte tenu du fait que la présence des administrateurs suppléants est requise lors des délibérations, on ne peut tenir grief au conseil d'administration d'avoir délibéré en présence des suppléants. Seul le nombre de votes est erroné, mais dès lors que tous les votes vont dans le même sens, rien ne permet de douter que, sans le vice de procédure, la décision aurait été la même. Pour le surplus, la mention de la qualité d'effectif ou de suppléant des votants n'est pas une obligation légale.

La partie requérante relève ensuite qu'elle a respecté les formalités prescrites à l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 précitée et se déclare disposée à en fournir la preuve à la Cour si la demande est formulée. Elle invoque l'arrêt de la Cour n° 44/2013 du 28 mars 2013 qui a exposé le contenu des articles 10, 23 et 26*novies* de la loi du 27 juin 1921. Elle relève encore que la partie adverse n'apporte pas la preuve que le registre des membres n'est pas tenu et que les comptes annuels de la partie requérante n'ont pas été déposés au greffe du tribunal de commerce.

La partie requérante estime enfin que le Gouvernement wallon effectue une lecture erronée de la décision d'agir et lui donne un sens tout autre. Il ressort incontestablement du dispositif de la décision d'agir de la partie requérante que son conseil avait mandat pour introduire un recours en annulation en son nom devant la Cour constitutionnelle. A titre surabondant, la partie invoque l'article 440 du Code judiciaire. Dans la mesure où la loi n'exige pas un mandat spécial pour introduire une requête en annulation devant la Cour constitutionnelle, le conseil de la partie requérante est présumé, en sa qualité d'avocat, la représenter pour introduire le présent recours.

A.3.2. Concernant l'intérêt à agir, la partie requérante relève que, lors de la procédure parlementaire, elle a certes développé les mérites de la réforme, mais elle a également épinglé un certain nombre de lacunes, notamment quant à l'évaluation des directeurs généraux de CPAS et à leur statut pécuniaire. Par ailleurs, le fait d'avoir été entendue lors des discussions préparatoires à la réforme n'entache en rien son intérêt à agir. Elle a été entendue de manière informelle afin d'éclairer les parlementaires sur les conséquences pratiques de la réforme, sans qu'elle n'ait un pouvoir décisionnel. Une audition lors d'une séance publique en commission ne constitue pas un recours préalable obligatoire, lors duquel elle se devait d'invoquer toutes les lacunes du décret attaqué faute de quoi un recours à la Cour constitutionnelle serait irrecevable. La partie requérante souligne par ailleurs qu'un intérêt illégitime est un intérêt qui n'est pas conforme aux lois impératives, à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Le Gouvernement wallon reste en défaut d'apporter la preuve que l'intérêt de la partie requérante répondrait à cette définition.

A.4.1. Concernant la qualité à agir, le Gouvernement wallon prend acte des explications avancées par la partie requérante dans son mémoire en réponse et des pièces ajoutées à son dossier. Il relève cependant que la partie requérante s'abstient toujours de préciser quels étaient, parmi les administrateurs présents, ceux qui avaient la qualité d'effectif et de suppléant et de justifier le motif pour lequel un des suppléants présents avait voix délibérative. Par ailleurs, la partie requérante n'établit toujours pas avoir respecté les formalités prévues aux articles 10 et 26*novies*, § 1er, alinéa 2, 5°, de la loi du 27 juin 1921. Or, le respect de ces obligations est une condition pour qu'une ASBL puisse jouir de la personnalité juridique opposée aux tiers. Le défaut de preuve du respect de ces formalités est bien une cause d'irrecevabilité du recours.

A.4.2. Concernant l'intérêt à agir, le Gouvernement wallon réplique qu'à supposer que la partie requérante soit admise à se prévaloir de la lésion d'un intérêt dont elle n'a pas fait mention durant les travaux préparatoires, l'intérêt qu'elle invoque est hypothétique et ne découle pas des dispositions attaquées, mais des décisions prises par chaque commune et par chaque CPAS de la Région wallonne dans le cadre de la mise en œuvre au niveau local de la réforme des grades légaux. La partie requérante conteste la possibilité donnée aux conseils de l'action sociale de ne pas appliquer la revalorisation barémique à 100 p.c. à leurs directeurs généraux respectifs, mais elle n'apporte aucun élément concret dont il apparaîtrait que ses membres ou certains d'entre eux ont été affectés personnellement et directement dans leur situation par les dispositions attaquées, nonobstant les recours dont ils disposent contre les décisions prises par les conseils de l'action sociale de nature à leur faire grief.

#### *Quant au moyen unique*

A.5.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La partie requérante fait valoir que les directeurs généraux de CPAS exercent des fonctions identiques, indépendamment de la taille de la commune dans laquelle est situé le CPAS, fonctions qui ont été élargies suite à l'entrée en vigueur de l'article 8 du décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Cet élargissement des missions a justifié que les limites, minimum et maximum, dans lesquelles sont fixées leurs échelles de traitement soient revues à la hausse. Or, la disposition attaquée autorise les conseils de l'action sociale à décider, sur la base d'un critère de qualité qui, selon les parties requérantes, n'est ni objectif, ni pertinent, ni proportionné, de ne pas octroyer immédiatement le bénéfice de cette augmentation barémique mais de le différer jusqu'à l'issue de la première évaluation qui doit, du reste, être favorable. Ce choix du législateur décrétoal wallon doit être censuré au regard des articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il est manifestement déraisonnable et porte atteinte de manière disproportionnée aux droits pécuniaires des directeurs généraux de CPAS. La mesure ne saurait, en tout état de cause, être adéquatement justifiée par le principe de l'autonomie des pouvoirs locaux dès lors que des limites minimums ont été fixées par le décret du 18 avril 2013. Ce faisant, le législateur décrétoal wallon a pris le parti d'encadrer l'autonomie des pouvoirs locaux en matière de statuts pécuniaires des directeurs généraux communaux ou de CPAS.

A.5.2.1. Le Gouvernement wallon estime tout d'abord que le moyen unique est irrecevable dès lors que la partie requérante n'expose pas quelles sont les deux catégories de personnes qui doivent être comparées ni en quoi la disposition attaquée entraînerait une différence de traitement qui serait discriminatoire, ce qui confère au moyen un caractère obscur, qui en empêche l'examen et le rend irrecevable. L'obscurité du moyen est renforcée par le fait que la partie requérante critique le critère de qualité qui serait imposé aux conseils de l'action sociale par la disposition attaquée, alors que cette disposition ne prévoit pas et *a fortiori* n'impose pas un tel critère et que le principe de l'autonomie des pouvoirs locaux autorise les conseils de l'action sociale à tenir compte de toute une série de facteurs tels que ceux qui sont mentionnés sur le modèle de délibération annexé à la circulaire du 16 décembre 2013. Le moyen est également obscur parce que la partie requérante fait état dans son recours du principe de l'autonomie des pouvoirs locaux, consacré à de nombreuses reprises par le Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne la possibilité pour les pouvoirs locaux de fixer librement l'amplitude de carrière plus ou moins longue des titulaires de grades légaux à l'intérieur des limites fixées par le législateur décrétoal wallon, avec pour conséquence que des directeurs généraux de CPAS qui exercent des missions identiques ou comparables peuvent, dans le respect de ces limites, bénéficier d'échelles de traitement différentes, sans qu'il en résulte une discrimination. Le moyen est enfin obscur, selon le Gouvernement wallon, parce que d'autres dispositions du décret du 18 avril 2013 et de son arrêté d'exécution du 11 juillet 2013, qui ne sont pas attaquées par la partie requérante, autorisent l'octroi de rémunérations différentes aux directeurs généraux de CPAS, au regard notamment de la taille de la commune dans laquelle est situé le CPAS ou de la qualité des prestations du directeur.

A.5.2.2. Le Gouvernement wallon estime enfin, à titre subsidiaire, que le moyen n'est pas fondé. La disposition attaquée s'insère dans un ensemble plus large de mesures auxquelles elle est indissociablement liée et qui visent, dans l'intérêt général, à moderniser le statut des grades légaux au sein des pouvoirs locaux pour en améliorer le fonctionnement et, partant, la qualité des services rendus au public, en conciliant les exigences d'une saine gestion des pouvoirs locaux avec le principe d'autonomie de ces pouvoirs. Dans ce contexte, la possibilité accordée aux pouvoirs locaux de choisir entre, d'une part, le phasage en deux temps de l'augmentation barémique et, d'autre part, l'octroi immédiat de l'augmentation barémique complète tient

compte de la préoccupation, exprimée tant au sein du Gouvernement wallon que par certains parlementaires wallons soulignant le coût de cette réforme pour les pouvoirs locaux, de permettre aux communes et CPAS le jugeant nécessaire d'en différer une partie à l'issue de la première évaluation favorable. Contrairement à ce qu'allègue la partie requérante, le décret n'impose nullement aux conseils de l'action sociale d'opérer ce choix en fonction de la qualité des prestations des titulaires de grades légaux et autorise d'autres critères, tels que ceux énumérés par le modèle de délibération annexé à la circulaire du 16 décembre 2013.

Plus subsidiairement, le Gouvernement wallon considère que le critère de la qualité des prestations n'est pas discriminatoire, dès lors qu'il est objectif, adéquat, pertinent et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi par la réforme des grades légaux dont l'un des éléments importants consiste à lier désormais une partie de la rémunération des titulaires de grades légaux à la qualité des prestations, traduite par les résultats de l'évaluation organisée au sein de chaque CPAS.

A.5.2.3. Le Gouvernement wallon souligne enfin qu'une annulation de la disposition attaquée compromettrait gravement l'équilibre de la réforme et les intérêts des pouvoirs locaux qui ont choisi, dans le cadre de leur autonomie, de différer une partie de l'octroi de l'augmentation barémique, si elle devait leur imposer d'accorder, dès le 1er septembre 2013, le bénéfice de l'augmentation barémique complète à leurs directeurs généraux et, par répercussion compte tenu de la règle des 97,5 p.c., à leurs directeurs financiers, ce qui, comme l'établissent les travaux préparatoires, n'a été voulu ni par le Gouvernement, ni par le législateur décréteur wallon.

A.5.3.1. Concernant la recevabilité du moyen unique, la partie requérante relève que, dès lors que la partie adverse réfute le fondement du moyen unique à deux reprises dans son mémoire, l'argument pris de l'irrecevabilité de ce moyen pour cause d'obscurité est manifestement non fondé.

A.5.3.2. Concernant le fondement du moyen unique, la partie requérante relève que la revalorisation barémique en cause n'est pas à confondre avec la bonification barémique ultérieure visée à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 « fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier des Centres publics d'action sociale », qui permet l'octroi d'une bonification financière équivalente à une annale supplémentaire lorsque, en cours de carrière, le directeur général de CPAS obtient une évaluation « excellente ». Si la revalorisation barémique est justifiée essentiellement par une augmentation et une réforme des missions confiées au directeur général (et devrait donc être automatique), la bonification barémique est liée uniquement à la qualité du travail fourni par le directeur général (et devrait donc dépendre du travail fourni par ce directeur général).

La partie requérante relève qu'il existe une différence de traitement entre les directeurs généraux qui bénéficient de la revalorisation barémique à 100 p.c. et ceux qui ne bénéficient que d'une revalorisation barémique phasée. Or, ces deux catégories de directeurs généraux sont comparables, dans la mesure où ils exercent des fonctions identiques, indépendamment de la taille de la commune dans laquelle ils travaillent, fonctions qui ont été élargies suite à l'entrée en vigueur du décret attaqué.

La partie requérante estime à titre principal que cette différence de traitement ne repose pas sur un quelconque critère objectif et raisonnable qui ressortirait des travaux préparatoires du décret attaqué ou du texte de ce décret. En l'absence de justification, une telle différence de traitement est discriminatoire.

A titre subsidiaire, si l'on doit déduire, de manière indirecte, des travaux préparatoires que les conseils communaux et de l'action sociale pourraient décider, sur la base d'un critère de qualité du directeur général, de ne pas lui octroyer immédiatement le bénéfice de l'augmentation barémique mais de le différer dans le temps jusqu'à l'issue de la première évaluation qui doit, du reste, être favorable, la différence de traitement est également discriminatoire parce que le critère de distinction – à savoir le choix du conseil sur la base d'un jugement subjectif – est dépourvu de la moindre objectivité. Le pouvoir discrétionnaire reconnu au conseil communal ou au conseil de l'action sociale s'exercerait sur la base d'un critère empreint d'une grande subjectivité, un jugement porté par un corps politique sur la qualité d'un directeur général, sans aucune

objectivation préalable par une procédure d'évaluation. La partie requérante relève encore que les différents critères mentionnés sur le modèle de délibération annexé à la circulaire du 16 décembre 2013 ne sont mentionnés ni dans les travaux préparatoires ni dans la circulaire elle-même.

La partie requérante relève encore à titre infiniment subsidiaire qu'à supposer qu'un critère de distinction puisse être dégagé et soit considéré comme objectif, on ne peut que constater que la différence de traitement n'est pas adéquatement justifiée et proportionnée. Alors que la revalorisation barémique est justifiée par des missions et responsabilités nouvelles, son bénéfice est limité en raison d'un jugement subjectif de la qualité du travail antérieur accompli (et donc sans nouvelles missions). L'article 51 du décret attaqué est donc contraire à l'objectif poursuivi par l'article 7 et il rend impossible l'objectif de modernisation, d'harmonisation et de revalorisation équitable et proportionnée du barème des directeurs généraux, compte tenu des nouvelles missions et responsabilités qui leur sont confiées.

A.5.3.3. La partie requérante conteste enfin l'argument du Gouvernement wallon qui prétend que l'annulation de la disposition attaquée compromettrait gravement l'équilibre de la réforme et les intérêts des pouvoirs locaux. Elle relève que le Gouvernement wallon n'apporte aucune preuve à cet égard.

A.5.4.1. Le Gouvernement wallon réplique que les précisions apportées par la partie requérante dans son mémoire en réponse concernant la recevabilité du moyen sont tardives et confirment l'obscurité de ce moyen.

A.5.4.2. Concernant le non-fondement du moyen, défendu par le Gouvernement wallon à titre subsidiaire, ce Gouvernement fait tout d'abord valoir que les directeurs généraux de CPAS ne se trouvent pas dans une situation comparable en ce qui concerne la fixation de leur échelle de traitement en raison, d'une part, du principe de l'autonomie des pouvoirs locaux, garanti par l'article 162 de la Constitution et consacré à de nombreuses reprises par le Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne la possibilité pour les pouvoirs locaux de fixer librement l'amplitude de carrière plus ou moins longue des titulaires de grades légaux à l'intérieur des limites fixées par le législateur décrétoal wallon, ce qui a pour conséquence que des directeurs généraux de CPAS exerçant des missions identiques ou comparables peuvent, dans le respect de ces limites, bénéficier d'échelles de traitement différentes sans qu'il en résulte une discrimination. Et, d'autre part, la non-comparabilité résulte d'autres dispositions du décret attaqué et de son arrêté d'exécution du 11 juillet 2013 qui autorisent l'octroi de rémunérations différentes au regard notamment de la taille de la commune ou de la qualité des prestations du directeur. La diversité des situations rencontrées par les directeurs généraux de CPAS est le reflet de la diversité des situations rencontrées au sein des différentes communes, notamment en ce qui concerne l'état des finances locales, de sorte que leur situation ne peut être comparée.

Subsidiairement, le Gouvernement wallon considère qu'une différence de traitement dans des matières où les autorités communales disposent de compétences propres, comme c'est le cas en matière de recrutement de personnel et de fixation des échelles de traitement, est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Une telle différence de traitement ne peut pas être jugée en soi contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Compte tenu de ce principe d'autonomie communale, le législateur décrétoal pouvait raisonnablement laisser une marge d'appréciation aux communes en ce qui concerne la possibilité de phaser la revalorisation barémique et en ce qui concerne les critères déterminant ce choix. Le décret n'impose nullement d'opérer ce choix en fonction de la qualité des prestations des titulaires de grades légaux mais autorise tout critère pertinent tel que ceux qui sont énumérés par le modèle de délibération annexé à la circulaire du 16 décembre 2013 et qui en fait partie intégrante, à savoir : les résultats de la négociation menée avec les organisations syndicales représentatives au sein du comité particulier de négociation; les résultats de la concertation commune/CPAS; les crédits budgétaires prévus au budget initial; tout élément justifiant le cas échéant le choix de la commune de ne pas accorder immédiatement l'augmentation barémique complète. En tout état de cause, le critère de la qualité des prestations n'est pas discriminatoire dès lors qu'il est objectif, adéquat, pertinent et proportionné par rapport à l'objectif poursuivi par la réforme des grades légaux, dont l'un des éléments importants consiste à lier désormais une partie de la rémunération des titulaires de grades légaux à la qualité des prestations, traduite par les résultats de l'évaluation organisée au sein de chaque CPAS.

Le Gouvernement wallon relève encore que les effets de la disposition attaquée sont justifiés et proportionnés. La disposition attaquée n'implique pas nécessairement que les directeurs généraux de CPAS ne bénéficient pas tout de suite de la revalorisation barémique à 100 p.c. : il appartient au conseil de l'action sociale de chaque commune d'opérer et de motiver adéquatement son choix au regard des critères déjà évoqués qui sont pertinents compte tenu des particularités locales et, le cas échéant, à l'autorité de tutelle et/ou au Conseil d'Etat de sanctionner les atteintes qui seraient illégalement portées aux intérêts des directeurs généraux de CPAS par les conseils de l'action sociale respectifs.

A.5.4.3. Le Gouvernement wallon réplique enfin que l'annulation de la disposition attaquée compromettrait gravement l'équilibre de la réforme et les intérêts des pouvoirs locaux qui ont choisi, dans le cadre de leur autonomie et notamment pour des motifs liés à l'état des finances locales, de différer une partie de l'octroi de l'augmentation barémique.

*Quant à l'applicabilité de la disposition attaquée aux directeurs généraux de CPAS*

A.6.1. Par ordonnance du 16 décembre 2014, la Cour a décidé que l'affaire est en état et a invité les parties à répondre dans un mémoire complémentaire à la question suivante :

« La disposition attaquée, l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 ' modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ', est-elle applicable aux directeurs généraux de CPAS ? ».

A.6.2. Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante, l'ASBL « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) », relève qu'il ne peut être déduit des articles 7 et 51 du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 et de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 « fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et directeurs financiers des centres publics d'aide sociale » que la disposition attaquée est applicable aux directeurs généraux de CPAS. De plus, rien dans les travaux préparatoires ne permet d'aboutir à un tel constat.

C'est la circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux qui a amené la partie requérante à introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. Le cas échéant, la partie requérante ne s'oppose pas à ce que la Cour constitutionnelle juge que l'article 51 du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 n'est pas applicable aux directeurs généraux de CPAS et constate que le Gouvernement wallon excède ses pouvoirs en adoptant une circulaire qui prétend imposer le respect de cette disposition aux CPAS.

A.6.3. Le Gouvernement wallon précise que, conformément à l'article 42, § 1er, alinéas 9 et 10, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel que modifié par le décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, c'est le conseil de l'action sociale qui fixe le statut administratif et pécuniaire des emplois inexistantes au niveau communal ainsi que celui du personnel de l'hôpital. La disposition précise par ailleurs que, pour l'application de cet alinéa, le Gouvernement peut fixer des limites dans lesquelles le conseil de l'action sociale doit agir. En exécution de cette disposition est intervenu l'article 21, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 précité. Par l'effet de cette disposition réglementaire, qui fixe l'échelle barémique du directeur général d'un CPAS par référence à un pourcentage de l'échelle barémique du directeur général de la même commune - laquelle échelle barémique doit elle-même être fixée conformément aux articles 7 et 51 du décret attaqué qui autorisent le « phasage » critiqué -, la disposition attaquée produit des effets à l'égard des directeurs généraux de CPAS et leur est donc applicable.

Le Gouvernement wallon précise par ailleurs que l'application aux directeurs généraux de CPAS de la possibilité de « phasage » prévue par la disposition attaquée a été affirmée clairement durant les discussions parlementaires. Il invoque enfin la circulaire du 16 décembre 2013 déjà citée.

Le Gouvernement wallon conclut que, sur un plan plus général, considérer que la possibilité de « phasage » autorisée par la disposition attaquée ne serait pas applicable aux directeurs généraux de CPAS serait manifestement contraire aux objectifs de la réforme portée par les décrets du 18 avril 2013 et leurs arrêtés d'exécution, dont celui d'uniformiser le statut des titulaires des grades légaux entre les communes, les CPAS et les provinces souligné à l'occasion des discussions parlementaires et dans la circulaire du 16 décembre 2013.

- B -

*Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation ».

L'article 51 de ce décret dispose :

« L'article 7 du présent décret entre en vigueur le premier jour du mois qui suit la date de sa publication au *Moniteur belge*. Les effets de l'article 7 sont limités à une augmentation barémique d'un montant minimum de 2.500 euros par rapport à l'échelle en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du présent décret. Le solde éventuel sera attribué à l'issue de la première évaluation favorable ».

L'article 7 de ce décret remplace l'article L1124-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par le texte suivant :

« Art. L1124-6. § 1er. Le conseil communal fixe l'échelle de traitement du directeur général, dans les limites minimum et maximum déterminées ci-après :

1. communes de 10 000 habitants et moins : 34.000 €- 48.000 €
2. communes de 10 001 à 20 000 habitants : 38.000 €- 54.000 €
3. communes de 20 001 à 35 000 habitants : 40.600 €- 58.600 €
4. communes de 35 001 à 80 000 habitants : 45.500 €- 65.000 €
5. communes de plus de 80 001 habitants : 51.500 €- 72.500 €

Les montants minima et maxima des échelles de traitement du directeur général sont rattachés à l'indice pivot 138,01.

Le Gouvernement peut adapter les échelles de traitement ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que la revalorisation barémique accordée aux directeurs généraux des communes et des centres publics d'action sociale (CPAS) est liée aux responsabilités accrues qui leur sont confiées. L'exposé des motifs du projet de décret précise ainsi :

« Les barèmes : Des compétences précisées, des missions élargies, des responsabilités accrues ainsi que la mise en œuvre d'une évaluation effective, sont autant de dispositions justifiant une revalorisation barémique significative.

Dans ce cadre, le projet de réforme prévoit une augmentation minimale de 5 000 € bruts/annuels applicable à l'ensemble des grades légaux laquelle s'inscrit dans un ensemble proposant une nouvelle classification des catégories fixées pour le calcul de la rémunération » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, n° 744-1, p. 3).

L'article 51 du décret permet cependant aux communes de limiter la revalorisation barémique :

« L'adaptation des barèmes est toutefois contenue à une augmentation limitée à un montant minimum de 2 500 € par rapport à l'échelle en vigueur à la date de l'entrée en vigueur du présent décret. Le solde éventuel sera attribué à l'issue de la première évaluation favorable » (*ibid.*, p. 4).

« Concernant la rémunération, le seuil minimum est de 2 500 euros mais la liberté est laissée à chacun des collègues, à chacun des conseils d'augmenter et de porter ce montant au maximum. Il s'agit d'un renforcement de l'autonomie communale. Finalement, l'évaluation est pratiquée au quotidien et est aussi un garde-fou qui permet à chacun des collègues de prendre ses décisions en connaissance de cause » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, n° 744-23 et n° 745-10, p. 12).

Interrogé sur l'impact budgétaire de la mesure, le ministre répond :

« en ce qui concerne l'augmentation barémique, elle s'élève à 2 500 euros minimum dès l'entrée en vigueur du décret. C'est un minimum puisque chacune des communes a l'occasion d'aller au-delà de cette somme.

Concernant le coût global, il est incapable de l'évaluer sauf à dire qu'au minimum, cela fera 2 500 multipliés par le nombre de communes, fois deux » (*ibid.*, pp. 32-33).

Le ministre rappelle, par ailleurs :

« dans la circulaire budgétaire l'augmentation était signalée et [...] les communes étaient invitées à l'anticiper. Ensuite, rien n'empêchera les communes de procéder automatiquement à l'augmentation étant donné que le crédit global sera suffisant.

C'est sûr que s'il n'y a jamais de modification budgétaire, jusqu'à la fin de l'année 2013, il y aura probablement un souci dans le dernier mois de salaire, mais toutes les communes sont amenées à faire des modifications budgétaires » (*ibid.*, p. 33).

#### *Quant à la recevabilité du recours*

B.3. La partie requérante, l'ASBL « Fédération Wallonne des Secrétaires de C.P.A.S. (centre public d'action sociale) » justifie son intérêt à agir par le fait qu'elle a pour but de rassembler les secrétaires de CPAS et de défendre leur fonction, leurs intérêts et l'institution au sein de laquelle ils œuvrent et pour objet l'étude et la défense des intérêts moraux et matériels des secrétaires de CPAS et plus spécialement de ses membres.

B.4. La disposition attaquée, l'article 51, deuxième et troisième phrases, du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation » fixe la date d'entrée en vigueur de l'article 7 du décret et permet au conseil communal de limiter les effets de l'article L1124-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, tel qu'il a été remplacé par l'article 7 du décret de la Région wallonne du 18 avril 2013. Il ressort de la combinaison des deux dispositions précitées que le conseil communal fixe la nouvelle échelle barémique du directeur général de la commune à la date d'entrée en vigueur de l'article 7 mais qu'il peut en limiter les effets. L'article L1124-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation fixe l'échelle de traitement du directeur général communal et non celle du directeur général de CPAS.

B.5. Le statut des directeurs généraux de CPAS a été modifié par le décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ». Tel qu'il est remplacé par l'article 3 de ce décret, l'article 41 de la loi du 8 juillet 1976 dispose :

« Chaque centre public d'action sociale a un directeur général et un directeur financier.

Le statut administratif du directeur général et du directeur financier du centre public d'action sociale est fixé par un règlement établi par le conseil de l'action sociale dans les limites des dispositions générales fixées par le Gouvernement wallon.

Les emplois de directeur général et de directeur financier sont accessibles par recrutement, promotion et mobilité.

Il est pourvu à l'emploi dans les six mois de la vacance.

La nomination définitive a lieu à l'issue du stage.

Aux conditions et modalités arrêtées par le Gouvernement, le bureau permanent procède à l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier ».

Le décret de la Région wallonne du 18 avril 2013 « modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale » ne contient pas de disposition semblable à la disposition attaquée.

S'il est vrai que le Gouvernement wallon peut édicter une telle disposition lorsqu'il fixe les dispositions générales en exécution de l'article 41, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976, l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 fixant les dispositions générales d'établissement des statuts administratif et pécuniaire des directeurs généraux et directeurs financiers des centres publics d'aide sociale, tel qu'il a été modifié par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013, ne contient pas de disposition semblable à la disposition attaquée.

Cet article 21 dispose :

« § 1er. L'échelle barémique du directeur général d'un centre public d'aide sociale à temps plein est égale à 97,5 % de l'échelle barémique applicable au directeur général communal de la même commune.

Ce barème ne sera en aucun cas inférieur à l'échelle A1 fixée dans l'annexe au présent arrêté.

§ 2. L'échelle barémique du directeur financier d'un centre public d'aide sociale avec prestations complètes est établie à 97,5 % de l'échelle barémique applicable au directeur général du même centre public d'aide sociale.

§ 3. Le traitement des directeurs généraux à temps partiel est établi en multipliant le nombre d'heures/semaine admis par 1/38 l'échelle barémique établie conformément au § 1er.

§ 4. Le traitement des directeurs financiers à temps partiel est établi en multipliant le nombre d'heures/semaine admis par 1/38 de 97,5 % de l'échelle barémique applicable au directeur général du même centre public d'aide sociale ».

Si la réforme de l'échelle barémique des directeurs généraux des communes a une influence sur l'échelle barémique des directeurs généraux des CPAS, par application de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 précité, ni la disposition attaquée, ni la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 précité ne prévoient la possibilité d'en limiter les effets en réduisant l'augmentation barémique accordée aux directeurs généraux de CPAS à un montant minimum de 2 500 euros par rapport à l'échelle en vigueur avant la date de l'entrée en vigueur du décret et de n'en attribuer le solde éventuel qu'à l'issue de la première évaluation favorable. La partie requérante ne justifie dès lors pas de l'intérêt au présent recours.

B.6. Le recours en annulation est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 mars 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels