

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 17 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales", a donné le 26 avril 1999 l'avis suivant :

I. En ce qui concerne la compétence attribuée aux membres du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux relations internationales, ci-après dénommé C.G.R.I., de représenter la Région wallonne

1. Le préambule de l'arrêté en projet vise à titre de fondement juridique l'accord de coopération conclu entre la Communauté française de Belgique et la Région wallonne, "mettant en oeuvre le rapprochement des administrations compétentes en matière de relations extérieures", signé le 27 janvier 1998.

Cet accord de coopération a cependant pour seul objet de prévoir les conditions dans lesquelles le commissaire général aux relations internationales de la Communauté française peut assurer l'intérim du directeur général des relations extérieures de la Région wallonne, et vice-versa. Il ne constitue dès lors en aucun cas, une base juridique suffisante pour attribuer aux membres du personnel de la carrière extérieure du C.G.R.I. la compétence de représenter la Région wallonne (1).

L'accord précité ne permet pas non plus à la Communauté française de prendre des dispositions réglementaires relevant du régime statutaire des agents appartenant de la Direction générale des Relations extérieures du

(1) Voir, par exemple, à cet égard les articles 4, 13 et 22 du projet.

Ministère de la Région wallonne, ci-après dénommée D.G.R.E. (1).

Il ressort des explications fournies par le fonctionnaire délégué qu'en réalité l'arrêté en projet trouve son fondement dans un accord de coopération du 21 novembre 1996, signé entre la Communauté française et la Région wallonne et ayant pour objet le rapprochement des administrations compétentes en matière de relations internationales.

En vertu de l'article 1er de cet accord de coopération, la Communauté française et la Région wallonne ont décidé de renforcer mutuellement leurs moyens d'action dans le domaine des relations internationales, notamment par la coordination de leurs administrations respectives chargées des relations internationales, à savoir le C.G.R.I. et la D.G.R.E..

A cette fin, ils ont institué un Comité de coordination administrative des relations internationales composé d'une délégation de quatre agents du C.G.R.I. et de quatre agents de la D.G.R.E..

Les missions de ce Comité sont, en vertu de l'article 2 de l'accord de coopération, "d'assurer l'organisation et le fonctionnement des services appelés à travailler en commun ..., d'organiser l'information entre les administrations, de coordonner certaines actions à l'étran-

(1) Voir, par exemple, à cet égard les articles 5 et 7 du projet.

ger et la préparation de commissions mixtes ainsi que réaliser des publications communes".

L'article 5 de cet accord prévoit également que la Communauté française et la Région wallonne pourront, pour leurs services administratifs établis à l'étranger, envisager de regrouper leurs délégations, leurs représentations "de manière ... à limiter les frais de fonctionnement liés aux infrastructures et à assurer une visibilité commune".

L'article 6 de l'accord dispose que les frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement feront l'objet d'un accord entre le Ministre des Relations internationales de la Communauté française et le Ministre des Relations internationales de la Région wallonne.

Quant aux agents affectés dans les services communs, ils reçoivent leurs instructions tant du Commissaire général du C.G.R.I. que du Directeur général de la D.G.R.E., conformément à l'article 7 de l'accord.

Aux termes de l'article 8 de l'accord, les agents ainsi affectés dans les services communs, conservent leur statut administratif d'origine et bénéficient des règles de mobilité et de promotion applicables dans l'administration dont ils émanent.

Cet accord de coopération n'a pas fait l'objet de décrets d'assentiment et n'a, en conséquence, pas été publié.

.../...

L'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose, notamment, que les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun.

De tels accords doivent être soumis à l'assentiment des assemblées lorsqu'ils portent sur des matières réglées par décret, lorsqu'ils grèvent la Communauté ou la Région ou lient des Belges individuellement.

Il est permis de se demander si, dans le cas d'espèce, l'accord de coopération n'aurait pas dû être soumis à la procédure législative de l'assentiment.

Il apparaît que le C.G.R.I. a été créé par un décret du 1er juillet 1982 qui définit, notamment, les missions de cet organisme d'intérêt public.

L'accord de coopération va, dans une certaine mesure, influencer ces missions puisque le commissaire général devra tenir compte du point de vue du Comité de coordination pour ce qui concerne la gestion et l'organisation de certains de ses services qui travailleront en commun avec les services de la D.G.R.E..

Par ailleurs, comme l'indique l'article 6 précité de l'accord de coopération, ce rapprochement des services compétents de la Communauté française et de la Région wallonne implique une répartition des frais de personnel, de

.../...

fonctionnement et d'équipement. L'accord va ainsi grever la Communauté française et la Région wallonne.

Pour ces différentes raisons, l'accord de coopération du 21 novembre 1996 aurait dû faire l'objet de décrets d'assentiment tant de la Communauté française que de la Région wallonne.

Sans ces assentiments, l'accord de coopération ne peut sortir ses effets et ce, en vertu de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale précitée.

De nombreuses dispositions du projet sont dès lors à revoir, afin d'y supprimer toute référence à la Région wallonne, ou toute compétence la concernant. Tel est le cas des articles 4, 5, 7, 13, 22, 23, 24, 33 et 55 du projet.

2. De telles dispositions devraient en réalité faire l'objet d'un nouvel accord de coopération.

2.1 Ainsi en est-il de l'article 4 du projet qui modifie l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mai 1997 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du C.G.R.I. afin que les membres du personnel statutaire de la carrière extérieure du Commissariat général représentent à la fois la Communauté française et la Région wallonne.

Il n'appartient pas au Gouvernement de la Communauté française d'organiser unilatéralement la représenta-

.../...

tion des intérêts de la Région wallonne par le biais de ses propres agents.

Une telle disposition doit être consacrée par un accord de coopération. A supposer que la Communauté française veuille se prévaloir de l'article 5 de l'accord de coopération du 21 novembre 1996 pour justifier l'article 4 du projet, les termes mêmes de cette disposition de l'accord ne permettent pas une telle représentation. Il y est dit en effet que la Communauté française et la Région wallonne veilleront à regrouper, à chaque fois que cela sera possible, pour leurs services établis à l'étranger, leurs délégations, leurs représentations de manière à limiter les frais de fonctionnement liés aux infrastructures et à assurer une visibilité commune.

Il ne ressort nullement de cette disposition que la représentation de la Région wallonne à l'étranger pourrait être assurée par des agents de la Communauté française.

Ce pouvoir de représentation étant un des éléments essentiels des prérogatives de puissance publique de la Région wallonne, il ne se conçoit pas qu'il soit organisé en l'absence d'un accord de coopération clair à ce propos.

La même observation vaut pour l'article 13 du projet qui prévoit expressément que les membres du personnel statutaire de la carrière extérieure du C.G.R.I. sont tenus d'accomplir les devoirs liés à l'exercice de leur fonction dans le souci constant des intérêts de la Communauté française et de la Région wallonne.

.../...

2.2 Plusieurs dispositions du projet font également référence à un "mécanisme réglementaire commun à la Communauté française et à la Région wallonne garantissant la réciprocité". Sur la base d'un tel mécanisme, on voit apparaître dans certains organes du C.G.R.I., tel le conseil de direction, des fonctionnaires de la D.G.R.E. (article 5 du projet) ou encore au sein du collège de stage (article 7 du projet).

En vertu des articles 23 et 24 du projet, les délégués de la carrière extérieure font l'objet de changements d'affectation de poste tous les quatre ans. Un appel aux candidatures est organisé et concerne à la fois les membres du personnel du C.G.R.I. et les membres du personnel statutaire de niveau 1 de la D.G.R.E..

Les dispositions précitées déterminent les conditions de participation à cet appel tant pour les agents du C.G.R.I. que pour ceux de la D.G.R.E. et mettent en place un comité d'affectation regroupant des représentants du C.G.R.I. et de la D.G.R.E., chargé de l'examen des candidatures.

Les délégués seront désignés par le Gouvernement de la Communauté française.

Enfin, en vertu de l'article 33 du projet, les délégués conservent leur échelle barémique et bénéficient des indemnités liées à la fonction.

.../...

L'ensemble de ces dispositions a pour objet de régir, dans une certaine mesure, le statut administratif et pécuniaire des agents de la D.G.R.E..

Il n'appartient pas au Gouvernement de la Communauté française de prendre de manière autonome de telles dispositions.

A supposer que le Gouvernement veuille à nouveau se prévaloir de l'accord de coopération du 21 novembre 1996, il ressort clairement de l'article 8 de cet accord que les agents affectés dans un service commun restent soumis à leur statut d'origine.

En conséquence, ces dispositions du projet doivent être omises en tant qu'elles méconnaissent l'article 87, § 3, de la loi spéciale précitée, en vertu duquel chaque Communauté et chaque Région est compétente pour fixer les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de son personnel.

2.3 En conséquence, les dispositions en projet examinées sub 2 doivent faire l'objet d'un accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne. En tant qu'il contient des règles statutaires relatives aux agents de la D.G.R.E. et tient, à ce titre, individuellement les Belges, cet accord doit être soumis à l'assentiment des Conseils de la Communauté française et de la Région wallonne.

.../...

II. En ce qui concerne la compétence de la Communauté française par rapport à la représentation diplomatique

L'article 12 du projet dispose que :

"En activité de service dans un poste à l'étranger, les membres du personnel statutaire de la carrière extérieure portent le titre des fonctions qu'ils exercent : Conseiller, Premier Conseiller, Délégué ou Délégué général.

A l'administration centrale, les membres du personnel statutaire de la carrière extérieure portent le titre des fonctions qu'ils exercent ou le titre diplomatique qui correspond à leur grade."

L'article 22 du projet prévoit quant à lui que :

"Pour l'application du présent chapitre, il faut entendre par poste toute représentation diplomatique de la Communauté française et de la Région wallonne."

La question du statut des représentants des Communautés et des Régions dans les postes diplomatiques et consulaires a fait l'objet d'un accord de coopération le 18 mai 1995.

Il résulte des articles 3, § 2, et 4, de cet accord que les titres "diplomatiques" que peuvent porter les représentants des Communautés et des Régions en tant que membres d'un poste diplomatique ou consulaire sont ceux d'"attaché" de la Communauté ou de la Région, de "délégué" de la Communauté ou de la Région ou encore, dans un seul cas pour chaque Communauté ou Région, de "délégué général".

.../...

Il ressort également de cet accord de coopération que les représentants des Communautés et des Régions sont soumis à l'autorité diplomatique du chef de poste lequel a des missions de coordination et de direction à l'égard de l'ensemble des membres faisant partie du poste diplomatique ou consulaire.

Comme l'ont écrit les professeurs R. Ergec et A. Alen,

"du principe constitutionnel suivant lequel c'est le Roi qui dirige les relations internationales, il découle qu'il appartient au Roi de décider de reconnaître les Etats étrangers et d'entretenir des relations diplomatiques avec eux ... Il ressort de ce qui précède que les communautés et les régions ne peuvent établir à l'étranger leur propre représentation diplomatique ou consulaire." (1).

Il appartient donc à la Communauté française de respecter ces règles répartitrices de compétence et de modifier en ce sens les articles 12 et 22 du projet.

III. En ce qui concerne la technique de la réglementation par référence

1. En son titre premier et, plus encore, en son titre II, le projet fixe de quelle manière il convient de lire, en ce qui concerne le personnel de la carrière exté-

(1) "La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat de 1993", Textes et Documents, 2ème édition, ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1998, pp. 23-24.

rière du C.G.R.I., l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mai 1997 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux Relations internationales (1), qui s'applique aux membres de la carrière intérieure de ce commissariat (2).

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mai 1997 précité, fixe quant à lui la manière dont doivent se lire, pour les agents de la carrière intérieure, certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française.

Les dispositions du projet réglementent donc la carrière extérieure des agents du C.G.R.I. par un procédé que l'on peut qualifier de "renvoi en cascade".

Si, du point de vue de la légistique, l'usage de la technique de la législation par référence est déconseil-

(1) Arrêté dont il est utile de rappeler qu'il coexiste avec l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 décembre 1982 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel du Commissariat général aux Relations internationales (Moniteur belge du 4 décembre 1982) non entièrement abrogé.

(2) Le même procédé est utilisé dans le titre IV, en ce qui concerne la manière dont doivent être lus les articles 3, 4 et 19 de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle.

lé (1) et non proscrit, en revanche, une telle technique doit être proscrite lorsque les renvois sont effectués à un texte qui fait lui-même référence à un autre texte (2).

Procéder de la sorte engendre en effet des incertitudes juridiques trop grandes, notamment en ce que les destinataires de la norme ne sont pas en mesure de déterminer clairement quelle est la teneur exacte du texte qui leur est applicable. La lecture du projet met en évidence qu'il est extrêmement malaisé de déterminer comment doit se lire le statut des membres du personnel de la carrière extérieure du C.G.R.I.

De plus, des difficultés supplémentaires apparaîtraient en cas de modifications apportées à l'arrêté auquel il est renvoyé (c'est-à-dire l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 mai 1997 précité), ou en cas de modifications apportées au texte auquel cet arrêté renvoie (c'est-à-dire l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996).

(1) Quant aux mises en garde faites par la doctrine relatives à l'usage de la technique de la législation par référence. Voir R. ANDERSEN, "Les méfaits de la législation par référence", note sous Cass., 10 octobre 1991, Droit comm., 92/3, pp. 198 à 201; C. LAMBOTTE, "Technique législative et codification", Story-Scientia, Bruxelles, 1988, pp. 58 à 68; N. MOLFESSIS, "Le renvoi d'un texte à un autre", Les mots de la loi, Economica, Paris, 1999, pp. 55 à 72.

(2) N. MOLFESSIS, op. cit., p. 72.

Il deviendrait dans ce cas particulièrement difficile, voire impossible, de déterminer la portée exacte de la norme. Que se passerait-il, par exemple, si une disposition de l'arrêté du 9 mai 1997 à laquelle il était renvoyé, se trouvait abrogée ? On serait en présence d'un renvoi que la doctrine qualifie de renvoi "en blanc" (1), constitutif d'insécurité juridique.

Il convient donc, dans le projet, de rédiger in extenso, la teneur des dispositions applicables au personnel de la carrière extérieure du C.G.R.I.

Outre qu'elle remédie aux problèmes d'insécurité juridique, cette manière de faire comporte l'avantage de permettre à l'auteur du projet de rédiger le statut du personnel de la carrière extérieure du C.G.R.I. en tenant compte, pour chaque aspect de ce statut, des spécificités de cette carrière.

2. Les dispositions en projet font également souvent référence "aux dispositions statutaires régissant la matière" (2). Une telle façon de faire n'est pas compatible avec les exigences de la sécurité juridique. Dans le respect de celle-ci, il convient de désigner expressément les dispositions réglementaires applicables au cas d'espèce.

(1) N. MOLFESSIS, op. cit., p. 70.

(2) voir, notamment, les articles 23, alinéa 4, 27 et 28 du projet.

3. Le chapitre 8 du Titre III du projet renvoie, à de nombreuses reprises, à d'autres arrêtés du Gouvernement de la Communauté française qui devront, notamment, fixer le montant des différentes indemnités qui y sont consacrées.

Une nouvelle fois, il convient d'éviter une multiplication des textes réglementaires. Il est dès lors souhaitable que le texte en projet précise lui-même ces montants ou les modalités d'octroi de ces indemnités.

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué que le Gouvernement a déjà élaboré un arrêté qui complète les dispositions du chapitre VIII.

En conséquence, il convient d'intégrer ce projet directement dans l'arrêté en projet.

4. La technique de la réglementation par référence est également appliquée dans le Titre IV du projet où il est fait référence à des dispositions de l'arrêté royal du 1er juin 1964 relatif à certains congés accordés à des agents des administrations de l'Etat et aux absences pour convenance personnelle.

L'attention de l'auteur du projet est cependant attirée sur le fait que cet arrêté royal a été abrogé par un arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat.

.../...

L'article 45, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux oblige, notamment, la Communauté française à accorder à ses agents, pour des prestations de travail complètes, d'une part, un congé annuel de vacances dont la durée est au moins celle fixée par les articles 3, § 1er, et 4 de l'arrêté royal du 1er juin 1964, précité, et, d'autre part, en cas de maladie ou d'invalidité empêchant l'agent d'exercer normalement ses fonctions, le bénéfice des avantages visés par les articles 14, § 1er, et 15 du même arrêté.

L'arrêté royal du 1er juin 1964, précité, ayant été abrogé, il convient de se reporter à l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité, et de vérifier si les droits minimaux prévus à l'article 45 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux ont été maintenus.

Tel est bien le cas pour les jours de congé accordés pour les vacances annuelles ainsi que pour les congés de maladie.

En conséquence, la Communauté française se doit de respecter ces nouvelles dispositions de l'arrêté royal du 19 novembre 1998, précité.

Mieux vaut, en l'espèce, prendre des dispositions autonomes tout en respectant les droits prévus par les principes généraux.

.../...

IV. En ce qui concerne l'économie générale du texte

1. De manière générale, la question se pose de savoir si le texte en projet ne comporte pas des lacunes.

C'est ainsi par exemple que dans le titre III du projet, le chapitre premier fixe les titres que les membres du personnel statutaire de la carrière extérieure peuvent porter ainsi que les fonctions qu'ils peuvent exercer, mais sans établir de hiérarchie entre ces fonctions.

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué que le Gouvernement a élaboré un projet d'arrêté fixant le cadre du personnel du C.G.R.I. relevant de la carrière extérieure et qu'il convient de s'y rapporter pour comprendre la hiérarchie des grades.

En réalité, de telles règles doivent figurer dans l'arrêté en projet, le cadre organique n'ayant pas une telle fonction. Il revient à celui-ci de fixer le nombre d'emplois pour chaque catégorie de personnel.

2. Dans le chapitre III du même titre, consacré au "mandat de délégué général", aucun lien n'est établi entre l'"avis motivé" émis par le conseil de direction à propos des candidats à l'exercice d'un mandat de délégué général, dont il est question à l'article 17, et la désignation à un tel mandat par le Gouvernement, dont il est question à l'article 14. Dans quelle mesure le Gouvernement est-il tenu par cet avis ? Comment peut-il y déroger ?

.../...

Ce chapitre n'apporte pas plus de précisions quant aux qualifications requises pour pouvoir être sélectionné comme candidat à la fonction de délégué général, ni quant au rôle exact de ce délégué.

Qu'advient-il du mandat dans l'hypothèse où le délégué général aurait commis une faute grave ?

Le projet doit aussi indiquer que la durée du mandat sera prise en compte pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire et de l'ancienneté administrative de l'agent et ce, conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux.

3. La lecture du chapitre VIII du même titre, consacré aux "indemnités et allocations diverses", ne permet pas de lever certaines incertitudes. La question se pose notamment de savoir si les indemnités n'ont pas été définies avec un manque de précision tel que celles-ci pourraient, dans certains cas, faire double emploi. Par exemple, l'article 48 prévoit une "intervention dans [les] frais de logement", alors que "l'indemnité de poste" prévue à l'article 37, 6), comporte déjà une "indemnité pour frais de résidence".

Il ressort des explications du fonctionnaire délégué que ces dispositions du projet sont inspirées des dispositions fédérales qui déterminent les indemnités des diplomates belges.

.../...

Des documents transmis au Conseil d'Etat, il apparaît que c'est une lettre circulaire entrée en vigueur le 1er janvier 1999 qui détermine ces différentes indemnités.

Si la volonté de l'auteur du projet est de se référer à cette lettre circulaire, il convient d'insérer dans l'arrêté en projet les dispositions d'une telle circulaire.

*

*

*

En conséquence, le projet doit, à bien des égards, être fondamentalement repensé.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	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. C. AMELYNCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN