GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 44.790/2/V
DU 4 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 24 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours [*], sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Wallonie-Bruxelles International", a donné l'avis suivant :

[*] Par courriel du 25 juin 2008.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation préliminaire

L'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles, a été conclu le 20 mars 2008.

En ce qui concerne la Région wallonne, il y a été porté assentiment, tant pour les matières régionales que pour celles dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française, par deux décrets du 8 mai 2008, publiés au Moniteur belge du 26 mai 2008.

En ce qui concerne la Communauté française, la demande d'avis est accompagnée de la notification d'une décision de son Gouvernement, dont il résulte qu'en sa séance du 9 mai 2008 :

> "Le Gouvernement de la Communauté française sanctionne puis promulgue le décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles."

En ce qui concerne le Collège de la Commission communautaire française, la demande d'avis est accompagnée de la notification d'une décision de son Collège, datée du 13 juin 2008, dont il résulte qu'en sa séance du 12 juin 2008 :

> "Le Collège de la Commission communautaire française sanctionne et promulgue le décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire

française et la Région de Bruxelles-Capitale créant une entité commune pour les Relations Internationales de Wallonie-Bruxelles.

(...)."

C'est sous réserve de la sanction et de la promulgation des décrets d'assentiments adoptés respectivement le 6 mai 2008 par le Parlement de la Communauté française [1] et le 6 juin 2008 par l'assemblée de la Commission communautaire française [2] que le présent avis est donné.

Observations préalables

1. Le projet d'arrêté trouve principalement son fondement juridique dans l'article 4 de l'accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale créant une entité commune, "Wallonie-Bruxelles International" (ci-après "W.B.I."), pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles, qui dispose comme suit :

"Le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon fixent de commun accord, par arrêtés :

1/ le statut administratif et pécuniaire du personnel de W.B.I.;
2/ le cadre du personnel;
3/ chacun pour ce qui le concerne, les modalités de transfert d'office des membres du personnel du Commissariat général aux Relations internationales et de la Direction générale des Relations extérieures du Ministère de la Région wallonne vers W.B.I., dans le respect des principes arrêtés à l'alinéa 3 du présent article.

Les membres du personnel de la Direction générale des Relations extérieures du Ministère de la Région wallonne pourront choisir, avant le transfert, d'être maintenus au sein du Ministère de la Région wallonne avec mention de leur résidence administrative, sauf leur accord pour une autre résidence administrative.

(1) Doc., Parl. Com. Fr., 2007-2008, CRI n/ 20, pp. 10 à 15 et 46.

(2) Doc., A.C.C.F., 2007-2008, CR n/ 9, p. 35.

Les arrêtés pris conformément à l'alinéa 1er du présent article appliquent les principes suivants :

- les membres du personnel statutaires et contractuels transférés conservent leur qualité, leur ancienneté pécuniaire, leur ancienneté administrative et leur résidence administrative; ils obtiendront un grade équivalent à celui qu'ils avaient avant le transfert;
- les membres du personnel contractuel sont transférés à W.B.I. dans le respect des dispositions légales existantes en matière de contrats de travail."

L'exposé général introduisant le rapport au Gouvernement joint au projet comporte notamment les explications suivantes :

"Le statut administratif et pécuniaire de Wallonie-Bruxelles International reprend à titre principal les dispositions du Code wallon. Il s'agit d'une écriture adaptée des statuts de la Région wallonne.

Dans un souci de simplification administrative, il n'était pas souhaitable de créer un nouveau statut pour Wallonie-Bruxelles International. L'organisme étant mixte, deux solutions étaient possibles : soit prendre en compte les dispositions de la Région wallonne, soit celles de la Communauté française.

S'aligner sur les dispositions de la Communauté française aurait amené à adopter des échelles barémiques moins favorables que celles appliquées en Région wallonne. On a donc appliqué les dispositions du Code wallon de la Fonction publique. Toutefois, des adaptations sont nécessaires en raison de la spécificité de l'organisme, de sa dimension, de la nature mixte résultant de la fusion d'une administration de la Communauté française et d'une administration de la Région wallonne et du fait que l'organisme dépendra du Gouvernement de la Région wallonne et du Gouvernement de la Communauté française.

Les modifications du Code wallon ont été intégrées dans WBI et les adaptations ultérieures pourront également être prises en compte.

Pour le surplus, il est relevé que les principes généraux de la fonction publique sont applicables à Wallonie-Bruxelles International."

Plutôt que de rendre directement applicables, fût-ce en figeant le renvoi dans le temps, les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne (ci-après "Code de la fonction publique wallonne"), tout en y dérogeant ou en les complétant là où cela s'avère nécessaire afin de

tenir compte des spécificités de W.B.I. [3], les auteurs du projet d'arrêté ont, compte tenu de la nature spécifique de W.B.I. et de la dualité des entités dont cet organisme relève, opté pour une réécriture intégrale, moyennant quelques adaptations liées aux spécificités de W.B.I., de la plupart des dispositions du Code de la fonction publique wallonne.

Compte tenu de cette façon de procéder et afin de maintenir la cohérence en la matière, la section de législation s'est abstenue de formuler des observations au sujet des diverses dispositions du projet d'arrêté présentement examiné, chaque fois que celles-ci ne constituent que la reproduction intégrale de dispositions actuelles du Code de la fonction publique wallonne, que ces dernières dispositions aient ou non, lors de leur adoption ou de leur modification ultérieure, été adaptées afin de tenir compte des observations éventuelles formulées par la section de législation, soit dans son avis initial donné sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant le Code de la fonction publique wallonne", soit dans ses avis ultérieurs donnés sur les diverses modifications apportées à ces dispositions.

L'attention du Gouvernement de la Communauté française est également attirée sur ce que divers arrêts, dont deux d'annulation [4], ont déjà été prononcés par la section du contentieux administratif du Conseil d'État concernant diverses dispositions du Code la fonction publique wallonne. Il est vrai que ces dispositions avaient ou ont été dans l'intervalle remplacées par de nouvelles dispositions qui ont, à leur tour, directement inspiré le présent projet, de sorte que ces arrêts n'ont pas de portée pratique concernant ledit projet. Il n'est cependant pas exclu que de nouveaux arrêts qui pourraient être prononcés à l'avenir par la section du contentieux administratif puissent concerner des dispositions du Code de la fonction publique wallonne qui ont directement inspiré des dispositions du présent projet d'arrêté. Si tel devait être le cas, la portée de ces arrêts ne pourrait pas être purement et simplement ignorée dans le cadre de l'application de l'arrêté W.B.I.

---

(3) Pratique habituellement suivie, et même conseillée à diverses reprises par la section de législation, lorsqu'il s'agit de fixer, par référence au statut administratif et pécuniaire des membres du personnel du gouvernement considéré, le statut des membres du personnel d'un organisme d'intérêt public qui ne relève que d'une seule entité.

(4) Voir les arrêts n^{os} 162.616 du 22 septembre 2006 et 185.257 du 9 juillet 2008.

2. Le projet de rapport au Gouvernement qui accompagne le projet d'arrêté ne semble pas avoir été adapté à la dernière version du projet soumis à l'avis de la section de législation. À titre d'exemple, il y est fait encore fait mention, dans l'exposé général, du "projet" d'Accord de coopération. De même, le commentaire de l'article 48 porte que cette disposition précise "les conditions d'accès aux promotions d'avancement de grade aux grades de gradué principal, assistant principal et adjoint principal", alors que l'article 48 vise également le grade d'adjoint qualifié.

Il convient donc de veiller à actualiser le rapport au Gouvernement. Les auteurs du projet pourraient également profiter de cette réactualisation pour mieux faire ressortir, là où elles existent, les différences entre les dispositions du projet et celles du Code de la fonction publique wallonne, dont elles s'inspirent [5].

À cet égard, il ne serait pas inutile que soit annexé au rapport au Gouvernement un tableau de correspondance entre les dispositions du projet et celles, avec leur(s) modification(s), dudit Code.

3. Le dossier transmis à la section de législation ne contient aucune des annexes auxquelles il est renvoyé dans les dispositions du projet d'arrêté.

Observations particulières

Formalité préalable

Conformément à l'article 19, § 1er, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région

---

(5) Ainsi, même si la circonstance que ces dispositions ne semblent pas avoir été reprises du fait que la notion de "pool" n'existe pas au sein de l'organisme, il ne serait pas inutile que le rapport au Gouvernement fasse état des raisons pour lesquelles les dispositions du Code de la fonction publique wallonne relatives au changement d'affectation, à la mutation, à la permutation et à la réaffectation d'un agent n'ont pas été reprises dans le projet présentement examiné.

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,

> "Les dispositions du statut qui placent les agents absents dans une position administrative leur conservant le droit au traitement, à l'avancement de traitement, à l'ancienneté administrative ou les titres à la promotion sont préalablement approuvées par l'autorité fédérale compétente en matière de pensions."

Diverses dispositions du projet d'arrêté ne peuvent par conséquent produire d'effets que moyennant cette approbation préalable, qui semble faire actuellement défaut, ainsi qu'il ressort des documents transmis au Conseil d'État.

La circonstance que les dispositions recopiées du Code de la fonction publique wallonne auraient été approuvées en leur temps par le Ministre fédéral des Pensions, ou que les futurs agents de W.B.I. seraient déjà soumis, en vertu de leur statut actuel, à des dispositions analogues, n'implique pas que le Gouvernement de la Communauté française pourrait se dispenser de cette formalité préalable lorsqu'il décide de "co-adopter" un nouveau statut reprenant de telles dispositions.

C'est sous le bénéfice du bon accomplissement de cette formalité que le présent avis est donné.

Préambule

Alinéa 1er

Le fondement légal du projet doit être recherché dans les articles 3 et 4 de l'Accord de coopération du 20 mars 2008, précité.

Il n'y a dès lors pas lieu de viser l'article 96 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Alinéas 2 et 3

Il n'y a pas lieu de viser le décret du 1er juillet 1982 du Conseil de la Communauté française créant un Commissariat général aux Relations internationales et l'Accord de coopération du 21 novembre 1996 entre la Communauté française de Belgique et la Région wallonne relatif au rapprochement des administrations compétentes en matière de relations internationales, lesquels ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Alinéa 4 (devenant l'alinéa 1er)

L'alinéa 4, devenant l'alinéa 1er, doit être complété afin d'y indiquer la date de l'Accord de coopération précité, dont les articles 3 et 4 constituent le fondement légal de l'arrêté en projet, ainsi que celle du décret y portant assentiment pour la Communauté française.

Alinéa 5

Cet alinéa doit être omis, car l'arrêté royal du 22 décembre 2000 qui y est visé ne constitue pas le fondement juridique du projet.

Alinéas 6 et suivants (devenant 2 et suivants)

Il y a lieu de compléter la mention des avis, protocole, accords et délibération, par l'indication de leur date.

Ministre proposant

L'arrêté doit également être proposé par le Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions, lequel est par ailleurs chargé, pour ce qui le concerne, de l'exécution de l'arrêté.

.../...

Dispositif

Article 1er

Afin d'identifier clairement l'organisme dont il s'agit, les mots "l'organisme" devraient être remplacés par les mots "«Wallonie-Bruxelles International», ci-après dénommé «l'organisme»".

Article 6

En application de l'article 6, le rang A2 comporte le grade d'administrateur général et le rang A3, les deux grades d'administrateur général adjoint et d'inspecteur général.

Selon l'article 3, § 3, alinéa 3, de l'Accord de coopération du 20 mars 2008, précité, l'administrateur général et l'administrateur général adjoint sont désignés par mandat conformément aux modalités fixées dans le statut du personnel de W.B.I. visé à l'article 4 de l'Accord de coopération. Ces modalités sont fixées au livre II (lire : 2) [6], titre II (lire : 2), de l'arrêté en projet.

Il semble dès lors permis d'en conclure que le titre III (lire : 3) du même livre, intitulé " dispositions applicables aux fonctionnaires généraux non soumis au régime du mandat", ne concerne en définitive que le seul emploi d'inspecteur général [7]. Si tel est bien le cas, il serait plus clair de préciser que le titre III (lire : 3) du livre II (lire : 2) de l'arrêté ne concerne que l'emploi d'inspecteur général.

Une observation analogue vaut pour l'article 55.

---

(6) Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, recommandation 64.

(7) Pour ce qui concerne l'attribution des emplois à partir du rang A4 (Directeur), il convient en effet de se référer aux articles 14 et suivants du projet d'arrêté.

Article 9

Il ne convient pas de préciser, au paragraphe 1er, que les décisions de l'administrateur général en matière d'affectations internes doivent être "dûment motivées". Une telle obligation de motivation résulte en effet déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Article 10

Dès lors que l'article 10, § 1er, seconde phrase, en projet, prévoit que chaque division de l'organisme est dirigée par un fonctionnaire général et qu'il résulte des articles 6 et 7, alinéa 1er, que l'organisme ne compte que trois fonctionnaires généraux, dont l'administrateur général et l'administrateur général adjoint, la question se pose de savoir combien de divisions comprendra l'organisme. Faut-il considérer que l'administrateur général et l'administrateur général adjoint dirigeront eux-mêmes une division ?

Le rapport au Gouvernement mériterait d'être complété sur ce point.

Articles 14 et 15

L'article 14 fixe la manière dont il est pourvu à la vacance d'un emploi de directeur, d'un emploi d'encadrement situé aux rangs A5, B1 et C1, ainsi que d'un emploi de premier attaché, de premier gradué, de gradué principal, de premier assistant, d'assistant principal, de premier adjoint ou d'adjoint principal.

L'article 15 précise pour sa part la manière dont il est pourvu à la vacance d'un emploi de recrutement, à savoir, en application de l'article 8, d'un emploi d'attaché, de gradué, d'assistant, d'adjoint qualifié ou d'adjoint.

Par comparaison avec les différents grades prévus à l'article 6, la section de législation se demande comment il est pourvu à la vacance d'un emploi d'adjoint qualifié (rang D3) [8].

Article 16

La section de législation n'aperçoit pas la portée de l'article 16, alinéa 2. Si les notions de "mode déterminé" et de "mode précédent" visent l'un des modes prévus à l'article 15, en vertu desquels il peut être successivement pourvu à un emploi de recrutement, le texte en projet devrait être précisé en ce sens.

Article 24

L'article 24, § 1er, se réfère à la fonction de "directeur de la formation de l'organisme".

Par contre, à l'opposé de l'article 24, § 2, alinéa 3, du Code de la fonction publique wallonne, qui sert d'inspiration à l'article présentement examiné, le paragraphe 2, en projet, reste en défaut de préciser tant la manière dont le directeur de la formation est désigné que la faculté qui lui est offerte de prêter son concours aux agents chargés de l'évaluation des stagiaires des niveaux 2 et 3.

Dans la suite du projet, il n'est par ailleurs le plus souvent plus fait mention de cette fonction de "directeur de la formation", mais bien, de manière plus générale, de la notion de "direction de la formation" [9].

Dès lors que le Code de la fonction publique wallonne, dont s'inspire l'arrêté en projet, distingue clairement ces deux notions, la section de législation se demande si l'intention des auteurs du projet est de prévoir ou non la fonction de directeur de la formation au sein de l'organisme.

---

(8) Comparer avec l'article 47 qui prévoit cette fois la possibilité d'une promotion par avancement de grade du grade d'adjoint à celui d'adjoint qualifié.

(9) Voir, notamment, les articles 68, § 3, et 70 et suivants du projet d'arrêté.

Toute ambiguïté doit être levée sur ce point et il convient, en fonction de la position adoptée, de veiller à la cohérence des diverses dispositions du projet.

Article 35

L'article 35 distingue deux sortes de promotions, à savoir la promotion par avancement de grade et la promotion par accession au niveau supérieur.

Si l'article 39 du projet d'arrêté précise ce qu'il convient d'entendre par "promotion par accession au niveau supérieur", le second mode de promotion ne semble pas être défini [10]. Cette lacune doit être comblée.

Article 37

La question se pose s'il ne convient pas également de prévoir une norme pour la promotion aux emplois du rang D3 (adjoint qualifié).

Article 40

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 40 ne prévoit pas, à l'instar de l'article 51*bis* du Code de la fonction publique wallonne dont cette disposition est inspirée, les modalités de publication de l'appel aux candidats.

Article 42

L'alinéa 2 de l'article 42 appelle une observation analogue à celle formulée sous l'article 16.

(10) Comparer avec l'article 50 du Code de la fonction publique wallonne.

Article 72

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité de définir la notion de "formation de carrière" dès lors que cette notion ne semble pas avoir de portée spécifique dans la suite des dispositions du projet d'arrêté consacrées à la formation des agents de l'organisme.

Article 88

La section de législation se demande s'il ne convient pas de viser également le "défaut définitif d'envoi" dans l'alinéa 5 de la disposition en projet.

Article 185

Il convient d'écrire :

"Art. 185. Aux conditions fixées dans le régime de congés et autres absences énoncées dans le livre 3, l'agent peut être mis en position de disponibilité : (...) (la suite comme au projet)."

Article 196

À l'opposé de ce que prévoit l'article 228, 2/, du Code de la fonction publique wallonne dont cette disposition est inspirée, l'article 196, 2/, du projet d'arrêté ne prévoit pas l'hypothèse d'une éventuelle perte d'office de la qualité d'agent de W.B.I. dans l'hypothèse où l'agent ne satisferait plus à la condition de nationalité. Cette différence devrait faire l'objet d'un commentaire dans le rapport au Gouvernement.

Article 223

La section de législation n'aperçoit pas la raison du renvoi à l'article 215 du projet d'arrêté.

Article 230

À l'alinéa 2, il convient sans doute de viser le chapitre III (lire : 3) et non le chapitre V (lire : 5).

Article 265

Au paragraphe 1er, il convient sans doute de se référer à la chambre de recours des fonctionnaires généraux visée à l'article 335 du Code de la fonction publique wallonne.

Articles 300 et 301

Ces dispositions font double emploi avec les articles 488 et 489 et doivent être omises.

Article 368

Aux 1/ et 2/ du § 2, il convient de préciser qu'il s'agit de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 436

Cette disposition fait double emploi avec l'article 489 et doit être omise.

Articles 447 et 448

Ces dispositions font double emploi avec les articles 488 et 489 et doivent être omises.

Article 488

Cette disposition prévoit que l'arrêté entrera en vigueur le 1er septembre 2008.

L'attention du Gouvernement doit être attirée sur le fait que l'arrêté ne pourra cependant pas entrer en vigueur avant l'Accord de coopération du 20 mars 2008, précité. Ce dernier entrera lui-même en vigueur le premier jour du mois suivant le dernier des décrets devant y porter assentiment [11].

Article 489

Il y a lieu d'écrire :

"(...) sont chargés, chacun en ce qui le concerne, (...)" [12].

Dispositions abrogatoires

La section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle il n'est pas procédé, dans le cadre du présent d'arrêté, à l'abrogation des dispositions statutaires applicables au personnel du Commissariat général aux Relations internationales, dont, notamment, 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.

---

(11) Voir l'article 12 de l'Accord de coopération.

(12) Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, recommandation 167 et formule F4-7-2.

S'il s'avère nécessaire de maintenir, fût-ce à titre transitoire, de telles dispositions, les raisons devraient en être explicitées dans le rapport au Gouvernement.

Observations finales

1. Conformément aux règles de la légistique [13], la numérotation des subdivisions d'un texte en livres, chapitres, sections, ..., se fait en chiffres arabes, à l'exception de la numérotation des livre I^er^, chapitre 1^re^, section 1^re^.

2. Dans certaines dispositions du projet, il est fait mention de manière explicite du Gouvernement wallon, du Gouvernement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que, dans d'autres dispositions, il est simplement fait mention des Gouvernements ou du Collège, sans autre forme de précision.

Il convient de veiller à l'uniformité du renvoi à ces organes dans l'ensemble du projet, en consacrant au besoin une disposition définissant ce qu'il y a lieu d'entendre par les notions de "Gouvernements " et de "Collège".

---

(13) *Ibidem*, recommandation 64.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE M. HANOTIAU