

LA POSITION ADMINISTRATIVE

par

Florence PIRET

Assistante à l'Université catholique de Louvain
et avocate au barreau de Bruxelles.

INTRODUCTION

1. La position administrative d'un fonctionnaire se définit comme étant «*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*»¹. Au cours de sa carrière, l'agent rencontre, dans ses vies professionnelle, privée et sociale, certains obstacles ou connaît des événements plus ou moins heureux qui, tous, sont susceptibles d'avoir des implications sur sa situation pécuniaire et administrative. Dans un souci de clarté, le statut s'efforce, pour chaque événement, de synthétiser ces implications, en les regroupant par «*grappes*» et en y faisant correspondre une position administrative déterminée.

2. C'est donc à travers les événements qui ponctuent la carrière de l'agent qu'une comparaison des différents statuts administratifs peut s'avérer utile. La présente contribution reprend, par thème, les différents événements de la vie professionnelle (chapitre premier), de la vie privée (chapitre II) et de la vie sociale (chapitre III) de l'agent pour déterminer, dans chaque cas et pour chaque statut, la position administrative de l'agent et la «*grappe d'effets*» qui y est attachée. Il s'agit, en finale, de rechercher si, face au phénomène de morcellement de la fonction publique, la «*position administrative*» a conservé une unité de conception et d'usage. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, on se limite à l'étude des statuts relatifs aux administrations centrales des collectivités politiques fédérale et fédérées. On examine également, dans la mesure de leur intérêt, les statuts du personnel enseignant, tous réseaux confondus, des trois communautés, les statuts du personnel des forces armées ainsi que le statut du personnel des services de police.

3. Un premier examen des différents statuts étudiés révèle, de prime abord, une certaine homogénéité de conception des principes en cause. Ainsi, la plupart des statuts instituent trois positions administratives : l'activité de service, la non-activité de service et la disponibilité. L'agent est toujours censé être en activité de service, sauf

disposition formelle le plaçant en non-activité ou, le cas échéant, en disponibilité².

Sauf disposition formelle contraire, le fonctionnaire en «*activité de service*» conserve son droit au traitement³. Il peut faire valoir ses titres à la promotion⁴ et à l'avancement de traitement (**dans** son échelle de traitement)⁵. Certains statuts précisent que l'agent en activité de service a droit, en outre, à l'avancement **de** son échelle de traitement⁶. Quand il est placé en «*non-activité*», le membre du personnel perd, en principe, tous ces avantages. A moins qu'il n'en soit stipulé autrement, il est privé de son droit au traitement, à l'avancement de traitement et de grade et, éventuellement, à l'avancement de son échelle de traitement. Enfin, l'agent mis en «*disponibilité*» peut, dans certains cas, percevoir un «*traitement d'attente*». Il reste à disposition de l'autorité compétente et peut, le cas échéant, être réaffecté. Il est tenu de prendre le service qui lui est assigné.

4. On note toutefois des exceptions qui viennent tempérer cette apparente homogénéité. Il faut, tout d'abord, constater que l'arrêté royal des principes généraux du 22 décembre 2000 (A.R.P.G. dans la suite du texte) accorde aux collectivités politiques fédérées une grande autonomie en la matière. Ainsi, la position de la «*disponibilité*» ne figure plus dans les statuts du personnel de l'administration centrale des communautés flamande et germanophone. Le personnel des forces armées est, pour sa part, soumis à un régime complexe : le militaire est soit en «*service actif*», soit en «*non-activité de service*». Le militaire du cadre de réserve, l'ancien militaire et le milicien peuvent aussi être envoyés en «*congé*»

² Par dérogation, le «*congé illimité*» est la position normale du militaire du cadre de réserve, de l'ancien militaire et du milicien arrivé à l'expiration de son terme de service (Article 7 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, M.B., 21 juin 1994).

³ «*Subvention-traitement*» dans l'enseignement libre et officiel subventionné.

⁴ Certains statuts préfèrent la terminologie «*avancement de grade*». Le statut de l'administration centrale de la Région de Bruxelles-Capitale évoque, en sus, les «*titres à l'attribution d'un mandat*». Les statuts des enseignants des trois communautés se réfèrent, quant à eux, aux «*titres à la nomination d'une fonction de sélection ou à la nomination d'une fonction de promotion*».

⁵ Certains statuts préfèrent la terminologie «*augmentations intercalaires*».

⁶ Certains statuts préfèrent la terminologie «*carrière barémique*» ou «*octroi d'une échelle de traitement plus élevée*».

¹ J. SAROT et D. BATSELE, *Les positions administratives*, in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 327 et 328.

illimité», voire en «*congé définitif*» quand ils n'ont plus d'obligations militaires⁷.

5. Si, à première lecture, on pressent une homogénéité de principe tempérée de quelques exceptions, seule une étude comparative par événements permet, au-delà des apparences, de poser, le cas échéant, pareil constat. C'est que, on l'a dit, la nature de l'événement vécu définit la situation de l'agent, détermine sa position administrative et la «*grappe d'effets*» qui s'y attache.

CHAPITRE I. – L'AGENT COMME ACTEUR PROFESSIONNEL

6. Le présent chapitre distingue, dans la vie professionnelle de l'agent, les événements valorisants (section première) et dépréciatifs (section II) de sa carrière.

SECTION I. LES ASPECTS VALORISANTS DE LA CARRIÈRE DE L'AGENT

7. On considère, comme aspect valorisant de la carrière de l'agent, la formation, le stage et la période d'essai dans un autre emploi public (§ 1^{er}), les engagements et activités politiques (§ 2) et l'accomplissement de certaines missions ou prestations déterminées (§ 3).

§ 1^{er}. La formation, le stage et la période d'essai dans un autre emploi public

8. Dans toutes les administrations centrales du pays, les congés ou dispenses de formation sont assimilés à des périodes d'«*activité de service*». L'agent conserve son droit au traitement et à l'avancement de traitement et de grade. Si les enseignants des trois communautés se voient également accordés des congés de formation assimilés à des périodes d'«*activité de service*», ceux-ci ne sont toutefois pas rémunérés. Le personnel enseignant conserve, par contre, son traitement lorsqu'il suit des cours de promotion sociale⁸. A l'armée, la formation est érigée en sous-position de la position principale en «*service actif*». La sous-position en «*formation*» désigne la situation du candidat militaire ou de tout autre candidat qui sert en vertu d'un engagement mais qui n'est pas encore arrivé dans son unité d'affectation définitive⁹.

⁷ La position en «*service actif*» du militaire comprend encore cinq sous-positions : en formation, en service normal, en service intensif, en assistance et en engagement opérationnel (L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, *M.B.*, 21 juin 1994).

⁸ Articles 11 et 13 de l'A.R. du 15 janvier 1974 pris en application de l'article 160 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendants de ces établissements et de membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, *M.B.*, 26 février 1974.

⁹ Article 10 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, *M.B.*, 21 juin 1994.

9. De manière générale, l'accomplissement d'un stage ou d'une période d'essai dans un autre emploi public est assimilé, sans toutefois être rémunéré, à une période d'«*activité de service*». L'agent conserve ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement. L'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2002 prend soin de préciser toutefois que l'exercice de fonctions dans un autre service public qui ne comprend ni stage, ni période d'essai, entraîne l'«*inactivité*» de l'agent pour une période d'un an¹⁰. Plusieurs statuts disposent, par ailleurs, que le congé qui dépasse les limites autorisées est converti de plein droit en «*disponibilité*» pour convenances personnelles¹¹.

§ 2. Les engagements et activités politiques

10. Au cours de sa carrière, l'agent peut être mis à la disposition du Roi ou exercer une activité politique auprès d'un membre d'un gouvernement ou auprès d'un «*groupe reconnu d'une assemblée législative*». Dans ce cas, l'intéressé se voit accorder des congés qui sont assimilés à des périodes d'«*activité de service*». L'agent conserve, dans tous les cas, ses droits à l'avancement de traitement et de grade. Excepté le congé pour mise à disposition du Roi, qui est toujours rémunéré, le maintien du droit au traitement est, en règle, subordonné au remboursement d'un montant équivalent par l'institution politique auprès de laquelle le fonctionnaire est détaché. Un sort particulier est toutefois réservé à l'agent qui exerce ses nouvelles fonctions auprès du gouvernement ou de l'assemblée de la collectivité politique dont il dépend. Dans ce cas, sa rémunération peut, c'est selon, lui être refusée¹² ou, au contraire, lui être accordée sans condition de remboursement¹³. Par dérogation, le statut du personnel de la Commission communautaire française dispose qu'en toute hypothèse, le fonctionnaire perd son droit au traitement¹⁴. Tel est également le cas de l'agent de la

¹⁰ Article 11.71 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002 portant organisation du Ministère de la Communauté flamande et statut de son personnel, *M.B.*, 27 novembre 2002.

¹¹ Article 11, 2°, de l'A.R. du 1^{er} juin 1964 (I) relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenances personnelles, *M.B.*, 23 juin 1964 (toujours d'application pour la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune); article L3.C3.2 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique, *M.B.*, 31 décembre 2003.

¹² Article 96 de l'A.R. du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations, *M.B.*, 28 novembre 1998; article 3 de l'A.R. du 2 avril 1975 relatif au congé accordé à certains membres du personnel des services publics pour accomplir certaines prestations au bénéfice des groupes politiques reconnus des assemblées législatives nationales communautaires et régionales ou au bénéfice des présidents de ces groupes, *M.B.*, 11 avril 1975 (toujours d'application pour les agents de l'administration de l'Etat fédérale, de la Communauté germanophone et de la Commission communautaire commune).

¹³ Article L3.C15.12 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003; article 237 de l'A.Gouv.Rég.Brux.-Cap. du 6 mai 1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 juin 1999.

¹⁴ Articles 9 et 11 de l'A.Coll.C.c.fr. du 23 mai 2002 instituant le congé pour raisons politiques ou pour l'exercice d'un mandat politique pour les membres du personnel de la Commission communautaire française, *M.B.*, 18 juin 2002.

Communauté française ou de la Région de Bruxelles-Capitale, lorsqu'il exerce une activité auprès d'un groupe politique reconnu d'une assemblée législative ou auprès d'un président d'un de ces groupes¹⁵. Le fonctionnaire de la Communauté flamande ne conserve, quant à lui, son droit au traitement que si l'assemblée législative ou le groupe politique en question ne lui verse pas directement sa rémunération¹⁶.

11. L'agent se voit encore octroyer des congés assimilés à des périodes d'«*activité de service*» pour lui permettre de présenter sa candidature à des élections. Il peut faire valoir ses titres à la promotion et conserve son droit à l'avancement de traitement. Ces congés ne sont toutefois pas rémunérés. Dans les administrations centrales de la Communauté française et des commissions communautaires commune et française, ces congés sont, en cas d'excès, convertis de plein droit en «*disponibilité*» pour convenances personnelles¹⁷.

12. Lorsqu'ils remplissent un «*mandat politique*», les agents bénéficient de dispenses ou de congés politiques facultatifs ou d'office. Ils restent en «*activité de service*». C'est à l'exception des fonctionnaires de l'administration centrale flamande et des enseignants néerlandophones qui, en cas de congé politique et non de simple dispense, sont, sauf certains cas, placés en «*non-activité*»¹⁸. Quelle que soit la position occupée par l'agent, seules les dispenses de service donnent lieu à rémunération alors que les congés politiques entraînent une privation de traitement. L'agent conserve, en principe, ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement. Par dérogation, le fonctionnaire de la Communauté flamande qui exerce un mandat politique à temps plein est privé de son droit à l'avancement de traitement¹⁹. Le fonctionnaire et l'enseignant de la Communauté française en congé politique ne peuvent, quant à eux, pas faire valoir leurs titres à la promotion²⁰. Il en va de même pour l'agent de la Commission communautaire française ou de la Commission communautaire commune, lorsqu'il exer-

ce un mandat au sein de la collectivité politique dont il dépend²¹.

§3. L'accomplissement de certaines missions et prestations déterminées

13. Au cours de sa carrière, l'agent peut être amené à accomplir un certain nombre de missions pour lesquels il obtient des congés. Dans les administrations centrales, on distingue, en général, la première autorisation octroyant le «*congé pour mission*» pour une durée maximale de deux ans, d'éventuelles autorisations subséquentes. La première est assimilée à une période d'«*activité de service*» alors que les suivantes placent l'agent en position d'«*inactivité*», à moins que la mission ne revête un caractère d'intérêt général. Les statuts les plus récents suppriment ces distinctions. Ainsi, en Communauté flamande, l'agent ne reste en «*activité de service*» que si la mission est d'intérêt général et ce, dès la première autorisation²². Les missions accomplies par les fonctionnaires de la Région wallonne sont, quant à elles, assimilées à des périodes d'«*activité de service*», que ces missions soient d'intérêt général ou non, qu'elles fassent l'objet d'une première autorisation ou d'autorisations subséquentes²³. L'agent en mission est, en principe, privé de sa rémunération sauf exception, par exemple lorsqu'il est désigné en qualité d'expert national auprès d'institutions européennes. Le droit à l'avancement de traitement et de grade est tributaire de la position qu'occupe l'agent : seul l'agent en activité de service conserve ces avantages.

Dans le secteur de l'enseignement²⁴, on distingue les missions spéciales des missions accomplies dans l'intérêt de l'enseignement. Dans le premier cas, l'agent est mis «*en disponibilité*» et ne perçoit un traitement d'attente que sous condition de remboursement. Dans le second, l'agent reste en «*activité de service*» et conserve, partant, sa rémunération.

14. Lorsqu'il accomplit des prestations militaires, l'agent est soit en «*activité de service*», soit en «*non-activité*», selon que la durée de ces prestations est infé-

¹⁵ Article 4 de l'A.Gouv.Comm.fr. du 8 mars 2002 relatif au congé accordé à un agent pour exercer une activité auprès d'un groupe politique reconnu d'une assemblée, d'un conseil ou d'une commission exerçant la fonction législative au niveau fédéral, communautaire ou régional, ou auprès du président d'un de ces groupes, *M.B.*, 18 avril 2002; article 235 de l'A.Gouv.Rég.Brux.-Cap. du 6 mai 1999.

¹⁶ Article 11.60 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

¹⁷ Article 11, 3°, de l'A.R. du 1^{er} juin 1964 (I) (toujours d'application pour la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune); article L3.C15.11 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003.

¹⁸ Article 11.78 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002; Décr.Comm.fl. du 28 avril 1993 relatif à l'enseignement IV.

¹⁹ Article 11.78 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

²⁰ Article 3 du Décr.Comm.fr. du 10 avril 1995 instituant le congé politique pour être membre du Conseil ou du Gouvernement de la communauté française, *M.B.*, 3 mai 1995; article 3 du Décr.Comm.fr. du 10 avril 1995 instituant le congé politique pour être membre d'une assemblée législative ou d'un gouvernement autres que ceux de la communauté française, *M.B.*, 3 mai 1995.

²¹ Article 3 du Décr.C.c.fr. du 27 avril 1995 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire française en vue de l'exercice d'un mandat de membre de l'Assemblée ou du Collège de la commission communautaire française, *M.B.*, 11 septembre 1996; article 3 de l'Ord.C.c.c. du 27 avril 1995 instituant le congé politique pour les membres du personnel des services du Collège de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de l'exercice d'un mandat de membre du Conseil ou du Collège réuni de la commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 3 juin 1995.

²² Article 11.54 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

²³ Article L3.C11.3 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003.

²⁴ Pour la Communauté française : articles 5, 6 et 22 du Décr.Comm.fr. du 24 juin 1996 portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, *M.B.*, 28 août 1996. Pour les communautés flamande et germanophone : article 35 de l'A.R. du 15 janvier 1974; voy aussi A.R. n° 471 du 24 octobre 1986 portant la limitation du nombre de congés pour mission et la mise à disposition pour mission, attribués aux membres du personnel de l'enseignements et les centres psycho-médico-sociaux, *M.B.*, 20 novembre 1986.

rieure ou supérieure à un mois entier. Lorsqu'il est placé en «*non-activité*», le fonctionnaire est privé de sa rémunération. Il conserve, par contre, ses droits à l'avancement de traitement et de grade.

SECTION II. LES ASPECTS DÉPRÉCIATIFS DE LA CARRIÈRE DE L'AGENT

15. Les événements dépréciatifs de la carrière de l'agent comprennent les mesures prises dans l'intérêt du service (§ 1^{er}), les mesures disciplinaires (§ 2) et les sanctions pénales (§ 3).

§ 1^{er}. Les mesures prises dans l'intérêt du service

16. Parmi les mesures prises dans l'intérêt du service, on isole la suspension préventive et le retrait d'emploi qu'on prend soin de distinguer de la suppression d'emploi.

17. Le fonctionnaire suspendu préventivement reste, en règle, en «*activité de service*». Par exception, les agents de police sont placés en position de «*non-activité*»²⁵. Quant aux membres des forces armées, leur sort est suspendu jusqu'à la décision finale. En cas de condamnation pénale ou de sanction disciplinaire lourde, ils sont rétroactivement placés en «*non-activité*». Dans les autres cas, ils sont considérés comme étant toujours demeurés en «*activité de service*»²⁶. Ces distinctions sont toutefois sans grande conséquence, en tout cas en ce qui concerne la question du maintien du droit à la rémunération. Ainsi, les statuts étudiés disposent tous que la mesure de suspension provisoire peut, dans certaines hypothèses²⁷, entraîner une réduction de traitement brut, généralement de l'ordre de 20%²⁸. Par dérogation, l'ensemble du personnel enseignant, tous réseaux confondus, des trois communautés se voit automatiquement privé de la moitié de son traitement²⁹. Dans les mêmes hypothèses, l'autorité compétente peut encore décider de priver l'agent de ses droits à l'avancement de traitement et de grade. Pour les agents de police placés en position de «*non-activité*», la suppression de ces avantages survient de plein droit.

²⁵ Article 8.2.6. de l'A.R. du 30 mars 2001 portant position juridique du personnel des services de police, *M.B.*, 31 mars 2001.

²⁶ Article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver.

²⁷ En général, lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénale ou disciplinaire en raison d'une faute grave pour laquelle il y a flagrant délit ou indices probants.

²⁸ Pour le personnel des services de police et des forces armées, la retenue de traitement ne peut excéder 25% du traitement brut sans toutefois que son traitement net puisse descendre en deça du revenu d'intégration (article 64 de la L. du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, *M.B.*, 16 juin 1999; article 3, § 5, de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires, *M.B.*, 21 juin 1994).

²⁹ Avec toutefois la garantie d'un traitement au moins équivalent au montant des allocations de chômage auquel l'agent aurait droit s'il bénéficiait du régime de sécurité sociale.

18. Le retrait d'emploi dans l'intérêt du service entraîne, de façon générale, la mise en «*disponibilité*» de l'agent. L'intéressé bénéficie, dans ce cas, d'un traitement d'attente équivalent à sa rémunération ou d'un traitement réduit. Il est privé de ses droits à l'avancement de traitement et de grade. Le statut des agents de la Commission communautaire française dispose, assez curieusement, que l'agent dont l'emploi est retiré est placé soit en «*disponibilité*», soit en «*non-activité*»³⁰. Dans ce dernier cas, il est privé de toute rémunération.

On doit encore noter que la disposition du statut Camu traitant du retrait d'emploi dans l'intérêt du service a été supprimée³¹. Cette mesure ne figure pas non plus dans les statuts des administrations centrales flamande et germanophone qui, on l'a dit, ne connaissent pas la position de la «*disponibilité*».

Pour sa part, le militaire ne connaît pas, non plus, le retrait d'emploi dans l'intérêt du service. C'est que, à l'armée, le retrait d'emploi est un terme générique. Il survient lorsque l'agent traverse divers événements. Ainsi, le retrait d'emploi a lieu, soit à la demande du militaire, pour convenances personnelles, par interruption de carrière ou pour raison familiale, soit est imposé par l'autorité pour motifs de santé, par mesure disciplinaire ou par suspension préventive³². Le militaire dont l'emploi est retiré est placé en «*non-activité*» de service³³. Il ne bénéficie d'un traitement que dans les cas et la mesure déterminés par la loi³⁴.

19. Le retrait d'emploi dans l'intérêt du service ne se confond pas avec la suppression d'emploi. L'article 22 de l'A.R.P.G. dispose, à cet égard, que «*l'agent en réaffectation [par suppression d'emploi] conserve ses droits au traitement et ses titres à carrière*». C'est la raison pour laquelle, dans les administrations centrales, l'agent dont l'emploi a été supprimé demeure en «*activité de service*». Dans le secteur de l'enseignement, par contre, le «*défaut d'emploi*» provoque la mise en «*disponibilité*» du personnel concerné. Il dispose d'un traitement d'attente équivalent à sa rémunération pendant les deux premières années, avant de subir une réduction de traitement. De même, l'enseignant peut, pendant les deux premières années de mise en «*disponibilité*», faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

³⁰ Articles 151, 5°, et 154, 1°, de l'A.Coll.C.c.fr. du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française, *M.B.*, 30 août 1995.

³¹ Par l'A.R. du 12 décembre 2002 portant modifications de diverses dispositions réglementaires en matière de congés et d'absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat, *M.B.*, 25 décembre 2002.

³² Il est à noter que les militaires du cadre de réserve ne connaissent, en toute logique, que le retrait d'emploi imposé par l'autorité.

³³ Article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver.

³⁴ *Voxy* article 3 de la L. du 20 mai 2004 relative aux droits pécuniaires des militaires.

En communautés française et flamande, on a, en outre, institué, pour les Ecoles supérieures, une version allégée du «*défaut d'emploi*», à savoir la «*perte partielle de charge*». En Communauté française, si l'enseignant est mis en «*disponibilité*» pour les heures qu'il ne preste plus, il conserve l'intégralité de sa rémunération, ainsi que tous ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement³⁵. En Communauté flamande, par contre, le personnel des Instituts supérieurs en perte de charge est placé en «*non-activité*» pour la partie de la charge qui n'est plus exercée³⁶.

§2. Les mesures disciplinaires

20. On examine ci-après la suspension disciplinaire et le retrait d'emploi par mesure disciplinaire. On constate, ensuite, que la mise en «*non-activité*» ou en «*disponibilité*» peut en soi constituer une sanction disciplinaire.

21. En cas de suspension disciplinaire, l'agent est placé en «*non-activité de service*». L'autorité compétente peut décider de le priver, pour un temps, de partie de sa rémunération, en règle jusqu'à 20% de son traitement brut. Par dérogation, les enseignants se voient automatiquement amputés de la moitié de leur salaire sans que leur traitement net ne puisse toutefois descendre en deça du niveau des allocations de chômage dont il pourrait, le cas échéant, bénéficier.

Dans tous les cas, les agents suspendus par mesure disciplinaire ne peuvent faire valoir, ni leur titre à la promotion, ni leurs droits à l'avancement de traitement. Il faut encore noter que ni les statuts de la Région wallonne, ni ceux du personnel des forces armées ne reprennent la suspension disciplinaire dans l'arsenal des sanctions qu'il érigent.

22. S'agissant des militaires, le retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire provoque la mise en «*non-activité*» de l'agent qui, privé du droit à l'avancement de grade, conserve toutefois 75% de son dernier traitement³⁷.

23. Le placement de l'agent dans la position de «*non-activité*» peut en soi constituer une sanction disciplinaire. La mise en non-activité disciplinaire est pratiquée dans le secteur de l'enseignement. Les enseignants bénéficient d'un traitement d'attente équivalent à leur rémunération pendant les deux premières années avant d'être réduit au

taux de pension que l'intéressé obtiendrait s'il était admis prématurément à la retraite.

Les enseignants de la Communauté flamande connaissent, en sus, la «*mise en disponibilité par mesure disciplinaire*». Dans ce cas, l'enseignant sanctionné est privé de la moitié de son salaire sans que sa rémunération nette ne puisse descendre en deça des allocations de chômage dont il pourrait, le cas échéant, bénéficier³⁸. Dans tous les cas, l'agent est dépouillé de son droit à l'avancement de traitement et de grade.

§3. Les sanctions pénales

24. Il est encore une particularité au sein des forces armées. Les statuts prévoient que la période de détention préventive suivie d'une peine privative de liberté est assimilée à une période de «*non-activité de service*». Il en va logiquement de même de toute la période d'emprisonnement exécutant la décision de condamnation³⁹. Dans un cas comme dans l'autre, le militaire privé de sa liberté a droit à 50% de son dernier traitement sans que ce montant puisse être inférieur au revenu d'intégration⁴⁰.

25. En conclusion, l'on constate une certaine homogénéité entre les statuts étudiés. Les événements valorisants entraînent, pour la plupart, le maintien de l'agent en position d'«*activité de service*», tandis que les mesures de sanction prises par l'autorité provoquent, en général, la mise en «*non-activité*» ou en «*disponibilité*» de l'agent.

De manière quelque peu paradoxale, l'agent qui vit un événement valorisant et demeure en «*activité de service*» peut se voir priver de l'intégralité de sa rémunération, alors que celui qui subit une mesure de sanction qui le place en «*non-activité*» ou en «*disponibilité*» conserve, en règle, partie de son traitement. C'est que, dans certains cas, la nature même de l'événement vécu, plus que la position administrative, détermine les implications sur la situation pécuniaire et administrative de l'agent. Ainsi, si le fonctionnaire en «*activité de service*» n'est pas rémunéré, c'est généralement qu'il perçoit un traitement pour des prestations qu'il effectue ailleurs, au contraire de l'agent sanctionné. De même, s'il arrive qu'un statut se particularise quant à la détermination de la position administrative, les différences s'estompent, du fait de la nature de l'événement en cause, dès qu'est abordée la question du maintien du droit au traitement. Par contre, l'avancement de traitement et de grade est, semble-t-il, davantage

³⁵ Article 159 du Décr.Comm.fr. du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'enseignement supérieur artistique organisé en écoles supérieures des Arts, *M.B.*, 3 mai 2002; article 27 du Décr.Comm.fr. du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française, *M.B.*, 7 septembre 1996.

³⁶ Article 72 du Décr.Comm.fl. du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en Communauté flamande, *M.B.*, 31 août 1994.

³⁷ Article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver, combiné avec l'article 3, §3, de la L. du 20 mai 2004 relative aux droits pécuniaires des militaires.

³⁸ Articles 65 et 66 du Décr.Comm.fl. du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'Enseignement communautaire, *M.B.*, 25 mai 1991; article 65 du Décr.Comm.fl. du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psycho-médico-sociaux, *M.B.*, 25 mai 1991.

³⁹ Article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver.

⁴⁰ Article 3, §4, de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

dépendant de la position administrative occupée par l'agent.

Indépendamment de la détermination de la position administrative, il faut noter un certain nombre de disparités entre les statuts, s'agissant des «*grappes d'effets*», sans toutefois qu'un statut en particulier ne se singularise. C'est à l'exception, on le constate, des statuts des administrations spéciales qui font souvent preuve de plus d'originalité.

CHAPITRE II. – L'AGENT COMME PERSONNE PRIVÉE DANS SA VIE PRIVÉE

26. Dans sa vie privée, l'agent peut vivre des événements qui modifient le cours de sa carrière professionnelle. On reprend ci-après la classification généralement élaborée par les statuts étudiés qui distinguent les congés ou absences pour convenance personnelle (section première), pour raison familiale (section II) et pour raison de santé (section III).

SECTION I. LES CONGÉS ET ABSENCES POUR CONVENANCE PERSONNELLE

27. Parmi les congés ou absences pour convenance personnelle, on distingue les congés ou absences pris à temps partiel (§ 1^{er}) des congés et absences pris à temps plein (§ 2). On examine ensuite les congés ou absences de fin de carrière (§ 3). Notons d'emblée que l'interruption de carrière à temps partiel et l'interruption de carrière à temps plein répondent, du point de vue des positions administratives, à un régime identique. Pour éviter de se répéter, on aborde seule l'interruption de carrière à temps plein.

§ 1^{er}. *La semaine des quatre jours et les prestations réduites*

28. Dans plusieurs administrations⁴¹, l'agent peut bénéficier du régime de «*la semaine des quatre jours*». Les statuts communautaires et régionaux qui accordent ce congé se réfèrent tous à la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du temps de travail, en principe applicable au seul personnel de l'administration centrale fédérale⁴². Le régime est donc identique pour tous. L'agent demeure, le temps de ce congé, en «*activité de service*».

⁴¹ Tel est le cas du personnel des administrations centrales de l'Etat fédéral, de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire française et des administrations spéciales des forces armées et des services de police.

⁴² L'article 8.1.16. de l'A.R. du 30 mars 2001 portant position juridique du personnel des services de police renvoie également à la loi du 10 avril 1995. En ce qui concerne le personnel des forces armées, les articles 7 et suivants de la L. du 25 mai 2000 instaurant le régime volontaire de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière, M.B., 29 juin 2000, met en place un régime tout à fait similaire.

Il perçoit un traitement correspondant aux prestations réduites, auquel s'ajoute un complément de traitement qui fait partie intégrante de sa rémunération. Il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement comme s'il avait effectué des prestations complètes.

29. Lorsque l'agent demande à pouvoir exercer des «*prestations réduites pour convenances personnelles*», il est, en règle, placé en «*non-activité*». Par dérogation, les agents de la Communauté germanophone restent en «*activité de service*» si la durée des prestations réduites est inférieure à 8 heures par semaine⁴³. Les enseignants des communautés française et germanophone sont, en toute hypothèse, maintenus en «*activité de service*»⁴⁴. En Communauté flamande, l'agent de l'administration centrale qui décide de prendre un «*congé contingenté restreint*»⁴⁵ demeure également en «*activité de service*». Il en va de même du fonctionnaire flamand qui obtient un congé pour prestation à temps partiel. Ce dernier ne sera mis en «*non-activité*» qu'à partir de la sixième année de ce régime⁴⁶. En Région wallonne, le congé pour prestation réduite pour convenance personnelle n'est accordé qu'au fonctionnaire qui a atteint l'âge de 50 ans. Ce congé est assimilé à une période d'«*activité de service*».

Indépendamment de l'appellation, des conditions d'obtention du congé et de la position administrative occupée par l'agent, ces absences ne sont jamais rémunérées⁴⁷. Toutefois, l'agent conserve, en toutes circonstances, ses titres à promotion. En fin de compte, la position administrative du fonctionnaire n'est déterminante que s'agissant du maintien de son droit à l'avancement de traitement : seul l'agent maintenu en «*activité de service*» conserve ce droit pour le temps couvert par les prestations non fournies.

§ 2. *L'interruption de carrière à temps plein, l'absence de longue durée et la mise en disponibilité pour convenance personnelle*

30. L'interruption de carrière professionnelle est unanimement assimilée à une période d'«*activité de*»

⁴³ Article 141 de l'A.Gouv. Comm. germ. du 27 décembre 1996 portant organisation du Ministère de la Communauté germanophone et réglant le recrutement, la carrière et le statut pécuniaire des agents, M.B., 1^{er} février 1997.

⁴⁴ Dans l'enseignement de la Communauté flamande, l'agent qui effectue des prestations réduites ne demeure en activité de service que s'il a atteint l'âge de 50 ans et qu'il a la charge de deux enfants âgés de moins de 14 ans (article 2 de l'A.Gouv.fl. du 26 avril 1990 relatif au congé pour prestations réduites justifiées par des raisons sociales ou familiales et à l'absence pour prestations réduites pour raisons de convenance personnelle au profit d'un membre du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux, M.B., 25 juillet 1990).

⁴⁵ En vertu de l'article 11.70.1^o. de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002, les agents sont autorisés à prendre 20 jours de congé par an par journée ou demi-journée, par période continue ou non.

⁴⁶ Article 11.32 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

⁴⁷ Dans certaines administrations cependant, l'agent qui a atteint l'âge de 50 ans ou qui a la charge de 2 enfants en dessous de 14 ou 15 ans bénéficie d'une légère augmentation de son traitement.

service». L'agent qui interrompt sa carrière n'est plus rémunéré mais a, en principe, droit à des allocations d'interruption. Il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement. Les choses se compliquent si, pour une raison ou pour une autre, l'agent perd son droit aux allocations. Les anciennes réglementations⁴⁸ disposent que la période d'interruption de carrière est convertie de plein droit en «*disponibilité pour convenance personnelle*». Les statuts les plus récents⁴⁹ prévoient, dans l'hypothèse d'un refus d'octroi ou d'une renonciation de l'allocation, que le congé d'interruption de carrière est transformé en «*non-activité de service*». Cette distinction est cependant sans grande conséquence au niveau des effets. L'agent est, en tous les cas, privé de son droit au traitement et à l'avancement de traitement et de grade.

Au sein des forces armées, le congé pour interruption de carrière provoque le retrait d'emploi du militaire qui, partant, est placé en «*non-activité*». Il est privé de sa rémunération mais bénéficie d'une allocation d'interruption⁵⁰.

31. Certains statuts⁵¹ disposent, par ailleurs, que l'agent peut, indépendamment du congé pour interruption de carrière, demander à être mis en «*disponibilité pour convenance personnelle*». Les militaires peuvent également obtenir des congés pour convenance personnelle. Dans ce cas, il y a retrait d'emploi, ce qui entraîne, on le sait, la mise en «*non-activité*» du militaire. D'autres statuts⁵² proposent, comme alternative, les «*absences de longues durées pour convenance personnelle*»⁵³, ce qui

⁴⁸ Article 6 de l'A.R. du 28 février 1991 relatif à l'interruption de carrière professionnelle dans les autres administrations et autres services des ministères, *M.B.*, 22 mars 1991 (toujours d'application pour la Communauté française, la Région de Bruxelles-Capitale et les commissions communautaires française et commune); article 6 de l'A.Gouv.Comm.fr. du 3 décembre 1992 relatif à l'interruption de carrière professionnelle dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux, *M.B.*, 10 février 1993; article 16 de l'A.Gouv.fl. du 16 décembre 1997 relatif à l'interruption de carrière des membres du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux, *M.B.*, 19 février 1998; article 12 de l'A.Gouv.Comm.germ. du 9 novembre 1994 relatif à l'interruption de carrière professionnelle dans l'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux, *M.B.*, 1^{er} décembre 1995.

⁴⁹ Article 123 de l'A.R. du 19 novembre 1998; article 5 de l'A.Gouv.Comm.germ. du 28 septembre 2001 relatif à l'interruption de carrière au sein des ministères et organismes paracommunautaires de la Communauté germanophone, *M.B.*, 28 novembre 2001; article L3.C13.4 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003; article 11.47 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

⁵⁰ Article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver et article 3, § 3bis, de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

⁵¹ Tel est le cas au sein des administrations centrales de la Communauté française, de la Région wallonne, des commissions communautaires française et commune ainsi que dans le secteur de l'enseignement des trois communautés.

⁵² Pour éviter les doubles emplois, les statuts qui reconnaissent la possibilité d'une mise en disponibilité pour convenance personnelle ne permettent à l'agent de s'absenter pour une longue durée que pour des raisons familiales.

⁵³ Il s'agit des statuts de l'administration centrale fédérale, de la Communauté germanophone et de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que des statuts du personnel des services de police.

place l'agent en position de «*non-activité*». Au sein de l'administration centrale flamande, l'agent qui obtient un «*congé contingenté étendu*»⁵⁴ est également en «*non-activité*» de service.

Dans tous les cas de figure, quelle que soit la position administrative occupée, l'agent ne perçoit aucun traitement et est, pendant ces périodes d'absence, privé de ses titres à la promotion et de son droit à l'avancement de traitement.

§ 3. La gestion de fin de carrière

32. Comme pour le régime de la semaine des quatre jours, les statuts communautaires et régionaux qui autorisent le «*départ anticipé à mi-temps*» se réfèrent tous à la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du temps de travail⁵⁵. L'agent qui opte pour ce congé est maintenu en «*activité de service*». Il perçoit un traitement correspondant à ses prestations à mi-temps, augmenté toutefois d'une prime mensuelle. Certains statuts permettent à l'agent de faire valoir ses titres à la promotion⁵⁶, d'autres le lui refusent⁵⁷. L'agent conserve, dans tous les cas, son droit à l'avancement de traitement.

Dans le même ordre d'idée, certains statuts⁵⁸ prévoient que le membre du personnel qui a atteint l'âge de 50 ans peut obtenir jusqu'à l'âge de la retraite un congé pour «*interruption de carrière*» à mi-temps⁵⁹. L'agent dont la carrière est interrompue est, on le sait, en «*activité de service*». Il perçoit une allocation d'interruption et conserve, en principe, ses droits à l'avancement de grade et de traitement⁶⁰.

Rappelons enfin qu'un régime particulier est généralement applicable au fonctionnaire âgé de 50 ans, qui fait le choix de «*prestations réduites pour convenance personnelle*». Bien qu'il soit, en règle, placé en «*non-activité*», l'agent perçoit, à l'instar du fonctionnaire mis en départ anticipé à mi-temps ou en interruption de car-

⁵⁴ En vertu de l'article 11.70 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002, le fonctionnaire flamand peut être autorisé à prendre un congé contingenté de 5 années sur l'ensemble de sa carrière, à prendre par période d'un an au moins.

⁵⁵ L'article 8.18.1. de l'A.R. du 30 mars 2001 portant position juridique du personnel des services de police renvoie également à la loi du 10 avril 1995. En ce qui concerne le personnel des forces armées, les articles 15 et suivants de la L. du 25 mai 2000 instaurant le régime volontaire de la semaine de quatre jours et le régime du départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière met en place un régime tout à fait similaire.

⁵⁶ Tel est le cas des statuts des administrations centrales de l'Etat fédéral, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et des statuts du personnel des services de police.

⁵⁷ Tel est le cas des statuts des administrations centrales de la Communauté française, de la Région wallonne et des statuts des membres des forces armées.

⁵⁸ Voy article 8 de la L. du 7 mai 1999 relatif à l'interruption de la carrière professionnelle du personnel des administrations, *M.B.*, 26 mai 1999; article 11.34 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002; article L3.C3.2. de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003.

⁵⁹ Pour autant qu'il s'engage à ne pas mettre fin à l'interruption partielle de sa carrière jusqu'à sa mise à la retraite.

⁶⁰ Cfr. *supra* n° 30.

rière, un léger boni financier destiné à couvrir, pour partie, les prestations qu'il ne fournit plus. Il peut faire valoir ses titres à la promotion mais est, en général, privé de son droit à l'avancement de traitement ⁶¹.

33. Dans le secteur de l'enseignement, l'agent peut, à certaines conditions d'âge et d'ancienneté, demander à être «*mis en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite*». L'enseignant mis en «*disponibilité*» perçoit un traitement d'attente. A l'armée, le militaire mis en «*disponibilité volontaire jusqu'à la retraite*» reste, par contre, en «*service actif*». Il conserve un traitement équivalent à 80% de sa rémunération normale, mais ne participe plus à l'avancement de grade ⁶².

34. Enfin, les statuts les plus anciens disposent que le fonctionnaire est mis en disponibilité quand il atteint l'âge de la retraite mais ne compte pas assez d'années pour avoir droit à la pension ⁶³. Ce cas de mise en «*disponibilité*» ne figure plus dans les nouvelles réglementations dans la mesure où, actuellement, cinq années suffisent pour ouvrir un droit à la pension dans le secteur public ⁶⁴.

35. En conclusion, les trois positions administratives sont, on le constate, bien présentes s'agissant des congés ou absences pour convenance personnelle. Dans tous les cas, l'agent est, en règle, privé de sa rémunération pour les prestations non fournies ⁶⁵. Cependant, s'il demeure en «*activité de service*», il percevra un boni financier qu'il s'agisse d'allocations, d'un complément de traitement, d'une prime mensuelle ou d'une augmentation proportionnelle de son traitement.

Si les statuts instituent différents congés, utilisent des appellations hétéroclites et adoptent des positions administratives distinctes, une homogénéité se dégage sur la question du maintien du droit au traitement, à l'avancement de traitement et de grade. Les particularités sont mineures et aucun statut ne se singularise.

SECTION II. LES CONGÉS ET ABSENCES POUR RAISON FAMILIALE

36. On donne, d'abord, un aperçu général des congés ou absences pour raisons familiales (§ 1^{er}), pour se concentrer ensuite sur les congés justifiés par la naissance et l'éducation des enfants (§ 2). On expose enfin les congés

exceptionnels et de circonstances pour raisons familiales (§ 3).

§ 1^{er}. Un aperçu général

37. Lorsque l'agent s'absente pour des raisons familiales, les similitudes entre statuts deviennent manifestes. Si, à l'évidence, toutes les réglementations n'autorisent pas l'ensemble des congés exposés ci-après, force est de constater que celles qui les reconnaissent mettent en place des régimes comparables, voire identiques.

38. Ainsi, lorsque l'agent est autorisé à prendre un «*congé pour motifs impérieux d'ordre familial*» ⁶⁶, il reste en «*activité de service*» mais perd son droit à la rémunération.

39. Le membre du personnel peut encore demander à pouvoir exercer des «*prestations réduites pour raisons familiales*». On se souvient que les prestations réduites pour convenance personnelle entraînent, en règle, la «*non-activité*» de service ⁶⁷. Toutefois, lorsque des raisons familiales sont invoquées ⁶⁸, les prestations réduites sont considérées comme des congés, sans traitement, assimilés à une période d'«*activité de service*».

On doit encore noter que la plupart des statuts prévoient un régime particulier d'«*interruption de carrière*» en cas de congé parental, pour administrer des soins palliatifs à une personne ou pour assister et soigner un membre de sa famille qui est gravement malade. Rappelons que l'agent qui interrompt sa carrière perd son droit au traitement mais a droit à des allocations d'interruption. Demeurant en «*activité de service*», il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

Enfin, certains statuts reconnaissent les «*absences de longue durée pour raisons familiales*» ⁶⁹. L'agent est, on le sait, placé en «*non-activité*» et est, par conséquent, privé de son droit au traitement, à l'avancement de traitement et de grade. Par dérogation, le personnel enseignant des trois Communautés peut faire valoir ses titres à la nomination et à la sélection. Quant au militaire qui s'absente pour se consacrer à sa famille, il est placé en «*non-activité*» par retrait d'emploi ⁷⁰. Si le congé parental est pris dans le cadre d'une interruption de carrière, le militaire percevra une allocation d'interruption équivalente à celle dont jouit le personnel des Services publics fédéraux ⁷¹.

⁶¹ Cfr. *Supra* n° 29.

⁶² Articles 4 et 7 de la L. du 25 mai 2000 relative à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées, *M.B.*, 29 juin 2000.

⁶³ Article 1^{er} de l'A.R. du 1^{er} juin 1964 (I) (toujours d'application pour la Communauté française et les commissions communautaires française et commune).

⁶⁴ J. SAROT et D. BATSELE, *Les positions administratives*, in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 361.

⁶⁵ C'est à l'exception de la «*mise en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite*» qui est reconnue dans plusieurs administrations spéciales.

⁶⁶ Il s'agit d'un congé octroyé généralement en cas d'hospitalisation d'un proche déterminé ou pour garder des enfants pendant les vacances scolaires.

⁶⁷ Cfr. *supra* n° 29.

⁶⁸ C'est-à-dire des difficultés survenues au membre du personnel lui-même ou à un proche, membre de sa famille.

⁶⁹ A savoir, l'autorisation de s'absenter pour se consacrer à ses enfants.

⁷⁰ Article 54 de la L. du 13 juillet 1976 relative aux effectifs en officiers et aux statuts du personnel des forces armées, *M.B.*, 11 août 1976, combiné avec l'article 6 de la L. du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver.

⁷¹ Article 3, § 3bis de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

§2. La naissance et l'éducation des enfants

40. L'article 17, §2, de l'A.R.P.G. prévoit que l'agent dispose des avantages repris aux articles 24 à 27 et 31 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordées aux membres du personnel des administrations de l'Etat⁷². Ces dispositions prévoient notamment que le «*congé de maternité*» est assimilé à une «*période d'activité de service*», ce qui implique, à défaut de dispositions formelles contraires, que l'agent féminin conserve tous ses droits au traitement, à l'avancement de traitement et de grade. Les administrations spéciales, non soumises à l'A.R.P.G., offrent les mêmes garanties⁷³.

Bien qu'il ne soit pas protégé par l'A.R.P.G., le «*congé de paternité*»⁷⁴ est, lorsqu'il est consacré, organisé, pour ce qui nous concerne, de manière identique dans toutes les administrations du pays. Ce congé de «*substitution*» est, comme le congé de maternité, assimilé à une période d'«*activité de service*». L'agent conserve logiquement tous ses avantages. Indépendamment du congé de paternité de substitution, le fonctionnaire masculin bénéficie encore d'un congé de circonstances (accouchement) à l'occasion de la naissance de son enfant. Ces absences de quelques jours⁷⁵ sont assimilées à des périodes d'«*activité de service*». L'intéressé conserve ses droits au traitement, à l'avancement de traitement et ses titres à la promotion.

41. En cas d'adoption ou de tutelle officieuse, l'agent se voit accorder un congé en vue d'accueillir l'enfant. Le fonctionnaire demeure, de manière générale, en «*activité de service*» et conserve, partant, tous ses avantages. Une curiosité cependant. En Communautés flamande et française, les statuts du personnel enseignant disposent que si l'agent part à l'étranger en vue de l'adoption, le congé d'accueil prend cours à la date du départ à condition que l'adoption soit réalisée. A défaut, la période de congé est convertie rétroactivement en mise en «*disponibilité pour convenance personnelle*» (cfr: *supra*)⁷⁶.

42. A la suite d'une naissance ou d'une adoption, un «*congé parental*» est consenti à l'agent. Pendant ces périodes de congé, le membre du personnel reste en

«*activité de service*» mais est privé de sa rémunération. Cependant, si le congé est pris dans le cadre d'une interruption de carrière, il perçoit, on le sait, des allocations. L'agent conserve, en tout état de cause, ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement⁷⁷.

§3. Les congés exceptionnels et de circonstances

43. La plupart des administrations du pays accordent des «*congés exceptionnels*» en cas de force majeure résultant d'une maladie ou d'un accident survenu à une personne habitant sous le même toit que le membre du personnel. Ces quatre ou cinq jours de congé⁷⁸ sont assimilés à une période d'«*activité de service*». L'agent conserve tous ses avantages.

44. De manière générale, des «*congés de circonstances*» sont, pour quelques jours, consentis à l'agent, notamment pour son mariage et celui d'un de ses proches ou lors du décès d'un membre de la famille. Sauf les statuts de l'administration centrale flamande, les statuts les plus récents reconnaissent encore des congés de circonstances pour l'ordination ou l'entrée au couvent de l'enfant de l'agent ou de son conjoint, ou encore de la personne avec qui l'agent vit maritalement⁷⁹. Il faut, à cet égard, noter que les nouvelles réglementations ont bien intégré le phénomène des familles recomposées et ses implications. Pendant ces congés de circonstances, l'agent demeure, dans toutes les administrations, en «*activité de service*». Il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

45. En conclusion, on constate que les absences pour raisons familiales sont, en général, assimilées à des périodes d'«*activité de service*», ce qui n'empêche toutefois pas l'agent d'être, dans certains cas, privé de sa rémunération. Il apparaît, par contre, que la position administrative occupée est déterminante pour le maintien du droit à l'avancement de traitement et de grade. Les congés et absences pour raisons familiales révèlent, en tout cas, une certaine unité de conception et d'usage des positions administratives. Les disparités entre statuts sont quasi-inexistantes.

SECTION III. LES CONGÉS ET ABSENCES POUR RAISON DE SANTÉ

46. Parmi les congés et absences pour raison de santé, on parcourt, d'abord, les mesures préventives (§ 1^{er}). On

⁷² La section de législation du Conseil d'Etat a pourtant déconseillé la technique du renvoi dans la mesure où des modifications apportées à un arrêté royal «ordinaire» viennent modifier le contenu de l'A.R.P.G. (J. SAROT et D. BATSELE, *Les positions administratives*, in J. SAROT, *Précis de fonction publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 124).

⁷³ Pour les militaires : article 50 de la L. du 13 juillet 1976. Pour le personnel des forces de police : article 8.5.1. de l'A.R. du 30 mars 2001. Pour les enseignants : article 51 de l'A.R. du 15 janvier 1974.

⁷⁴ Le congé de paternité remplace le congé de la mère qui, soit décède, soit est hospitalisée.

⁷⁵ Selon les administrations, la durée du congé varie de quatre à quinze jours.

⁷⁶ Pour la Communauté française : article 13^{ter} de l'A.R. du 15 janvier 1974. Pour la Communauté flamande : article 5 de l'A.Gouv.fl. du 9 novembre 1994 relatif au congé d'accueil pour les membres du personnel de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux en vue d'une adoption ou d'une tutelle officieuse, *M.B.*, 21 janvier 1995.

⁷⁷ Notons qu'en Région wallonne, le personnel de l'administration centrale ne peut prendre un congé parental que dans le cadre d'une interruption de carrière (article L3.C7.1 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003).

⁷⁸ Par dérogation, l'article L3.C3.4 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique dispose que le congé est consenti pour dix jours mais que seuls les quatre premiers sont rémunérés.

⁷⁹ Plus rares sont les statuts qui accordent des congés pour la communion solennelle d'un enfant de l'agent ou de son conjoint ou pour la participation à une fête de la jeunesse laïque (*Voy* article 15 de l'A.R. du 19 novembre 1998 et l'article 8.4.1. de l'A.R. du 30 mars 2001 portant disposition juridique du personnel des services de police).

aborde, ensuite, les régimes applicables en cas de maladie de courte durée (§2). On examine, enfin, la situation de l'agent dont la maladie se prolonge (§3).

§ 1^{er}. La prévention

47. Le membre du personnel féminin enceinte obtient, en règle, des congés ou dispenses de service pour se rendre et se soumettre à des examens médicaux prénatals qui ne peuvent avoir lieu en dehors des heures de service⁸⁰. Le fonctionnaire demeure en «*activité de service*» et conserve tous ses avantages. Il en est de même, pour l'agent féminin mis en congé lorsque l'activité exercée comporte un risque pour la grossesse au sens des articles 41 et 42 de la loi du 16 mars 1971 sur le travail. C'est encore le cas pour l'agent masculin ou féminin amené à cesser temporairement ses fonctions lorsqu'il est menacé par une maladie professionnelle. Ces deux dernières mesures de protection sont, du reste, reprises dans l'A.R.P.G. et donc imposées à toutes les administrations centrales des communautés et des régions.

48. Plus rares sont les administrations qui accordent un «*congé de prophylaxie*»⁸¹. Il est assimilé à une période d'«*activité de service*». L'agent a droit à son traitement et à l'avancement de traitement et peut faire valoir ses titres à la promotion.

§ 2. La maladie de courte durée

49. L'article 17, 3°, de l'A.R.P.G. dispose que l'agent bénéficie des avantages visés aux articles 41 et 46, § 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat. Selon ces dispositions, l'agent peut, sur l'ensemble de sa carrière, «*obtenir des congés de maladie à concurrence de vingt et un jours ouvrables par douze mois d'ancienneté de service. S'il n'est pas en service depuis 36 mois, son traitement lui est néanmoins garanti pendant 63 jours ouvrables*»⁸². Le congé est toutefois accordé sans limite de temps lorsqu'il est provoqué par une maladie professionnelle, un accident de travail ou un accident survenu sur le chemin du travail⁸³.

Le congé de maladie est assimilé à une période d'«*activité de service*»⁸⁴. Sous quelques réserves rela-

ves à la durée des congés accordés, le régime applicable dans les administrations spéciales étudiées est identique. Par exception, le système mis en place à l'armée est plus complexe. C'est, en règle, le Roi qui détermine le temps pendant lequel le militaire peut être absent pour motifs de santé. Au cours de cette période, le Ministre de la Défense peut, après avoir recueilli l'avis d'une commission médicale, décider de le retirer temporairement de son emploi si celui-ci est incapable de reprendre le service. Chez les militaires, le retrait d'emploi entraîne, on le sait, la mise en «*non-activité*» de l'agent. Ce dernier continue, toutefois, à percevoir 75% de son traitement et l'intégralité de sa rémunération si l'affection dont il souffre a été contractée à l'occasion du service⁸⁵. Pour calculer son ancienneté de grade, la moitié de la période de retrait d'emploi est prise en compte. Cependant, si le retrait d'emploi trouve son origine dans un fait lié au service, il peut continuer à faire valoir ses titres à l'avancement de grade comme s'il était demeuré en «*service actif*».

50. De manière générale, les administrations autorisent, après une absence pour maladie, les «*prestations réduites*» à mi-temps ou dans d'autres proportions. Contrairement au régime de prestations réduites pour convalescence personnelle, les absences sont assimilées à des périodes d'«*activité de service*» pendant lesquelles l'agent a droit à sa rémunération et à l'avancement de grade et de traitement.

§ 3. La maladie de longue durée

51. L'article 17, 4°, de l'A.R.P.G. dispose que l'agent bénéficie des avantages prévus aux articles 65 à 67 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat. Ces dispositions prévoient que l'agent est mis en «*disponibilité*» de plein droit s'il a épuisé le nombre de ses congés de maladie. Il a droit à un traitement d'attente égal à 60% de son dernier traitement d'activité⁸⁶ et à 100% de ce dernier si l'affection dont il souffre est reconnue comme «*maladie grave et de longue durée*». Il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

Les administrations centrales flamande et germanophone ne connaissent pas, on le sait, la position de la «*disponibilité*». Elles ont toutefois mis en place des régimes qui respectent les garanties imposées par l'A.R.P.G. Ainsi, en Communauté flamande, l'agent demeure en «*activité de service*» et conserve tous ses avantages, jusqu'à sa mise à la retraite éventuelle pour inaptitude physique, étant entendu qu'il ne peut être déclaré définitivement inapte qu'après avoir épuisé les 666 jours

⁸⁰ L'article 29 de l'A.Coll.C.c.fr. du 10 octobre 2002 relatif aux congés de courte durée applicables aux agents des services du Collège de la Commission communautaire française étend ces dispenses de service à tout examen médical qui ne peut avoir lieu pendant les heures de service, *M.B.*, 27 novembre 2002. L'article L3.C9.15 de l'A.Gouv.w. du 18 décembre 2003 dispose qu'outre les examens prénatals, l'agent obtient une dispense de travail pour subir des examens de dépistage du cancer, du glaucome, du diabète, du sida et des maladies vasculaires.

⁸¹ Voy articles 197 et 200 de l'A.Gouv.Rég.Brux.-Cap. du 6 mai 1999; article 147 de A.Coll.C.c.fr. du 13 avril 1995; article 8.10.1. de l'A.R. du 30 mars 2001 portant position juridique du personnel des services de police.

⁸² Pour l'agent invalide de guerre, le nombre de jours de congés est porté respectivement à 32 et à 95 (article 41, alinéa 2, de l'A.R.P.G.).

⁸³ Article 46, § 1, de l'A.R.P.G.

⁸⁴ Article 41, alinéa 3, de l'A.R.P.G.

⁸⁵ Article 3, § 2, de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

⁸⁶ Sans que ce montant ne puisse être inférieur aux indemnités qu'il obtiendrait si le régime de sécurité sociale lui était applicable ou s'il était admis à la retraite anticipée pour cause d'inaptitude physique.

de congés de maladie qui lui sont reconnus⁸⁷. En Communauté germanophone, l'agent qui a épuisé ses congés demeure en «*activité de service*» mais voit son traitement être diminué à due concurrence.

Le système prévu pour le personnel enseignant des trois communautés est similaire à celui des administrations centrales, à l'exception du traitement d'attente dont le montant varie avec le temps⁸⁸. Notons toutefois que le personnel enseignant de la Communauté flamande ne peut faire valoir son droit à l'avancement de traitement et ses titres à nomination et à sélection que pendant les deux premières années de disponibilité⁸⁹. Quant au militaire du cadre de réserve⁹⁰, il est envoyé en «*congé illimité*» si, à l'expiration de ses congés de maladie, son état ne lui permet pas de reprendre le service⁹¹. Dans ce cas, il est privé de toute rémunération⁹².

52. En conclusion, on constate, dans le domaine de la santé, une grande homogénéité entre les différents statuts étudiés. L'A.R.P.G. y est, certes, très présent. Il impose aux administrations qui y sont soumises le respect de toute une série de garanties visant la protection de l'agent. Sa situation administrative et pécuniaire n'est susceptible d'être affectée qu'après une longue absence qui entraîne, en général, une réduction de traitement. L'agent conserve, en tout cas, son droit à l'avancement de traitement et de grade. Les administrations spéciales de la police et de l'enseignement offrent, à quelques exceptions près, les mêmes garanties. Seul le statut du personnel des forces armées adopte un régime de congés de maladie véritablement distinct.

⁸⁷ Article 11.24 à 29 de l'A.Gouv.fl. du 15 juillet 2002.

⁸⁸ Pour la Communauté française : article 14 du Décr.Comm.fr. du 5 juillet 2000 fixant le régime des congés et de disponibilité pour maladie ou infirmité de certains membres du personnel de l'enseignement, *M.B.*, 18 août 2000. Pour les communautés flamande et germanophone : article 10 de l'arrêté royal du 18 janvier 1974 pris en application de l'article 164 de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, artistique et normal de l'Etat, des internats dépendants de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements, *M.B.*, 26 février 1974.

⁸⁹ Article 82 du Décr.Comm.fl. du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'Enseignement communautaire; article 56 du Décr.Comm.fl. du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psycho-médico-sociaux; article 74 du Décr.Comm.fl. du 13 juillet 1994 relatif aux instituts supérieurs en communauté flamande.

⁹⁰ A ne pas confondre avec les militaires du cadre actif qui, en cas de retrait d'emploi pour motifs de santé, restent en «*non activité*» et bénéficient d'un traitement d'attente.

⁹¹ Article 40 de la L. du 16 mai 2001 portant statut des militaires du cadre de réserve, *M.B.*, 29 juin 2001.

⁹² Par déduction de l'article 3, § 1^{er}, de la L. du 20 mai 1994 relative aux droits pécuniaires des militaires.

CHAPITRE III. – L'AGENT COMME ACTEUR SOCIAL

53. Dans sa vie sociale, l'agent peut s'absenter du service pour mener des activités solidaires (section première) ou pour répondre à ses devoirs de citoyens (section 2).

SECTION I. L'AGENT SOLIDAIRE

54. De manière générale, le délégué permanent qui jouit d'un congé syndical reste en «*activité de service*». Il perçoit sa rémunération et conserve ses droits à l'avancement de traitement et de grade.

Par ailleurs, l'article 18 de l'A.R.P.G. dispose que «*la cessation concertée de travail ne peut entraîner que la privation de traitement*». De ce fait, le fonctionnaire gréviste d'une administration soumise à l'A.R.P.G. demeure également en «*activité de service*».

55. Dans plusieurs administrations, les agents se voient accorder un «*congé pour raison humanitaire*». Ainsi, l'agent obtient des congés en cas de don de moelle épinière, d'organe, de tissus, voire même de sang, de plaquettes ou de plasma sanguin. Ces absences sont assimilées à des périodes d'«*activité de service*». L'agent conserve tous ses avantages. Il en va de même pour le membre du personnel qui, quatre ou cinq jours par an, accompagne des handicapés et des malades au cours de voyages ou de séjours organisés et subsidiés par les pouvoirs publics.

SECTION II. L'AGENT CITOYEN

56. Certains statuts reconnaissent à l'agent des congés pour exercer, pendant les élections, les fonctions de président, d'assesseur ou de secrétaire de bureaux de vote ou de dépouillement. De même, dans plusieurs administrations, le fonctionnaire obtient un congé pour participer à un jury de cours d'assise ou pour comparaître comme témoin devant une juridiction. Dans tous les cas, le membre du personnel demeure en «*activité de service*». Il peut faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement de traitement.

57. En conclusion, si tous les statuts étudiés ne reconnaissent pas les congés de solidarité et de citoyenneté, ceux qui les accordent les assimilent tous à des périodes d'«*activité de service*» avec les avantages qui s'y attachent.

CONCLUSION

58. Les différents «*événements*» des vies professionnelles, privées et sociales de l'agent sont, en règle, appréhendés de façon identique par tous les statuts étudiés. Ceux-ci adoptent généralement, pour chaque événement, une même position administrative. S'il peut arriver que

des statuts se singularisent quant à la détermination de la position administrative relative à un événement, les particularités s'effacent, le plus souvent, quand on aborde la question des effets sur la situation pécuniaire et administrative de l'agent. Les disparités relatives au maintien ou non du droit au traitement, à l'avancement de traitement et de grade, loin d'être systématiques, apparaissent plutôt comme accidentelles.

On constate, par ailleurs, que la relation de principe qui doit préexister entre la position administrative et la question du maintien de la rémunération est régulièrement mise à mal. Ainsi, l'agent en «*activité de service*» peut, dans certains cas, être privé de sa rémunération, alors que le fonctionnaire mis en «*non-activité*» ou en «*disponibilité*» peut, dans d'autres cas, conserver tout ou partie de son traitement. On peut, dès lors affirmer, que la position administrative détermine davantage le droit au maintien ou non de l'avancement de traitement et de grade que le maintien de la rémunération proprement dit.

59. Si, de façon générale, on constate une réelle unité de conception et d'usage des positions administratives, il faut en rechercher les causes.

L'A.R.P.G. a, certes, un rôle unificateur. S'il n'impose pas de position administrative déterminée, il agit au niveau de la «*grappe d'effets*» en prescrivant le respect de toute une série de garanties visant la protection de l'agent qui fait face à certains événements. Ces garanties apparaissent à ce point fondamentales que même les administrations non soumises à l'A.R.P.G. ont tendance à les respecter.

L'homogénéité constatée entre les statuts étudiés s'explique aussi par le fait que l'Etat fédéral reste compétent dans toute une série de domaines, tels, notamment, celui

du congé syndical, celui du service militaire, celui des accidents du travail et celui des allocations en cas d'interruption de carrière.

Mais c'est aussi et peut-être surtout une longue tradition commune de près de cinquante ans qui fait encore aujourd'hui perdurer une certaine cohésion.

60. Trois raisons viennent, à l'inverse, expliquer les quelques disparités qui apparaissent entre statuts.

Il y a, tout d'abord, le fait que certains statuts ont délaissé la position de «*disponibilité*», mettant, par conséquent, directement en cause son utilité. L'on pourrait envisager, à long terme, la disparition progressive de cette position administrative. A cet égard, il importe de noter que l'administration centrale fédérale ne connaît déjà plus qu'un seul cas de mise en disponibilité. Dans le secteur de l'enseignement, par contre, les événements entraînant la mise en disponibilité de l'agent sont encore nombreux.

Les divergences constatées entre statuts trouvent également leur cause dans la nature de la fonction qu'exerce l'agent. Le personnel des administrations spéciales est, on l'a vu, de par sa fonction, soumis à d'autres règles qui le distingue des agents de l'administration centrale.

Enfin, l'origine des contrastes entre statuts peut être plus inattendue. Ainsi, l'on constate des disparités entre les statuts anciens et les réglementations plus récentes. Ceux-là se basent encore sur d'anciens arrêtés royaux communs qu'ils n'ont que très peu modifiés alors que celles-ci ont établi de nouvelles codifications qui leur sont propres mais qui s'inspirent l'une l'autre. Un peu comme si le désir d'unité subsistait.

Octobre 2004