

## ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 14 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel scientifique des services du Gouvernement et de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région", a donné le 31 mars 1999 l'avis suivant :

### OBSERVATION PREALABLE

En vertu de l'article 13 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, des conditions spécifiques de recrutement peuvent être imposées lorsque la nature des fonctions l'exige mais celles-ci doivent être fixées après concertation avec le Secrétaire permanent au recrutement.

Plusieurs dispositions, dont les articles 6 et 18 en projet, indiquent que de telles conditions seront requises pour le recrutement du personnel scientifique.

Or, des pièces transmises au Conseil d'Etat, il n'apparaît pas que cette formalité ait été accomplie. C'est donc sous la réserve de son accomplissement que le présent projet sera examiné.

### OBSERVATIONS GENERALES

L'arrêté en projet entend déterminer le statut administratif et pécuniaire du personnel "scientifique" appartenant soit au ministère de la Région wallonne, soit au ministère wallon de l'Equipeement et des Transports, soit à l'Institut scientifique de service public, organisme d'intérêt public de la Région wallonne.

.../...

Il apparaît cependant que pour le personnel du Service des études et de la statistique ainsi que pour celui de l'Institut scientifique de service public, il convient d'avoir égard à certaines dispositions décrétales.

1. Ainsi, l'article 17 du décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne prévoyait, d'une part, que le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'ISSeP était fixé par un arrêté délibéré en Exécutif et, d'autre part, que les conditions de recrutement, d'affectation et de promotion du personnel contractuel étaient déterminées par le règlement d'ordre intérieur de l'ISSeP, arrêté par l'Exécutif.

Par un arrêté du 1er décembre 1994, le Gouvernement wallon a fixé le statut des agents de l'ISSeP en rendant applicable à ceux-ci, moyennant certaines adaptations, les dispositions réglementaires régissant le statut des agents des services du Gouvernement.

Il ressort également du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne que le personnel de l'Institut scientifique de service public est, moyennant certaines adaptations, soumis au statut administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement.

Son article 11 a remplacé l'article 17 du décret du 7 juin 1990 précité, en sorte que le Gouvernement n'est plus habilité à déterminer l'ensemble des règles statutaires applicables aux membres du personnel de l'ISSeP, son rôle se

.../...

limitant à apporter aux règles statutaires fixées préalablement par le législateur décréteil, les adaptations nécessitées par les particularités propres à chaque organisme d'intérêt public.

Il existe donc actuellement une norme décrétole et une norme réglementaire qui déterminent quelles sont les règles statutaires applicables au personnel de l'ISSeP.

A cela, s'ajoute l'arrêté en projet pour ce qui concerne le personnel "scientifique" de cet organisme d'intérêt public.

Une telle multiplication des textes pour une seule catégorie d'agents conduit à une insécurité juridique aggravée par le fait que ces textes font eux-mêmes référence à d'autres textes réglementaires.

Il y a lieu de coordonner ces différents textes.

2. Quant à l'article 9, § 1er, du décret du 28 février 1991 portant création d'un Service des études et de la statistique, il dispose que "les agents statutaires du Service sont recrutés, affectés et promus conformément au statut du personnel des établissements scientifiques de l'Etat ...".

A ce jour, cette disposition n'a fait l'objet d'aucune modification.

.../...

Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a expliqué que cette disposition a été perdue de vue et qu'en conséquence, il y a lieu de modifier préalablement le décret précité.

3. D'une manière générale, les dispositions du projet, en tant qu'elles concernent des agents du ministère de la Région wallonne et du ministère wallon de l'Équipement et des Transports, auraient dû être intégrées dans les arrêtés du Gouvernement fixant le régime statutaire de ces agents.

Comme il a déjà été souligné, une telle multiplication des textes va à l'encontre de la sécurité juridique.

4. L'objectif poursuivi par le projet est également de remplacer pour certaines missions le conseil de direction par un jury composé à la fois de hauts fonctionnaires et d'enseignants appartenant à des institutions universitaires.

Il reviendra notamment à ce jury de proposer au Gouvernement wallon les activités scientifiques qui pourront être menées au sein des services et organismes visés à l'article 1er du projet; il lui appartiendra également de déterminer les conditions d'accès à chaque emploi, de formuler une proposition afin de pourvoir à la vacance d'emploi à la suite d'une mutation et d'examiner si les demandes de mutation sont conciliables avec l'intérêt du service.

.../...

Si l'intervention de ce jury est nécessaire lorsqu'il s'agit de donner un avis sur les qualifications scientifiques requises pour pouvoir exercer certaines activités scientifiques, le Conseil d'Etat n'aperçoit cependant pas pour quelles raisons il convient de lui faire assumer des tâches qui touchent à l'organisation interne des services et qui sont généralement de la compétence du conseil de direction.

Ces tâches devraient continuer à être exercées par le conseil de direction après consultation du jury.

#### OBSERVATIONS PARTICULIERES

##### Préambule

1. La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle il y aurait lieu de viser, à l'alinéa 2 du préambule, l'article 9, § 2, du décret du Conseil régional wallon du 28 février 1991 portant création d'un Service des études et de la statistique (1). L'alinéa 2 sera donc omis.

2. A l'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, on visera l'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

---

(1) Cette disposition énonce : "Les agents contractuels sont recrutés et affectés par l'Exécutif soit pour des missions spécialisées à finalité technique et/ou scientifique, soit pour des programmes de durée déterminée, en fonction des disponibilités financières inscrites au budget".

3. A l'alinéa 7, devenant l'alinéa 6, il y a lieu d'écrire :

"Vu l'avis de l'inspecteur des Finances, donné le 22 juillet 1998;"

4. Après le proposant, on ajoutera les mots :

"Après délibération,".

#### Dispositif

#### Articles 1er et 2

Il ressort de l'article 1er, alinéa 4, en projet, que les emplois d'inspecteur général scientifique, de directeur scientifique et d'attaché scientifique sont réservés aux fonctionnaires dont les activités sont des activités de recherches scientifiques ou de direction de recherches scientifiques, "reconnues par le Gouvernement sur proposition motivée du jury visé à l'article 2 du présent arrêté".

Il apparaît que le décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de service public en Région wallonne (ISSeP) institue au sein de cet organisme d'intérêt public à la fois un comité d'accompagnement et une commission scientifique et technique qui pourraient utilement, eu égard aux missions qui leur incombent, donner un avis au Gouvernement sur les recherches scientifiques qu'il convient de reconnaître.

.../...

La multiplication des organes au sein de l'ISSeP n'est pas de nature à favoriser la cohérence des décisions prises au sein de cet organisme. Ainsi, il revient au comité d'accompagnement d'élaborer une proposition de plan stratégique triennal comprenant notamment les priorités stratégiques de l'Institut ainsi que ses activités; quant à la commission scientifique et technique, elle est compétente pour émettre des propositions et des avis au comité d'accompagnement sur les aspects scientifiques et techniques pour l'établissement et la réalisation du plan stratégique.

Il pourrait dès lors y avoir une interférence entre, d'une part, les avis et propositions de ces organes et, d'autre part, les propositions motivées du jury créé par l'arrêté en projet.

L'auteur du projet est invité à clarifier la situation pour ce qui concerne l'ISSeP.

Sous réserve de l'observation générale n° 2, une question du même ordre peut se poser pour le Service des études et de la statistique, le décret du 28 février 1991, précité, mettant en place un Conseil wallon de la statistique dont la mission est notamment de soumettre au ministre un plan pluriannuel de développement de la statistique régionale et de formuler à cet égard toutes propositions utiles.

L'auteur du projet veillera ici aussi à clarifier la situation par rapport aux missions de ce conseil.

.../...

### Articles 3 et 4

La technique de législation par référence à laquelle ces deux dispositions recourent est, en principe, à éviter dans la mesure où elle ne favorise pas la lisibilité des textes et compromet la sécurité juridique.

Un effort de coordination, tel que celui que l'auteur du projet a été invité à faire ci-dessus sous les observations générales n°s 1 et 3, s'impose de toute évidence.

### Chapitres II et IV

1. Les dispositions de ces deux chapitres portent sur des modifications que l'auteur du projet entend apporter pour le personnel scientifique visé à l'article 1er du projet à deux arrêtés du Gouvernement wallon relatif au statut des fonctionnaires en général de la Région.

L'auteur du projet est invité à vérifier systématiquement s'il a correctement adapté l'ensemble des dispositions de ces deux arrêtés à la situation spécifique du personnel scientifique.

Sans une telle vérification, la technique de législation par référence utilisée n'offre aucune garantie quant à la sécurité juridique.

2. Dans les phrases liminaires des articles figurant sous les chapitres II et IV, au lieu de viser

.../...

tantôt un remplacement par une nouvelle disposition, tantôt une insertion ou une suppression de mots, il convient d'écrire systématiquement : "L'article x doit se lire comme suit :".

### Article 13

Cette disposition se donne pour objet de modifier, en ce qui concerne le personnel scientifique visé à l'article 1er du projet, l'article 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région afin d'y remplacer les termes "conseil de direction" par le terme "jury".

Il y a également lieu de lire le second alinéa du paragraphe 2 de cette disposition, qui fait référence aux emplois des rangs A3 à A5, comme se référant aux emplois des rangs A3, A4 et A6 quand il s'agit du personnel scientifique.

### Article 15

1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison, il est fait référence dans le cas d'espèce aux promotions aux rangs A1 et A2.

Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a répondu que le projet ne conduit pas à un cloisonnement entre d'une part la carrière administrative et d'autre part la carrière "scientifique".

.../...

Selon lui, l'inspecteur général scientifique de rang A3 pourra être promu en dehors du cadre du personnel scientifique dans un emploi de rang A2 du cadre administratif.

Par contre, un tel cloisonnement intervient pour l'attaché scientifique et pour le directeur scientifique ainsi que l'indique l'article 18, alinéa 2, en projet.

Cette disposition doit être rédigée de manière plus explicite afin de traduire cette intention.

2. Au 4°, le fonctionnaire devra également témoigner "d'aptitudes à la direction vérifiées par le jury".

Comme il a déjà été souligné dans l'observation générale n° 4, il est permis de se demander si le jury est le mieux placé pour apprécier de telles aptitudes alors que son rôle est d'évaluer les qualifications scientifiques des candidats à des emplois scientifiques.

Par ailleurs, la disposition est muette sur les critères que doit prendre en considération le jury pour vérifier ces aptitudes.

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet est trop imprécise et permet des appréciations arbitraires.

Elle sera en conséquence revue.

.../...

3. L'arrêté en projet n'apporte aucune modification à l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994, précité.

Or, cette disposition concerne des promotions à des emplois des niveaux 2+, 2, 3 ou 4.

Etant donné que la "carrière scientifique" n'intéresse que le niveau 1, il y aurait lieu de prévoir que cette disposition n'est pas d'application dans le cas d'espèce.

#### Article 17

Cette disposition prévoit notamment que l'article 24, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994, précité, tel qu'il aurait été remplacé par l'arrêté en projet ayant fait l'objet de l'avis L. 28.737/2 (1), ne serait pas applicable au personnel scientifique.

Or, le Conseil d'Etat constate que dans le projet L. 28.737/2, il est question seulement de remplacer l'alinéa 2 de l'article 24, précité et non l'alinéa 3 qui dispose qu'"en cas de parité de voix au sein de la Commission, la demande est rejetée".

---

(1) Avis rendu à propos d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant diverses dispositions en vue de favoriser la mobilité entre les services du Gouvernement et certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne, ainsi qu'entre ces organismes".

Il convient que l'auteur du projet clarifie son intention à cet égard.

### Article 18

1. L'article 27, 3°, en projet doit se conformer à l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté royal fixant les principes généraux, en vertu duquel "les programmes des concours de recrutement sont établis par l'autorité compétente après concertation avec le Secrétaire permanent au recrutement".

A supposer que les "exigences" de ces concours de recrutement soient en réalité les programmes, il n'appartient pas au jury de les fixer unilatéralement sans une concertation avec le Secrétaire permanent au recrutement.

2. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité du 4° en projet avec les principes constitutionnels d'égalité et de non discrimination.

En effet, seules les personnes pouvant se prévaloir d'une occupation en tant que personnel scientifique dans le cadre d'un contrat de travail conclu soit à temps plein soit à temps partiel et couvrant une période de quatre ans au minimum, auront accès au concours de recrutement.

Qu'en sera-t-il de ceux qui ont acquis de telles expériences mais en dehors d'un contrat de travail, par exemple dans le cadre d'un contrat de recherche ou dans un régime statutaire (personnel enseignant) ?

.../...

Il y a lieu de justifier objectivement cette différence de traitement.

3. L'arrêté en projet n'apporte aucune modification à l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 précité. Le personnel scientifique étant du niveau 1, il n'est donc pas concerné par la durée du stage pour les candidats fonctionnaires des niveaux 2+, 2, 3 et 4.

Compte tenu des adaptations qui sont systématiquement apportées par le présent projet aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994, précité, il serait logique que cette disposition le soit également.

#### Article 19

La modification apportée à l'article 31, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994, précité, ne semble concerner que les stagiaires qui effectuent leur stage au sein d'un ministère de la Région wallonne.

Qu'en est-il de ceux qui accomplissent ce stage au sein du ministère wallon de l'Équipement et des Transports ou encore au sein de l'Institut scientifique de service public ?

.../...

### Article 25

Seul l'alinéa 2 est visé. On écrira dès lors :

"A l'article 43, alinéa 2, du même arrêté, remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du ..., (la suite comme au projet)".

### Article 26

Interrogé sur la portée de cette disposition, le fonctionnaire délégué a répondu que le directeur scientifique et l'attaché scientifique bénéficient d'échelles de traitement spéciales.

Par contre, l'inspecteur général scientifique n'en bénéficie pas.

Il y a lieu de justifier objectivement pour quelles raisons, il en est ainsi.

### Article 40

L'article 30 en projet est imprécis quant au contenu des conditions d'agrément des formations.

### Article 43

La disposition examinée entend mettre en oeuvre l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux, en vertu duquel le

.../...

Gouvernement est habilité à fixer la liste des tâches auxiliaires ou spécifiques qui peuvent être accomplies par des personnes engagées sous contrat de travail.

Cette disposition étant une dérogation à l'engagement statutaire, il convient de l'interpréter restrictivement.

Or, la disposition en projet considère que les activités scientifiques exercées au sein des services et des organismes visés à l'article 1er du projet sont, en soi, des tâches spécifiques.

Une telle approche du concept de "tâches spécifiques" est incompatible avec la règle définie par les principes généraux.

En conséquence, l'auteur du projet doit identifier parmi ces activités scientifiques celles qui nécessitent des tâches spécifiques et pour lesquelles il convient d'engager un spécialiste par contrat.

#### Article 45

Cet article dispose que "le jury procède au classement des candidats", mais ne précise pas que ce sont des critères exclusivement scientifiques qui doivent présider à un tel classement. Cette précision doit figurer dans le texte.

.../...

#### Article 46

Cette disposition abroge l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du "17 novembre 1994 fixant le statut des agents de l'Institut scientifique de service public".

Or, le statut de ces agents est réglé par un arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 1994.

En conséquence, l'article 46 du projet doit être rectifié.

#### Article 48

Cette disposition entend donner la qualité de "personnel scientifique contractuel" aux personnes qui, à l'heure actuelle, sont dans les liens d'un contrat de travail avec les services et organismes visés à l'article 1er du projet et qui exercent des activités scientifiques à titre principal.

Il est cependant rappelé à l'auteur du projet que l'engagement contractuel doit, au sein de la fonction publique, rester l'exception.

Comme il a déjà été dit sous l'article 43 du projet, l'engagement contractuel ne peut avoir lieu que dans les conditions de l'article 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux.

.../...

Cette dernière disposition ne permet en aucun cas de "régulariser" des engagements contractuels qui ne répondraient pas aux exigences des principes généraux.

En conséquence, cette disposition doit être fondamentalement revue.

#### Article 49

Cette disposition étant une conséquence de l'article 48 du projet, il est renvoyé à l'observation formulée sous cette disposition.

#### Article 51

On écrira :

"Le ministre ayant la fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

-----

La chambre était composée de

|           |                 |                         |
|-----------|-----------------|-------------------------|
| Messieurs | R. ANDERSEN,    | président de chambre,   |
|           | C. WETTINCK,    | conseillers d'Etat,     |
|           | P. LIENARDY,    |                         |
|           | F. DELPEREE,    | assesseurs de la        |
|           | J.-M. FAVRESSE, | section de législation, |
| Madame    | M. PROOST,      | greffier.               |

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN