

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 30 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant des dispositions administratives et pécuniaires applicables aux attachés économiques et commerciaux de l'agence wallonne à l'exportation", a donné le 26 mai 1999 l'avis suivant :

1. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles fait figurer la politique des débouchés et des exportations parmi les matières ressortissant à la compétence des régions. Initiée en 1988 et approfondie en 1993, la régionalisation progressive de cette matière a eu notamment, comme corollaire, des transferts successifs vers la Région wallonne, d'attachés économiques et commerciaux contractuels, provenant de diverses collectivités politiques. Par la suite, la Région elle-même a également procédé à des engagements d'attachés contractuels. Constatant la disparité des situations juridiques applicables à ce personnel, l'auteur du projet entend procéder à une harmonisation axée sur l'adoption de "dispositions" spécifiques qui gouverneraient essentiellement le recrutement et les aspects pécuniaires.

L'intitulé de l'arrêté en projet est ambigu en ce qu'il préfère le terme de "dispositions" à celui de "statut", alors qu'à plusieurs reprises dans la note adressée au Gouvernement wallon, ce dernier mot est utilisé. De même, maintes dispositions s'inscrivent dans le moule statutaire, notamment celles relatives à la procédure de recrutement des nouveaux attachés (articles 6, 7 et 8 de l'arrêté en projet), alors que d'autres, telle celle relative à la procédure de licenciement (article 13, alinéa 2), sont imprégnées de la flexibilité offerte par le régime contractuel. L'enchevêtrement des deux types de règles est d'ailleurs tel, que l'inspecteur des finances évoque dans son avis, un "parastatut applicable à des agents contractuels".

.../...

L'article 3 du projet lève cependant toute équivoque puisqu'il qualifie les missions exercées par les attachés économiques et commerciaux de spécifiques au sens où l'entend l'article 2, 3°, de l'arrêté du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux, seul article qui autorise le recours à l'engagement de personnel contractuel pour l'accomplissement de tâches auxiliaires et spécifiques.

2. En réalité, le Gouvernement ne peut pas se prévaloir en l'espèce de l'exception prévue par l'article 2, 3°, précité et ce, pour une pluralité de motifs.

2.1. L'article 24 du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, dispose que ce nouvel organisme d'intérêt public (1) est soumis aux dispositions du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne. L'article 2 du décret du 22 janvier 1998 pose en principe que l'ensemble du personnel des organismes d'intérêt public énumérés à l'article 1er est soumis aux "dispositions qui constituent le statut administratif et pécuniaire des agents des services du Gouvernement", ce dernier conservant la faculté de procéder aux "adaptations nécessaires", "en fonction des particularités éventuelles de chaque organisme".

(1) L'article 1er confère la personnalité juridique à l'Agence, qui en était dépourvue antérieurement puisqu'elle était un service à gestion séparée du Ministère de la Région wallonne.

L'article 13, alinéa 1er, du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, dispose que le Gouvernement fixe le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence. Cette disposition renvoyant, par le truchement de l'article 24 du décret du 2 avril 1998 précité, à l'article 2 du décret du 22 janvier 1998, les deux dispositions doivent se concilier entre elles. En d'autres termes le Gouvernement est compétent pour fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence, en tenant compte des particularités éventuelles de l'Agence.

L'article 13, alinéa 3, du décret du 2 avril 1998 charge notamment le Gouvernement de déterminer les modalités de transfert vers l'Agence, du personnel de l'ancien service à gestion séparée ainsi que des attachés économiques et commerciaux. L'arrêté du 17 décembre 1998 déterminant les modalités de transfert de membres du personnel du Ministère de la Région wallonne à l'Agence wallonne à l'exportation pourvoit à l'exécution de cette obligation; les membres du personnel engagés par contrat de travail (article 1er, § 1er, 1°), y compris les attachés économiques et commerciaux (article 2, § 1er, 2°), sont concernés, à l'instar du personnel statutaire. Par la suite, un arrêté du 14 janvier 1999 portant transfert de membres du personnel du Ministère de la Région wallonne à l'Agence wallonne à l'exportation a été adopté afin que le transfert soit effectif dès le 1er janvier 1999.

A l'issue de ce transfert, les attachés économiques et commerciaux sont devenus, à part entière, des membres du personnel de l'Agence. Or, les termes de l'article 13 du décret du 2 avril 1998 précité ne font nullement ressortir

.../...

une quelconque volonté du législateur décrétal d'établir une distinction de régime entre les attachés et les agents qui font partie des services internes. Il n'est donc pas possible d'en inférer une interprétation selon laquelle le Gouvernement pourrait soumettre les attachés économiques et commerciaux à des dispositions qui ne soient pas statutaires.

Le législateur décrétal a donc établi des règles strictes. Il faut en particulier retenir que l'économie de l'article 13, alinéas 1er et 3, s'oppose à ce que le Gouvernement puisse, fût-ce sur pied de l'article 2, 3°, de l'arrêté fixant les principes généraux, exclure les attachés économiques et commerciaux du régime statutaire.

2.2. De surcroît dans un cas quelque peu similaire (1), la section de législation du Conseil d'Etat, dans un avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au classement hiérarchique et à la carrière des membres du personnel de l'Office belge du commerce extérieur" (2), s'est prononcée sur le statut hybride des membres du personnel de cet organisme d'intérêt public. Elle a estimé que l'engagement contractuel de membres du personnel de l'Office, auquel il avait été procédé en invoquant le bénéfice de l'exception

(1) Avec la différence notable qu'aucune disposition légale du type de l'article 13 du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, ne cadennassait totalement le pouvoir du Roi.

(2) Voir l'avis L. 27.115/4, donné le 29 décembre 1997 sur un projet d'arrêté royal "relatif au classement hiérarchique et à la carrière des membres du personnel de l'Office belge du Commerce extérieur".

consistant en l'exercice de tâches spécifiques (1), était critiquable, eu égard à l'interprétation restrictive qu'il convenait de réserver à ladite exception.

En réalité, les tâches spécifiques, au sens de la dérogation ouverte par l'article 2, 3°, de l'arrêté du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux, sont celles dont l'accomplissement nécessite, ponctuellement, une expertise particulière inexistante au sein des services du Gouvernement considéré ou de la personne morale de droit public qui en dépend (2). Le Gouvernement doit certes dresser la liste de ces tâches, mais, ce faisant, il ne peut dénaturer la signification du critère de spécificité.

Il va sans dire que les attachés économiques et commerciaux, membres du personnel de l'Agence wallonne à l'exportation, ne sont pas susceptibles de répondre aux exigences que le recours à ce critère postule. En effet,

(1) L'article 1er de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique formule les exceptions permettant d'engager du personnel contractuel en des termes identiques à ceux de l'article 2, 3°, de l'arrêté du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux.

(2) Voir à ce sujet la contribution de F. Leurquin-De Visscher, "Le personnel contractuel dans la fonction publique régionale en Belgique", in Les agents contractuels dans la fonction publique régionale, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 37 à 55.

leurs activités relèvent des missions générales (1) confiées à l'Agence par le décret organique du 2 avril 1998 (2) et de plus, elles ne revêtent aucun caractère temporaire ou exceptionnel.

-
- (1) Voir C.E., arrêt "Arendt c/Institut d'expertise vétérinaire", n° 64.111, du 17 janvier 1997, pp. 7 et 8 :

"Considérant que la notion de tâches auxiliaires ou spécifiques a été définie dans l'arrêté royal du 1er février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public; que cet arrêté n'a pas perdu sa base légale compte tenu de la disposition de droit transitoire contenue dans la loi du 22 juillet 1993;

Considérant que conformément à l'article 1er, 20°, de l'arrêté royal du 1er février 1993, il y a lieu d'entendre par tâches auxiliaires ou spécifiques, les tâches qui peuvent être confiées "à des experts pour exercer des tâches correspondant à des fonctions de niveau 1 et qui exigent une qualification professionnelle requise pour une durée limitée ou pour une activité nettement définie";

Considérant qu'il ressort de la réglementation en la matière que le recours à un contrat ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement, dans des cas bien déterminés est d'interprétation restrictive; que l'article 1er, 20°, permet le recours au contrat pour désigner un expert, c'est-à-dire une personne particulièrement versée en une matière, pour une activité qui ne peut être une activité générale du ministère ou de l'organisme visé; que la mission envisagée en la cause est une mission générale de l'Institut d'expertise vétérinaire lequel, par définition est chargé d'effectuer des expertises vétérinaires; qu'il ne peut donc être fait application de l'article 1er, 20°, de l'arrêté royal du 1er février 1993 précité pour recruter un expert vétérinaire ...".

- (2) Voir spécialement l'article 2 de ce décret.

.../...

En conclusion, l'arrêté en projet doit suivre la ligne de conduite tracée par le décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne et par le décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation, lesquels prescrivent clairement un régime statutaire pour les membres du personnel de l'Agence. Certes, des adaptations nécessaires peuvent être apportées au statut des attachés économiques et commerciaux en fonction des particularités de l'agence. Il convient toutefois d'être attentif au fait que ces adaptations ne permettent pas au Gouvernement de déroger, de quelque manière que ce soit, à l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux. Sont particulièrement critiquables à cet égard les dispositions du chapitre II de l'arrêté examiné.

Bref l'arrêté en projet doit être fondamentalement repensé.

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. B. RONGVAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN