

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 230.764 du 2 avril 2015

A. 211.950/VIII-9161

En cause : **la Centrale Générale
des Services Publics (CGSP),**
ayant élu domicile
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mars 2014 par la Centrale Générale des Services Publics qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 décembre 2013 portant organisation des missions de service à l'étranger";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Claudine MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 février 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 mars 2015;

Entendu, en son rapport, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Claudine MERTES, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les rétroactes de cette affaire se présentent comme suit :

1. Le 3 juillet 2013, un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant organisation des missions de service à l'étranger est préparé par le Vice-Président et Ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique.

2. Cet avant-projet est soumis pour avis à l'inspection des Finances et au Ministre du Budget. Ces avis sont recueillis respectivement les 11 et 18 juillet 2013. L'avis du Ministre de la Fonction publique n'est pas formellement sollicité, dès lors qu'il était un des co-auteurs du texte en projet. La note au Gouvernement précédant cet avant-projet en explicite la portée.

3. Il est délibéré sur cet avant-projet, en première lecture, par le Gouvernement de la Communauté française en date du 18 juillet 2013. Ce texte est, alors, soumis, à l'avis de la section de législation, lequel est donné le 11 septembre 2013. Cette dernière ne formule aucune observation quant au fait que les formalités de la négociation ou de la concertation syndicale n'avaient pas été accomplies.

4. Le 19 décembre 2013, le Gouvernement de la Communauté française adopte l'arrêté portant organisation des missions de service à l'étranger, lequel est ainsi rédigé :

" (...)

CHAPITRE 1^{er} - Champ d'application et définitions

Article 1^{er}. Le présent arrêté s'applique aux déplacements à l'étranger pour raisons de service, mis à charge du budget de la Communauté française ou de l'organisme d'intérêt public de catégorie A, effectués par un chargé de mission, à l'exception des missions de formation à l'étranger.

Art. 2. On entend par :

1° mission s'inscrivant dans la politique des relations internationales : tout déplacement à l'étranger visant, directement ou indirectement, soit la préparation

ou l'exécution des accords bilatéraux liant la Communauté française, soit la participation de la Communauté française à l'exercice de ses compétences dans un cadre multilatéral, soit la promotion internationale de la Communauté française, soit la recherche ou la mise en œuvre de toute forme de coopération internationale impliquant des intervenants de la Communauté française;

2° mission à caractère technique : tout déplacement à l'étranger, qui a un lien avec le service, réalisé en vue de participer à des actions ou manifestations ne répondant pas aux objectifs visés au 1°, à l'exception des missions de formation à l'étranger;

3° organisme : les cabinets ministériels, les services du Gouvernement de la Communauté française et les organismes d'intérêt public de catégorie A énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et relevant de la Communauté française;

4° fonctionnaire dirigeant : le fonctionnaire général assumant la direction de l'organisme qui finance la mission ou tout autre fonctionnaire ayant cette compétence au sein de l'organisme;

5° chargé de mission : la personne chargée d'effectuer une mission à l'étranger, qu'il s'agisse d'un membre du Gouvernement, d'un membre du personnel de l'organisme, d'un expert extérieur;

6° expert extérieur : toute personne extérieure aux Cabinets ministériels et organismes, chargée de remplir, à l'étranger, une mission particulière d'expert pour le compte de la Communauté française, et non pour l'institution ou la société dont elle relève;

7° WBI : Wallonie-Bruxelles International tel que visé par 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 pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles.

CHAPITRE 2. - Autorisation de la mission

Art. 3. Sans préjudice de l'article 7, une demande d'ordre de mission est introduite pour tout déplacement de service à l'étranger, en complétant le formulaire d'ordre de mission dont le modèle est arrêté par le ministre en charge des Relations internationales.

Le formulaire est soumis à l'autorité habilitée à autoriser la mission en vertu du présent arrêté, au plus tard le quinzième jour précédant le départ en mission.

Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

Sauf pour des cas exceptionnels dûment motivés, le non respect du délai d'introduction ou l'omission d'une des rubriques de la demande de mission, des avis ou approbations requis entraînent le refus de versement d'une avance de fonds au chargé de mission.

Art. 4. § 1^{er}. En ce qui concerne les missions s'inscrivant dans la politique des relations internationales, le formulaire visé à l'article 3 du présent arrêté est introduit auprès du ministre en charge des Relations internationales. Une copie du formulaire est transmise au Ministre-Président et à WBI.

Le ministre en charge des Relations internationales statue sur l'opportunité de la mission en termes de relations internationales.

§ 2. Si le budget estimatif de la mission est supérieur aux limites des délégations octroyées au fonctionnaire dirigeant, le ministre en charge des Relations internationales approuve le coût de la mission. Dans le cas contraire, les aspects budgétaires sont approuvés par le fonctionnaire dirigeant.

§ 3. La décision du ministre en charge des Relations internationales est notifiée au fonctionnaire dirigeant qui a introduit la demande. Une copie est transmise à WBI.

§ 4. Lorsque la demande d'ordre de mission est approuvée, l'ordre de mission devient définitif et est transmis au chargé de mission avant son départ.

Art. 5. Les demandes d'ordre de mission à caractère technique sont autorisées par le fonctionnaire dirigeant lorsque celles-ci ne dépassent pas les limites des délégations octroyées. Dans le cas contraire, l'autorisation est donnée par le

ministre fonctionnel concerné qui en approuve le budget estimatif. Tout accord ou refus est communiqué au fonctionnaire dirigeant de l'organisme demandeur, avec information à WBI.

Lorsque la demande d'ordre de mission est approuvée, l'ordre de mission est devient définitif et est transmis au chargé de mission avant son départ.

Art. 6. Tout avis ou accord ministériel ou du fonctionnaire dirigeant requis en vertu des articles 4 et 5, non notifié dans un délai dix jours suivant la réception de la demande de mission, est réputé favorable.

Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

Art. 7. Une demande d'ordre de mission est établie par le ministre concerné pour toute mission à l'étranger effectuée par lui-même, par un membre de son cabinet ou par un expert extérieur en complétant le formulaire d'ordre de mission dont le modèle est arrêté par le ministre en charge des Relations internationales.

La demande d'ordre de mission est communiquée au Ministre-Président et au ministre en charge des Relations internationales, au plus tard le dixième jour précédant le départ en mission.

Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

Le Ministre-Président et le ministre en charge des Relations internationales approuvent la demande dans les cinq jours ouvrables à compter de la réception de la demande. À défaut de notification dans ce délai, la demande est réputée approuvée.

Au moins septante-cinq pourcents du programme d'une mission ministérielle ou de collaborateurs ministériels doit comporter des rencontres à caractère officiel.

Chaque ministre peut être accompagné de trois membres de son cabinet, sauf exception motivée acceptée par le Ministre-Président et le ministre en charge des Relations internationales.

Toute mission visée à l'alinéa 1^{er} fait l'objet d'un rapport au Gouvernement.

CHAPITRE 3. - Durée des missions

Art. 8. § 1^{er}. La durée des missions à l'étranger réalisées dans un rayon de 400 kilomètres, par transport terrestre, ou à moins de deux heures de vol, est limitée à la durée du programme de la mission, sauf dérogation.

§ 2. Les missions à l'étranger réalisées dans un rayon situé entre 400 et 2.000 kilomètres, par transport terrestre, ou à plus de deux heures de vol, débutent au plus tôt la veille au soir du premier jour du programme de mission et se terminent au plus tard le lendemain matin du dernier jour du programme de mission.

§ 3. Au-delà de 2 000 kilomètres ou en cas de décalage horaire de plus de trois heures, la mission débute idéalement la veille du premier jour du programme de mission et se termine le lendemain du dernier jour du programme de mission, tenant compte des horaires de vols disponibles.

Toute demande de dérogation dûment motivée est introduite lors de la demande d'ordre de mission.

CHAPITRE 4. - Frais admissibles

Art. 9. § 1^{er}. L'autorité habilitée à approuver le budget estimé de la mission en vertu des articles 4 § 2 et 5, fixe le mode de transport à utiliser, tenant compte des objectifs et modalités de la mission et selon les règles fixées ci-après. Elle détermine la durée de la mission à l'étranger. Pour autant que le déplacement à l'étranger se fasse à l'aide du moyen de transport le moins onéreux pour le Trésor et que le mode de transport le plus écologique soit retenu lorsque plusieurs modes sont possibles à coût identique, les moyens de transport suivants peuvent être utilisés :

1° le train : le chargé de mission a droit à un billet de première classe; si ce voyage s'effectue en partie la nuit, le chargé de mission peut réserver une couchette dont le coût supplémentaire est pris en charge dans le cadre des frais admissibles;

2° l'avion : les déplacements en avion pour raison de service se font en classe économique;

3° la voiture privée : pour les déplacements en Europe dans les pays limitrophes et en dehors des pays limitrophes pour autant que la distance aller-retour n'excède pas deux mille kilomètres, l'utilisation de la voiture personnelle peut être autorisée. Dans ce cas, l'indemnisation est limitée au coût moyen de transport normalement prévu, à savoir le train ou l'avion, à multiplier éventuellement par le nombre de personnes participant à la mission et utilisant cette voiture. Cette indemnisation ne peut toutefois pas être supérieure à celle octroyée pour les déplacements en voiture résultant de l'application des dispositions portant réglementation générale en matière de frais de parcours;

4° le bateau : le coût d'un voyage par bateau est pris en charge à concurrence du maximum de la somme correspondant au tarif aérien le plus avantageux d'une compagnie régulière; en cas de combinaison d'un trajet de service voiture privée-bateau, les dispositions énoncées ci-avant restent d'application.

§ 2. Par dérogation au 2° du § 1^{er} :

1° les vols en classe affaires sont autorisés pour les ministres pour les vols d'une durée de cinq heures ou d'une durée inférieure mais comportant un décalage horaire de trois heures minimum;

2° sans préjudice du 1°, les vols de plus de sept heures trente minutes sont autorisés en classe affaires à la double condition qu'un des vols (aller ou retour) s'achève le lendemain de son début et que la durée de la mission de service ne dépasse pas cinq jours calendrier;

3° sans préjudice du 1°, les vols de plus de treize heures sont autorisés en classe affaires;

4° sans préjudice du 1°, les vols en classe affaires sont autorisés dans les cas suivants :

a) le chargé de mission est atteint d'un handicap physique attesté par certificat médical;

b) des circonstances exceptionnelles justifiant que l'autorité compétente pour approuver la dépense l'autorise.

§ 3. Les frais de déplacement sont de préférence directement payés au créancier par l'organisme sur production de factures. Lorsque le paiement différé n'est pas possible, le chargé de mission bénéficie d'une avance de fonds prévue à l'article 13.

Art. 10. Pour autant que le moyen de transport le moins onéreux pour le Trésor soit utilisé pour les déplacements locaux, le trajet aller-retour de l'aéroport, de la gare ou du port au lieu d'hébergement ou de la mission de service, les frais de gardiennage de voiture à l'aéroport, à la gare de départ ou au port, les taxes d'aéroport non comprises dans le prix du billet, les frais de visas et les frais de vaccins obligatoires sont remboursés au chargé de mission, sur présentation de justificatifs.

Art. 11. Les frais d'inscription, les frais d'hôtel limités à la nuitée et au petit déjeuner ainsi que les éventuels frais de gardiennage par l'hôtel du véhicule utilisé par le chargé de mission, sont remboursés à celui-ci sur production des justificatifs. Le montant des frais de logement à l'exclusion du petit déjeuner ne peut pas excéder, selon la destination géographique de la mission, l'indemnité maximale de logement prévue par le SPF Affaires étrangères (montant en euros) sans préjudice de l'article 18.

Sauf cas d'urgence, les réservations et les frais d'inscription sont réglés par l'organisme qui finance la mission.

Art. 12. Le chargé de mission perçoit une indemnité forfaitaire pour frais de séjour. Cette indemnité de séjour est due par tranche de vingt-quatre heures entamée d'au moins six heures, les jours de voyage étant inclus dans la durée du séjour. Le montant de l'indemnité de séjour, établi en fonction de la destination géographique de la mission, est fixé conformément aux dispositions en vigueur au SPF Affaires étrangères. La valeur de la quote-part patronale du chèque-repas dont le chargé de mission est éventuellement bénéficiaire est déduite de l'indemnité de séjour forfaitaire.

En cas de prise en charge, par la partie qui accueille la mission ou les organisateurs d'une manifestation ou par l'organisme lui-même, de tous les frais

de séjour normalement couverts par l'indemnité de séjour, celle-ci n'est alors pas octroyée.

En cas de prise en charge, par la partie qui accueille la mission ou les organisateurs d'une manifestation ou par l'organisme lui-même, d'une partie des frais de séjour normalement couvert par l'indemnité de séjour, celle-ci est réduite de cinquante pourcents de sa valeur.

L'indemnité de séjour forfaitaire visée à l'alinéa 1^{er} accordé à un membre d'un Cabinet ministériel bénéficiant d'une indemnité forfaitaire annuelle pour frais de séjour, est diminué d'un montant correspondant à 1/30^e de l'indemnité forfaitaire annuelle liquidée mensuellement;

Si une indemnité est versée par la partie d'accueil, elle doit être déduite du décompte de frais de mission.

Art. 13. Le chargé de mission perçoit une avance de fonds équivalente aux dépenses prévues par l'ordre de mission et qui peut être limitée par le fonctionnaire dirigeant à septante-cinq pourcents minimum.

Les ministres fixent eux-mêmes le montant des avances de fonds dont ils estiment avoir personnellement besoin pour couvrir leurs frais.

Art. 14. Lorsqu'il est prévu que le chargé de mission est amené à exposer sur place des dépenses importantes inhérentes à la mission (réception, cadeaux, dépenses de presse, location de voiture, ...), une avance de fonds pour les dépenses extraordinaires peut lui être consentie. Ces dépenses doivent revêtir un caractère prévisible et par conséquent être évaluées correctement dans l'ordre de mission.

CHAPITRE 5. - Reddition des comptes

Art. 15. Dans un délai de soixante jours après le retour de la mission et après la vérification visée à l'article 18, le chargé de mission communique, le cas échéant, au fonctionnaire dirigeant ou le membre du Gouvernement dont il relève, un décompte de frais de mission en complétant un formulaire « décompte des frais de missions » dont le modèle est arrêté par le ministre en charge des Relations internationales. Après approbation, le fonctionnaire dirigeant ou le membre du Gouvernement le transmet au service comptable identifié sur le formulaire.

Lorsque le chargé de mission est un membre du Gouvernement, le décompte de frais de mission visé à l'alinéa 1^{er} est complété par le chargé de mission lui-même dans un délai de soixante jours après le retour de la mission et transmis directement au service comptable identifié sur le formulaire.

Si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

Art. 16. Hormis les frais prévus à l'article 12, tous les frais mentionnés dans le décompte doivent être justifiés par la production de pièces originales, numérotées et annexées au décompte. Le programme de la mission doit également être joint.

Art. 17. Les dépenses n'ayant pas fait l'objet d'une estimation dans l'ordre de mission sont prises en compte, s'il est démontré par le chargé de mission qu'elles étaient nécessaires et difficilement prévisibles au moment de l'introduction de la demande de mission.

Art. 18. Le décompte des frais de mission est vérifié par le service comptable de l'organisme qui a, le cas échéant, octroyé l'avance de fonds.

Les dépenses ne sont pas honorées :

1° lorsque les montants prévus dans la demande de mission ont été dépassés sans qu'une motivation circonstanciée ne justifie ce surcroît de dépenses;

2° lorsque le caractère probant des pièces justificatives ne paraît pas suffisant;

3° lorsque les conditions de l'article 17 ne sont pas respectées;

4° lorsque les dépenses ne se rapportent pas à la mission;

5° lorsqu'il est constaté que le chargé de mission abuse des droits qui lui sont reconnus par le présent arrêté;

6° si le délai de soixante jours prévu à l'article 15 du présent arrêté n'est pas respecté.

Art. 19. Le non-respect du délai fixé à l'article 15 entraîne la mise en œuvre par l'organisme qui a octroyé l'avance de fonds, de la procédure de récupération organisée par l'article 55 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du

budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française.

Aucune nouvelle avance de fonds ne peut être accordée au chargé de mission en retard de reddition de comptes, et ce tant qu'il n'a pas régularisé sa situation.

CHAPITRE 6. - Rapport de mission

Art. 20. Sans préjudice de l'article 7, alinéa 8, dans les trente jours suivant la fin d'une mission s'inscrivant dans la politique des relations internationales, le chargé de mission fait parvenir, le cas échéant par la voie hiérarchique, un rapport au Ministre-Président et au ministre chargé des Relations internationales. Ce dernier en transmet copie aux ministres fonctionnels concernés et à WBI.

Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

Dans les trente jours ouvrables suivant la fin d'une mission à caractère technique, le chargé de mission fait parvenir un rapport au fonctionnaire dirigeant intéressé, qui en communique une copie au fonctionnaire dirigeant de WBI.

CHAPITRE 7. - Modalités de règlement des frais

Art. 21. § 1^{er}. Les frais de mission sont liquidés par l'organisme :

1° soit directement aux créanciers qui produisent une facture ou une déclaration de créance;

2° soit par avance de fonds octroyée au chargé de mission avant la mission ou au cours de celle-ci et ce conformément à l'article 13;

3° soit, au terme de la mission, par versement au chargé de mission, du solde négatif éventuel de cette avance de fonds, sur la base du décompte justificatif dûment approuvé.

§ 2. Pour les frais de missions visés au 3° du paragraphe 1^{er}, le paiement des sommes dues est effectué dans les trente jours à dater du jour de réception par le service en charge du paiement du décompte justificatif dûment approuvé.

§ 3. Tout coût supplémentaire induit par le non-respect du délai prévu au paragraphe 2 est à charge de l'institution qui finance la mission.

CHAPITRE 8. - Dispositions transitoires et finales

Art. 22. § 1^{er}. Par dérogation à l'article 4, une autorisation permanente de mission peut être octroyée, par le ministre des Relations internationales, lorsque le chargé de mission représente de manière régulière la Communauté française auprès d'instances internationales. La demande est introduite par le fonctionnaire dirigeant dont le chargé de mission relève. Tout accord ministériel requis, non notifié dans un délai de dix jours suivant la réception de la demande d'autorisation permanente, est réputé favorable. Une copie de l'accord est transmise à WBI.

Si ce délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit.

§ 2. Par dérogation à l'article 5, une autorisation permanente de mission peut être octroyée, par le ministre qui a la tutelle sur l'organisme, lorsque le chargé de mission effectue de manière régulière des missions à caractère technique similaires. La demande est introduite par le fonctionnaire dirigeant dont le chargé de mission relève. Tout accord ministériel requis, non notifié dans un délai de dix jours ouvrables suivant la réception de la demande d'autorisation permanente, est réputé favorable. Une copie de l'accord est transmise à WBI.

Art. 23. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Art. 24. Les missions de service à l'étranger en cours ou effectuées avant l'entrée en vigueur du présent arrêté continuent à être régies par les dispositions qui leurs étaient applicables au moment de la mission.

Art. 25. Le Ministre-Président, le Ministre en charge des Relations internationales et le Ministre en charge de la Fonction publique sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

(...)"

Il s'agit de l'acte attaqué, publié au Moniteur belge du 19 février 2014;

Considérant que la requérante fait valoir qu'elle est une organisation syndicale représentative, au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et que, à ce titre, elle détient certaines prérogatives qui lui sont octroyées par cette loi et par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de cette loi; qu'elle expose que, parmi ces prérogatives, figurent celles de pouvoir négocier préalablement, avec l'autorité administrative, toute réglementation de base ayant trait au statut administratif et au statut pécuniaire du personnel des administrations couvertes par le champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 précitée, ainsi que tout acte réglementaire, mesure d'ordre intérieur ou directive à caractère général relatifs à l'organisation du travail, et de se concerter avec la dite autorité, avant l'adoption de toute disposition d'ordre général ayant trait à l'organisation du travail; qu'elle relève que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 décembre 2013 portant organisation des missions de service à l'étranger, qui fait l'objet du présent recours, est publié au Moniteur belge du 19 février 2014 et que cet arrêté n'a fait l'objet ni de négociation ni de concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités de négociation et de concertation créés par la loi du 19 décembre 1974 et par son arrêté d'exécution du 28 septembre 1984 précités; qu'elle soutient que ses prérogatives ayant été violées, elle justifie d'un intérêt au présent recours et qu'une annulation de l'acte attaqué lui permettrait d'avoir une négociation ou une concertation au sujet des règles qu'il contient et d'avoir une concertation sur les mesures d'organisation des services qu'il fixe;

Considérant que la recevabilité du recours introduit par une organisation syndicale est liée au fond dès lors que son accès au prétoire est conditionné par la constatation que ses prérogatives ont été méconnues;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, a) et b), et 2^o, de la loi du 19 décembre 1974 précitée ainsi que du Titre III - "Les Comités de négociation" de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué a pour objet de fixer les règles d'organisation des missions accomplies à l'étranger par les personnes chargées de missions internationales pour la Communauté française et notamment des membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française et les organismes d'intérêt public de catégorie A énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et relevant de la Communauté française ou de Wallonie-Bruxelles International ainsi que par les experts engagés par la Communauté française pour accomplir des missions

internationales; qu'elle estime que ces personnes entrent incontestablement dans le champ d'application de la loi du 19 décembre 1974 précitée; qu'elle soutient, dans une première branche, que l'acte attaqué constitue un acte réglementaire relatif à l'organisation du travail, au sens du point 2° de l'article précité ou qu'à tout le moins, il contient des mesures d'ordre intérieur et des directives à caractère général ayant ce même objet; qu'elle relève que cet arrêté fixe les conditions dans lesquelles les membres du personnel peuvent être chargés d'une mission (chapitre 2), la durée de ces missions (chapitre 3), les frais pouvant être engagés par les membres du personnel, les modalités de transport et de prise en charge de ceux-ci, les conditions de logement et l'indemnité de séjour (chapitre 4), les devoirs et obligations des agents en termes de représentation, de reddition des comptes, de rapport de mission (chapitres 5 et 6), toutes règles relatives à l'organisation des missions et ayant trait aux droits et devoirs de agents; qu'elle estime que ce dispositif devait, en application de l'article 2, § 2, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 précitée et du Titre III de l'arrêté du 28 septembre 1984 précité, faire l'objet d'une négociation préalable au sein du comité de secteur XVII - Communauté française; qu'elle relève, dans une deuxième branche, que les articles 9 à 12 de l'acte attaqué fixent les conditions dans lesquelles les frais de transport et de logement sont pris en charge et la manière dont les personnes chargées de missions internationales sont indemnisées au titre de frais de séjours; qu'elle estime que ces dispositions constituent des réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, b) de la loi du 19 décembre 1974 précitée; qu'elle en déduit que ces dispositions devaient donc faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales sur le pied de l'article 2, § 1^{er}, 1°, b), de la loi du 19 décembre 1974 précitée; qu'elle soutient, dans une troisième branche, que l'ensemble du dispositif attaqué fixe les conditions dans lesquelles se trouvent les membres du personnel chargés d'une mission internationale et, en particulier, les chapitres 5 et 6 de l'acte attaqué fixent les devoirs et obligations auxquels sont astreints ces membres du personnel, et soutient que l'acte attaqué a ainsi trait à des réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, a), de la loi du 19 décembre 1974 précitée et devait donc faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales au sein du comité de secteur XVII;

Considérant que la partie adverse fait valoir, dans son mémoire en réponse, quant à la deuxième branche du moyen, que l'article 12 de l'arrêté attaqué est étranger aux notions d'indemnités, d'allocations de toute nature et d'avantages en nature puisque ces dispositions ne portent que sur des frais admissibles, c'est-à-dire des dépenses admissibles liées aux missions, qui sont pris en charge ou remboursés et ne se confondent pas avec la rémunération ou encore avec l'allocation de foyer, de résidence, les bonifications, les allocations familiales et les allocations de fin d'année; qu'elle en veut pour preuve que, selon l'alinéa 2 de l'article 12, l'indemnité forfaitaire pour frais de séjour n'est pas octroyée lorsque tous les frais de séjour sont

pris en charge par la partie qui accueille la mission, par les organisateurs d'une manifestation ou par l'organisme lui-même, ou est réduite de 50 % de sa valeur lorsqu'une partie de ces frais sont pris en charge;

Considérant que la requérante rappelle, dans son mémoire en réplique, que les formalités de négociation et de concertation qu'impose le "statut syndical" constituent des formalités substantielles dont la violation est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte réglementaire concerné et soutient que l'acte qui fait l'objet du présent recours, en fixant l'ensemble du régime applicable aux membres du personnel astreint à des missions à l'étranger, ne saurait être tenu pour accessoire et secondaire; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne la première branche, que selon la jurisprudence constante, l'activité institutionnelle, se définit comme "celle que le département doit déployer afin de pouvoir, en tant que département, exister et agir", et que l'activité fonctionnelle, se définit comme celle qui est "déployée par le département afin de réaliser l'objectif en vue duquel il a été créé" et que, selon cette même jurisprudence, les règles se rattachant à l'activité institutionnelle doivent faire l'objet d'une négociation ou d'une concertation dans le respect du statut syndical, tandis que les décisions ayant trait à l'activité fonctionnelle ne sont pas soumises à ces formalités substantielles; qu'elle soutient, qu'en l'espèce, on se trouve devant un acte qui fixe les conditions dans lesquelles les services visés vont s'organiser afin d'exister et d'agir, en tant que tels, dans leur fonctionnement interne puisque, par l'acte attaqué, la partie adverse fixe les conditions dans lesquelles les agents appelés à devoir participer à des missions à l'étranger, seront admis à participer à ces missions, fixe la durée de celles-ci, les frais que l'agent concerné pourra engager, les modalités de transport et les conditions de leur prise en charge, les conditions de logement et l'indemnité de séjour et fixe les obligations des agents en matière de représentation, de reddition des comptes, de rapport de mission; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne le chapitre 2 de l'acte attaqué, que si l'usage du formulaire apparaît comme une modalité qui pourrait sembler accessoire, il n'en demeure pas moins que ce chapitre détermine les conditions dans lesquelles la demande d'ordre de mission peut être rencontrée ou refusée, par quelle autorité, et dans quelles conditions l'accord peut être retiré, le cas échéant, de sorte que ce chapitre détermine bien les conditions d'exercice de sa fonction par tout agent qui est susceptible de solliciter un ordre de mission pour une mission internationale et que, de même, les chapitres 5 et 6 ont bien trait aux droits et devoirs des agents et aux conditions d'exercice de leurs fonctions, dès lors qu'ils leur imposent une série d'obligations spécifiques à la suite de la participation à une mission internationale; qu'elle ne comprend par ailleurs pas que la partie adverse puisse soutenir que les chapitres 3 et 4, qui fixent respectivement la durée des missions et les conditions matérielles dans lesquelles les agents peuvent s'y engager, ne peuvent être considérées comme des mesures qui devaient être négociées puisque la durée des missions, comme définie

au chapitre 3 a trait manifestement à l'organisation du temps de travail, dans ce contexte particulier des missions internationales, tandis que le chapitre 4 qui définit les frais admissibles, fixe en réalité les conditions de prise en charge par l'autorité des frais de transport, des frais de séjour, des frais de parcours, dans ce même contexte spécifique des missions internationales; qu'elle soutient, en ce qui concerne la deuxième branche, que la réponse de la partie adverse se fonde sur un précepte erroné selon lequel "les indemnités et les allocations de toute nature", se confondraient avec de la rémunération, voire avec l'allocation de foyer, de résidence, les bonifications et les allocations familiales ou l'allocation de fin d'année; qu'elle fait valoir que la notion d'indemnité à laquelle renvoie cet article couvre les frais engagés par l'agent pour se rendre au travail ou dans le cadre de l'exercice de ses fonctions et que, parmi ces indemnités figurent notamment les frais de parcours, les frais de séjour ou les frais de déplacement; qu'elle rappelle que ces indemnités sont réglées par l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 juillet 1998 portant dispositions en matière de frais de parcours et par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2002 réglant l'intervention des services du Gouvernement et des organismes d'intérêt public relevant du comité de secteur XVII dans les frais de transport du personnel qui ne sont pas adaptés à la situation des membres du personnel appelés à exercer des missions à l'étranger; qu'elle estime que les articles 9 et 12 de l'acte attaqué comblent cette lacune et que dès lors, au même titre que les arrêtés visés ci-dessus, qui devaient et ont fait l'objet d'une négociation syndicale, ils devaient également être soumis à ce processus de négociation imposé par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités; qu'elle fait valoir, en ce qui concerne la troisième branche, que s'il faut admettre que l'arrêté attaqué ne modifie pas les congés pour mission, définis aux articles 70 et suivants de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 relatif aux congés et aux absences des agents des services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du comité de secteur XVII, il fixe cependant bien les conditions dans lesquelles s'exercent les fonctions à l'occasion de missions internationales, c'est-à-dire le régime applicable aux membres du personnel chargés de missions; qu'elle ajoute que ces règles emportent une série de contraintes dans le chef des agents (rapport de mission, reddition de comptes, etc.) qui constituent des devoirs à respecter sous peine de grever, le cas échéant, la mention d'évaluation attribuée à l'agent, voire de conduire à des sanctions disciplinaires;

Considérant que la requérante fait valoir, dans son dernier mémoire, quant à la distinction entre activité fonctionnelle et activité institutionnelle, que les

articles 3 et 4 des arrêtés attaqués, qui fixent les conditions et délais dans lesquels l'autorité acceptera les missions, ont essentiellement trait à l'activité institutionnelle et qu'ils rentrent donc dans le champs d'application de la loi du 19 décembre 1974 précitée et qu'il en est de même de l'article 20; qu'elle estime que la portée de l'arrêté attaqué, qui trouve son fondement dans l'article 107 de la Constitution et dans l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles, n'est pas limitée à la simple organisation matérielle des services; qu'elle soutient enfin que, dans la mesure où l'acte attaqué constitue un ensemble cohérent, qui a trait à la fois au statut administratif et au statut pécuniaire des agents appelés à participer à des missions internationales, il devait faire l'objet d'une négociation préalable avec les organisations syndicales, dans son ensemble;

Considérant que la partie adverse fait valoir, dans son dernier mémoire, que la section de législation n'a pas observé, dans son avis 53.844/2/V du 11 septembre 2013 donné sur l'acte attaqué, alors en projet, que la formalité de la négociation syndicale n'avait pas été accomplie; qu'elle ajoute que l'article 12 de l'arrêté attaqué renvoie aux règles en vigueur au SPF Affaires étrangères, soit aujourd'hui l'arrêté ministériel du 3 mars 2014 portant l'établissement d'indemnités de séjour octroyées aux représentants et aux fonctionnaires dépendant du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement qui se rendent à l'étranger ou qui siègent dans des commissions internationales, et que cet arrêté et ceux qui le précèdent n'ont pas été soumis à la négociation syndicale;

Considérant, sur la première branche du moyen, que l'article 2, § 1^{er}, de loi du 19 décembre 1974 précitée est ainsi rédigé :

" Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1° les réglementations de base ayant trait :

- a) au statut administratif, y compris le régime de congé;
- b) au statut pécuniaire;
- c) au régime de pensions;
- d) aux relations avec les organisations syndicales;
- e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

Les réglementations de base que le Roi a déterminées en exécution des points a), b) et c) de l'alinéa 1^{er}, et qui ne sont applicables qu'aux agents soumis à des règles statutaires, sont d'application analogue aux membres du personnel engagés sous contrat de travail.

2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci.

Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par organisation du travail au sens de la présente loi. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article";

Considérant que dans l'attente de la détermination par le Roi de ce qu'il y a lieu d'entendre par "organisation du travail", il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État qu'il convient de faire une distinction entre l'activité fonctionnelle et l'activité institutionnelle des services; que l'activité fonctionnelle est définie comme "l'activité déployée par le département afin de réaliser l'objectif en vue duquel il a été créé" et l'activité institutionnelle, comme "celle que le département doit déployer afin de pouvoir, en tant que département, exister et agir"; que seules les dispositions qui participent de l'activité institutionnelle doivent être soumises à la négociation ou à la concertation, selon le cas; que sous la réserve de ce qui sera exposé ci-après concernant l'article 12 de l'arrêté attaqué, les dispositions qu'il contient ne devaient pas être soumises à négociation syndicale puisqu'elles relèvent de l'activité fonctionnelle; qu'elles visent en effet à permettre à la Communauté française de réaliser ses objectifs au niveau international, à savoir notamment la préparation ou l'exécution des accords bilatéraux la liant, la participation à l'exercice de ses compétences dans un cadre multilatéral, sa promotion internationale, en réglementant la manière dont doit être introduite une demande de mission, la procédure d'autorisation de celle-ci ainsi que les formalités à remplir au retour de mission; que contrairement à ce que soutient la requérante, les chapitres 2 à 6 de l'arrêté attaqué ne contiennent pas de règles relatives aux droits et devoirs des agents qui seraient chargés de missions; qu'ils déterminent uniquement certaines règles relatives à l'organisation matérielle de la mission (durée, fixation du mode de transport à utiliser, prise en charge des frais, etc.); que la première branche du moyen n'est dès lors pas fondée;

Considérant, sur la deuxième branche du moyen, que l'article 4 de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 précitée dispose :

- " Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut pécuniaire :
(...)
2^o concernant les indemnités, allocations de toute nature et avantages en nature accordés aux membres du personnel, les règles fixant:
a) les bénéficiaires;
b) les conditions de leur octroi;
c) leur montant;
d) leur protection;
e) les modalités de la liaison à l'indice des prix à la consommation ou à tout autre étalon";

Considérant que les articles 9, 10 et 11 de l'arrêté attaqué ne peuvent être considérés comme tombant dans le champ d'application de cette disposition; qu'ils organisent en effet uniquement le remboursement de frais exposés par le chargé de

mission (frais de déplacement, frais de gardiennage de voiture, frais de visas, de vaccins obligatoires, d'inscription, d'hôtel, etc.) sur production de justificatifs; qu'ils ne fixent donc pas de règles concernant les indemnités, allocations de toute nature et avantages en nature accordés aux membres du personnel chargés d'une mission à l'étranger; qu'il en va cependant autrement en ce qui concerne l'article 12 de l'arrêté attaqué; que celui-ci traite d'une indemnité forfaitaire pour frais de séjour et détermine son bénéficiaire, ses conditions d'octroi ainsi que son montant; que cet article devait donc être soumis à négociation syndicale; que la deuxième branche du moyen, en ce qu'elle vise l'article 12 de l'arrêté attaqué, est dès lors fondée;

Considérant, sur la troisième branche du moyen, que l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 précité dispose:

" Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut administratif, les règles fixant :

(...)

3° les droits et les devoirs des membres du personnel, les incompatibilités et interdictions ainsi que le régime des cumuls avec d'autres fonctions, emplois ou occupations;

(...)

9° le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission";

Considérant qu'il ressort du rapport au Roi précédant cet arrêté que "sont visés par droits et devoirs des membres du personnel, les articles 7 à 14 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 et les dispositions analogues d'autres statuts"; qu'en l'espèce, l'arrêté attaqué ne régit aucun aspect des droits et devoirs ainsi précisés; que le rapport au Roi précise également, en ce qui concerne l'article 3, 9°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 qu' "est ici visé l'ensemble des règles relatives à la mise au travail de membres du personnel dans d'autres services que ceux dont ils font partie ou dans lesquels ils étaient occupés initialement"; que tel n'est pas l'objet des dispositions de l'arrêté attaqué; qu'il ne s'en déduit, en effet, pas que les chargés de missions à l'étranger seraient affectés dans un autre service pendant la durée de leur mission; que la troisième branche du moyen n'est dès lors pas fondée;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 précitée ainsi que du Titre IV - "Les Comités de concertation" de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 précité; qu'elle fait valoir qu'à supposer que le Conseil d'État rejette le premier moyen au motif que l'arrêté attaqué ne constituerait pas un acte réglementaire, une mesure d'ordre intérieur ou une directive de portée générale, ou qu'il n'aurait pas trait à une réglementation de base supposant qu'il ait fait l'objet d'une négociation préalable, à tout le moins, l'arrêté attaqué, qui prend la forme d'un arrêté de Gouvernement,

constitue une réglementation, une mesure d'ordre intérieur ou une directive relative à l'organisation du travail, au sens de l'article 11, § 1^{er}, 2°, précité; qu'elle soutient que l'arrêté attaqué a pour objet de fixer les règles selon lesquelles les membres du personnel des services du Gouvernement de la Communauté française et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, ainsi que les membres du personnel de Wallonie-Bruxelles International, sont appelés à exercer des missions internationales au profit de la Communauté française et de fixer les modalités dans lesquelles les membres du personnel concernés sont autorisés à partir en mission à l'étranger, les modalités de déplacement, de logement, l'indemnisation du séjour, les actes à poser au retour de mission, les modalités de remise des comptes et les obligations de rapport d'activité; qu'elle fait valoir que semblable dispositif, à tout le moins, fixe les conditions d'exercice des fonctions et missions confiées aux membres du personnel visé par l'arrêté attaqué et que, à ce titre, en vertu de l'article 11 de la loi du 19 décembre 1974 visée au moyen, celui-ci devait faire l'objet d'une concertation préalable, dans le respect des dispositions du Titre IV - "Les Comités de concertation" de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 qui exécute la loi; qu'elle renvoie, dans son mémoire en réplique, à l'argumentation développée à l'occasion de son premier moyen et ajoute qu'à supposer que celui-ci soit rejeté au motif que l'acte attaqué ne constituerait pas une réglementation de base, une disposition réglementaire, une mesure d'ordre général ou une directive devant être négociée préalablement, il conviendrait de considérer que l'acte attaqué fixe les règles, mesures d'ordre ou directives, relatives à l'organisation du travail, qui devaient faire l'objet d'une concertation au sens des dispositions invoquées au moyen; qu'elle maintient, dans son dernier mémoire, que les chapitres 5, 6 et 7 de l'arrêté attaqué devaient, pour le moins, faire l'objet d'une concertation préalable sur le pied de l'article 11 de la loi du 19 décembre 1974;

Considérant qu'il ressort de l'examen du premier moyen, que l'acte attaqué ne relève pas d'une des catégories visées à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 précitée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il résulte de l'examen du recours que celui-ci n'est fondé qu'en son premier moyen, deuxième branche, en ce que l'article 12 de l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à la négociation syndicale; qu'il n'y a dès lors lieu qu'à une annulation partielle de l'acte attaqué,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulé l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 décembre 2013 portant organisation des missions de service à l'étranger.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le deux avril deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J. VANHAEVERBEEK.