

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.181/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 3 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales", a donné le 5 septembre 2001 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Le préambule s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que le Gouvernement de la Communauté française entend ouvrir deux nouvelles représentations diplomatiques à Varsovie et à Bucarest dès la rentrée et que, dans un souci de sécurité juridique, il s'impose que la procédure de désignation des nouveaux délégués intervienne sur la base de l'article 41 tel que modifié, l'actuel article 41 n'envisageant que le mouvement et non l'ouverture de nouveaux postes."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Observation générale

L'arrêté en projet apporte quelques modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales.

.../...

Ces modifications ont notamment pour objet d'une part, de compléter le statut de ce personnel en envisageant l'hypothèse de l'ouverture de nouveaux postes de représentation à l'étranger, l'article 41 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999, précité, n'ayant pour objet que le mouvement des délégués, c'est-à-dire le changement périodique d'affectation de poste de ceux-ci et, d'autre part, d'ouvrir ces postes à l'étranger

"... aux membres du personnel statutaire de niveau 1 de la Direction générale aux Relations extérieures du Ministère de la Région wallonne ainsi qu'à toute personne disposant de connaissances particulières ou d'une expérience large de haut niveau au sens de l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'A.R.P.G. du 22 décembre 2000 et pouvant contribuer directement à assurer une promotion optimale de la Wallonie et de Bruxelles."

Cette dernière modification appelle les commentaires suivants:

1. En ce qui concerne la possibilité de faire appel, lors de chaque ouverture de poste et lors de chaque mouvement, à des membres du personnel statutaire de niveau 1 de la Direction générale aux Relations extérieures du ministère de la Région wallonne, l'arrêté en projet se fonde principalement sur un accord de coopération du 21 novembre 1996 intervenu entre la Communauté française et la Région wallonne relatif au rapprochement des administrations compétentes en matière de relations internationales.

Dans son avis 28.877/4, donné le 26 avril 1999, au sujet d'un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999, précité, la section de législation avait déjà été amenée à prendre en considération cet accord de coopération. Elle avait conclu qu'un tel accord de coopération aurait dû faire l'objet de décrets d'assentiment tant de la Communauté française que de la Région wallonne et que, sans ces assentiments, il ne pouvait sortir ses effets au regard de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

La section de législation avait relevé :

"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."

Suite à cet avis, l'arrêté du 18 juin 1999, précité, a été revu afin d'éviter toute référence au personnel statutaire de niveau 1 de la Direction générale aux Relations extérieures du ministère de la Région wallonne.

.../...

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est à nouveau de faire référence à ce personnel dans le cadre de la mise en oeuvre du statut du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales, il est renvoyé aux observations précitées de l'avis 28.877/4, l'accord de coopération du 21 novembre 1996 n'ayant toujours pas fait l'objet de décrets d'assentiment.

2. L'article 41 en projet permet également d'engager des personnes sur une base contractuelle en appliquant l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 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.

Selon cette disposition, le recrutement statutaire constitue la règle, toutefois, des personnes peuvent être engagées sous contrat de travail notamment aux fins de

"... pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter."

Dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, il est dit

"... afin de permettre aux services de faire appel, dans le cadre d'un recrutement axé sur les compétences particulières, à du personnel hautement qualifié dont la mission n'est pas à ce point particulière qu'elle puisse être rangée sous la notion «mission spécifique», il est proposé d'ajouter à l'article 2, § 1^{er}, une quatrième possibilité d'exception. A titre de précision, il est possible, comme exemple de tâches qui requièrent des connaissances particulières ou une large expérience de haut niveau, de faire référence aux catégories suivantes de personnel : personnel d'encadrement TIC, fonctions de management et fonctions GRH."

De ces exemples, il n'apparaît pas que les fonctions touchant à la représentation diplomatique des entités fédérées soient concernées par cette exception. Bien que l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, soit formulé d'une manière vague, il ne peut en aucun cas être interprété comme autorisant un large recours au recrutement contractuel, faute de quoi, il mettrait à mal les autres dispositions qui constituent les principes généraux de la fonction publique.

.../...

Cette hypothèse est donc une exception au recrutement statutaire qui doit continuer à s'interpréter de manière restrictive.

Comme le souligne, à juste titre, l'avis du Conseil de direction du Commissariat général aux Relations internationales donné le 20 juillet 2001, le recrutement de candidats externes, spécialistes de l'Etat ou de l'entité accréditaire ⁽¹⁾, est en contradiction avec les articles 41 et 43 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 juin 1999, précité, qui imposent le mouvement diplomatique, c'est-à-dire le changement d'affectation tous les quatre ans de sorte que "les diplomates communautaires, comme leurs collègues fédéraux, doivent être des généralistes et non des spécialistes d'un seul pays".

Les termes mêmes de l'arrêté du 18 juin 1999, précité, indiquent donc une volonté d'assurer aux délégués une expérience aussi diversifiée que possible en décidant de leurs nouvelles affectations tous les quatre ans et en ne les prolongeant pas dans le même poste.

Par ailleurs, tant le conseil de direction du Commissariat général aux relations internationales que les organisations syndicales ont mis en évidence dans leurs observations l'inadéquation de l'arrêté en projet avec la volonté qui a présidé à l'adoption de l'arrêté du 18 juin 1999, précité, de doter enfin les membres du personnel de la carrière extérieure du Commissariat général aux Relations internationales d'un régime statutaire, eu égard à la nature même des missions qui incombent à ce personnel.

(1) Dans la note au Gouvernement accompagnant l'arrêté en projet, le recours à l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, est justifié comme suit :

"A l'heure où les relations internationales revêtent une importance grandissante et sont étroitement liées aux politiques internes, il importe que le Gouvernement puisse recourir à des personnes extérieures à ses services présentant un profil particulièrement intéressant au regard des exigences particulières du poste à pourvoir.

A titre d'illustrations, le Gouvernement doit pouvoir porter son choix sur un candidat externe ayant exercé de hautes fonctions au sein d'une ou plusieurs organisations internationales compétentes dans des domaines connexes à ceux de la Communauté française, ou encore sur un spécialiste de l'Etat ou de l'entité accréditaire."

.../...

Dès lors que ces missions de service public consistent en la représentation des intérêts de la Communauté française à l'étranger, il est de l'essence même de ces missions que les délégués puissent attester de qualifications spécifiques dans le domaine des relations internationales et de connaissances linguistiques pertinentes.

En conclusion, l'article 41, § 1^{er}, alinéa 3, en projet ainsi que l'article 42, alinéa 3, en projet, doivent être fondamentalement revus.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. HANSE, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS