

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.183/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 27 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant création du Service d'appui aux Cabinets ministériels", a donné le 16 avril 2003 l'avis suivant :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

Observations générales

1. L'arrêté en projet reproduit l'ensemble des dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2002 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999 relatif à la composition, au fonctionnement des cabinets des ministres du Gouvernement de la Communauté française et au personnel des services du Gouvernement de la Communauté française appelés à faire partie d'un cabinet ministériel d'un ministre du Gouvernement de la Communauté française, ainsi que de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2002 modifiant également l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 juillet 1999, précité, qui créent le Service d'appui aux cabinets ministériels au sein des services du Gouvernement de la Communauté française.

L'ensemble du personnel de ce Service d'appui sera dans les liens d'un contrat de travail, conclu sur la base de l'article 2, § 1^{er}, 3° et 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. Il est rappelé, à cet égard, que l'engagement statutaire reste la règle et que les hypothèses d'un engagement contractuel sont d'interprétation restrictive.

1.1. Ainsi, le fonctionnaire dirigeant, les deux conseillers adjoints à la direction du Service et les deux conseillers experts auront un contrat de travail à durée indéterminée, conclu en application de l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, qui dispose que des personnes peuvent être engagées sous contrat de travail notamment afin 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".

.../...

Eu égard aux missions qui devront être assumées par le Service d'appui, en vertu de l'article 4 du projet, il est permis de s'interroger sur les raisons objectives qui justifieraient que le Gouvernement puisse recourir à des personnes disposant de "connaissances particulières" ou d'une "expérience large de haut niveau". En effet, la plupart des tâches de ce service sont de nature logistique ⁽¹⁾ ou de type administratif ⁽²⁾.

Pour de telles tâches, le recours à l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, n'est pas justifié.

Le délégué du ministre a fait valoir que certaines tâches nécessitent des aptitudes particulières. Ainsi, ce service devra assurer au Gouvernement un appui "en matière d'évaluation des effets des politiques et en matière d'analyse diagnostique et prospective". La volonté est de confier au Service d'appui la mission d'évaluer de manière transversale les différentes politiques menées en Communauté française. Ce genre de travail est généralement confié à des bureaux d'études privés, ce que la Communauté française veut désormais éviter.

Dans la même perspective, il reviendra au Service d'appui "de gérer les demandes de soutien liées aux bénéfices de la Loterie nationale". Ainsi que l'a indiqué le délégué du ministre, de tels subsides ne font l'objet d'aucune réglementation bien précise quant à leur affectation, il s'agit en général d'apporter un soutien financier dans certains secteurs tels que la culture ou le sport, ce soutien étant laissé à la libre appréciation du Gouvernement.

(1) Appui logistique au cabinet du Ministre-Président; archivage des dossiers inscrits à l'ordre du jour du Gouvernement; appui logistique des cabinets ministériels en concertation avec les secrétaires de cabinet.

(2) Gestion administrative et pécuniaires des dossiers des membres du personnel des cabinets ministériels ainsi que l'archivage de ces dossiers; tenue de la documentation relative à la réglementation en matière de gestion administrative et pécuniaire des membres du personnel des cabinets ministériels; la gestion des contrats relatifs au nettoyage, au gardiennage, à l'évacuation des déchets, à la fourniture de gaz ou d'électricité, à l'entretien des bâtiments et au leasing des photocopieuses qui concernent l'ensemble des cabinets; la gestion des commandes globales d'économat des cabinets ministériels; la gestion des marchés publics de travaux des bâtiments occupés par les cabinets ministériels; la gestion du bâtiment de la présidence du Gouvernement.

Ces explications ne fournissent pas suffisamment d'éléments précis pour justifier le recours exceptionnel à un engagement contractuel sur la base de l'article 2, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité.

1.2. Quant à l'article 2, alinéa 3, du projet, il prévoit un engagement contractuel pour cinq attachés, neuf agents de niveau 2+ et quatre agents de niveau 3, sur la base de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité, en vertu duquel un tel engagement est possible s'il a pour objectif de pourvoir à des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif.

Cette liste est contenue dans un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 septembre 1998 fixant la liste des tâches auxiliaires et spécifiques pour le Ministère de la Communauté française, qui énumère quelles sont les tâches qui peuvent être qualifiées tantôt de "spécifiques" et tantôt d'"auxiliaires".

Interrogé sur les missions du Service d'appui qui relèveraient des tâches spécifiques et auxiliaires, le délégué du ministre a expliqué qu'il s'agissait, pour les tâches auxiliaires, principalement du personnel chargé de l'entretien des bâtiments abritant les cabinets ministériels ou de la conciergerie ainsi que des chauffeurs qui, sont, par ailleurs, déjà visés par l'article 2, 1°, 2° et 8°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 septembre 1998, précité.

Quant aux tâches qu'il convient de qualifier de "spécifiques", ce sont celles qui, au regard de l'article 1^{er}, 4°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 septembre 1998, précité, impliquent l'"exercice de tâches correspondant à des fonctions de niveau 1 ou de niveau 2+, exigeant une qualification professionnelle particulière et fondées sur un profil de fonctions préalablement établi".

Or, pour la plupart des autres tâches du Service d'appui, il est douteux que l'on puisse les qualifier de tâches spécifiques. En effet, ces tâches sont de celles que l'on accomplit généralement au sein des administrations et de manière permanente comme l'archivage de dossiers, la tenue à jour de documentations, la mise en réseau de données, la gestion de différents contrats, la gestion administrative et pécuniaire de dossiers individuels ou encore la gestion des commandes de fournitures au profit de différents services. Dès lors que ces tâches sont de l'essence même des missions des administrations, elle ne peuvent être qualifiées de "spécifiques", sous peine de généraliser l'engagement contractuel dans la fonction publique, ce que n'autorise pas les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 précité.

.../...

1.3. En conséquence, l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu afin d'identifier les missions qui nécessiteraient réellement un engagement contractuel fondé sur l'article 2, § 1^{er}, 3^o ou 4^o, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, précité.

2. Les articles 2, alinéa 1^{er}, et 3, du projet ont trait au statut pécuniaire du personnel contractuel du Service d'appui.

Les avantages pécuniaires reconnus au profit de ce personnel ont été justifiés comme suit dans le dossier :

- selon la note au Gouvernement :

"Les échelles barémiques octroyées sont justifiées notamment par le fait que les membres du Service devront faire preuve d'une importante disponibilité, devant travailler en ligne directe avec le Gouvernement. Le volume de travail et le caractère flexible et incertain des horaires explique également les échelles barémiques retenues.",

- selon le rapport au Gouvernement :

"L'existence de primes se justifie par la nature particulière des missions du service d'appui. En effet, les agents du service d'appui devront faire face à des exigences professionnelles, notamment en terme de disponibilité, comparables à celles des membres des cabinets ministériels, du fait que le Service d'appui exerce ses missions en ligne directe avec les cabinets.",

Compte tenu de la nature du service et de la portée exacte des missions qui lui sont confiées, ainsi que cela a été relevé ci-avant, il convient que l'auteur du projet justifie plus amplement la raison pour laquelle les membres d'un des services du Gouvernement sont, à la différence des membres des autres services du Gouvernement, assimilés à des membres de cabinets ministériels.

3. Les articles 5, 6 et 7 du projet concernent plus particulièrement l'organisation des relations entre le Service d'appui et les cabinets ministériels. De telles dispositions n'ont pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et ne seront pas examinées dans le cadre du présent avis.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été présentée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS