

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 5 juin 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant organisation des missions à l'étranger", a donné le 10 juillet 2000 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Certaines dispositions du projet concernent plus particulièrement l'organisation interne de l'administration de la Région wallonne et sont dès lors dépourvues de caractère réglementaire.

Ainsi en va-t-il des articles 4, 5, 6, 7, 8 et 22 du projet qui ne feront pas l'objet d'un examen par la section de législation du Conseil d'Etat.

2. Le préambule de l'arrêté en projet vise l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères.

Ce texte réglementaire est toujours applicable en Région wallonne et comprend certaines dispositions réglementant les déplacements d'agents à l'étranger.

La même observation vaut pour l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours dont certaines dispositions envisagent également des déplacements à l'étranger et auquel il est implicitement fait référence à l'article 9 de l'arrêté en projet.

Or, l'arrêté en projet ne se prononce pas sur le sort qu'il convient de réserver à ces deux arrêtés royaux.

.../...

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait que l'auteur du projet prenne position à cet égard.

3. L'arrêté en projet concerne plusieurs catégories de personnes parmi lesquelles des journalistes.

Pour ces derniers, l'arrêté en projet ne peut avoir pour base légale l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, cette disposition habilite uniquement le Gouvernement à fixer le statut pécuniaire du personnel de la Région.

Il s'ensuit que le Gouvernement wallon ne peut étendre le champ d'application de l'arrêté en projet à ces journalistes, hormis le cas où ils seraient membres d'un cabinet ministériel (1).

En conséquence, les articles 2, alinéa 2, 3, alinéa 6, 14, 21 et 22, alinéa 3, du projet doivent être omis.

4. La section de législation du Conseil d'Etat s'interroge également sur la raison pour laquelle l'arrêté en projet ne concerne que les déplacements à l'étranger qui sont pris en charge par le budget de la Région wallonne.

(1) Pour ces journalistes qui sont membres d'un cabinet ministériel, il y a lieu de considérer que l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles habilite le Gouvernement wallon à prendre des dispositions pécuniaires pour les membres des cabinets ministériels.

En effet, qu'en est-il des missions que des agents de certains organismes d'intérêt public de la Région wallonne doivent effectuer à l'étranger comme par exemple les agents de l'Agence wallonne à l'exportation ou encore les agents de l'Office régional de Promotion de l'Agriculture et de l'Horticulture ?

Interrogés à ce propos, les fonctionnaires délégués ont expliqué que les frais de ces missions sont pris en charge par le budget des organismes d'intérêt public et sur la base de circulaires.

Ainsi, pour les agents de l'Agence wallonne à l'exportation, il existe une circulaire du 29 janvier 1999 qui fixe l'ensemble des règles applicables aux frais de déplacement à l'étranger.

Dans un souci de sécurité juridique, cette circulaire à caractère réglementaire devrait, comme en l'espèce, être remplacée par un arrêté du Gouvernement wallon pris sur la base notamment de l'article 2, alinéa 1er, du décret du 22 janvier 1998 relatif au statut du personnel de certains organismes d'intérêt public relevant de la Région wallonne.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Proposition, exécution et signature

L'arrêté en projet comporte des règles qui ressortissent au statut pécuniaire des agents de la Région wallonne. Dès lors, il convient, d'une part, que le Ministre

.../...

qui a la fonction publique dans ses attributions aux termes de l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 avril 2000 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement propose et signe l'arrêté en projet de concert avec le Ministre-Président et que, d'autre part, ce ministre soit également chargé de l'exécution de l'arrêté.

Préambule

Alinéa 1er

Il convient de rédiger cet alinéa comme suit :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment les articles 68 et 69, modifiés par la loi spéciale du 16 juillet 1993, et l'article 87, § 3, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988;"

Alinéa 2

Il sera omis, car il fait référence à un texte réglementaire qui ne constitue pas l'un des fondements juridiques du projet d'arrêté.

.../...

Alinéa 3

En l'état actuel du projet d'arrêté, l'alinéa 3 sera également omis (1).

Alinéa 4

A l'alinéa 4, devenant l'alinéa 3, sera visé l'avis de l'inspecteur des Finances, selon les termes consacrés notamment par l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Alinéa 7

L'alinéa 7 sera remplacé par les deux alinéas suivants, devenant les alinéas 6 et 7, lesquels seront libellés comme suit :

(1) Toutefois, si l'auteur du projet, en donnant suite à l'observation générale n° 2, décidait d'apporter des modifications à l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères et à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, il conviendrait de viser les textes précités.

L'ordre numérique des alinéas devrait, en ce cas, être adapté en conséquence.

.../...

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis du Conseil d'Etat L. 30.249/4 donné le 10 juillet 2000 en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Alinéa 8

Il sera complété en tenant compte de l'observation relative à l'indication des ministres devant proposer l'arrêté en projet.

Alinéa 9 (nouveau)

Il y a lieu d'ajouter un alinéa 9, rédigé comme suit :

"Après délibération;".

Dispositif

Article 2

L'article 2, alinéa 1er, 1°, et 2°, donne une définition des missions s'inscrivant dans la politique des relations internationales et des missions à caractère technique.

.../...

Ces définitions sont cependant extrêmement larges et ne permettent pas réellement de circonscrire avec précision les caractéristiques de ces missions. Elles seront en conséquence repensées.

Article 3

Cette disposition du projet ne traduit pas clairement la distinction qu'il convient de faire entre l'ordre de mission et l'autorisation de la mission ainsi qu'entre les différentes catégories de visa qui doivent apparaître sur l'ordre de mission.

La disposition doit être rédigée plus clairement.

Article 9

1. A l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les mots "En fonction de l'intérêt régional", qui, en l'occurrence, n'ajoutent rien à la compréhension du texte.

Au même alinéa, les suites de propositions relatives aux modes de transport seront introduites par 1°, 2°, et les subdivisions du 2°, par a), b).

2. A l'alinéa 3, de l'accord des fonctionnaires délégués, les mots "centre-ville" seront remplacés par les mots "au lieu de la mission".

.../...

Le même alinéa envisage également le remboursement des "frais de gardiennage de voiture". Selon les renseignements fournis par les fonctionnaires délégués, ces frais de gardiennage sont notamment des frais que doivent exposer les chargés de mission lorsqu'ils se rendent à l'aéroport avec leur propre véhicule et qu'ils le laissent sur place pour une certaine durée. Ces frais doivent cependant se distinguer des simples frais de parking qui sont couverts par le per diem.

Les frais de gardiennage concernent aussi le chargé de mission qui se rend à l'étranger avec son propre véhicule et qui doit le stationner dans le parking d'un hôtel.

Par contre, les frais de gardiennage ne visent pas les frais exposés pour la location d'un véhicule. De tels frais sont expressément prévus dans l'annexe 1 dans la rubrique "mode de locomotion utilisé".

Il ressort de l'ensemble de ces précisions que les frais de gardiennage devraient être davantage définis.

3. L'alinéa 4 sera rédigé en évitant le recours aux parenthèses et le point-virgule sera remplacé par un point.

4. A l'alinéa 5, il est question de "l'application du tarif de l'Etat".

.../...

Ainsi que les fonctionnaire délégués l'ont indiqué, il est ainsi fait référence à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours dont l'article 13 a notamment été remplacé par un arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 22 janvier 1998.

Comme il a déjà été souligné dans l'observation générale n° 2, il conviendrait de faire référence explicitement aux dispositions réglementaires fédérales applicables en l'espèce.

Article 12

1. Les deux premiers alinéas seraient mieux rédigés comme suit :

"Chaque participant de la mission perçoit un per diem forfaitaire destiné à couvrir les frais de séjour qu'il doit supporter. Le per diem est dû pour chaque journée que comporte le séjour et les déplacements. Toute journée entamée est prise en compte, pour autant que le séjour et les déplacements durent au moins six heures.

Le montant du per diem, établi en fonction de la destination géographique de la mission, figure dans une liste dressée à l'annexe 3. Le Ministre-Président met régulièrement à jour les données figurant dans cette annexe."

.../...

2. A l'alinéa 3, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée exacte des mots "dans le cadre du prix de déplacement".

Il ressort des explications des fonctionnaires délégués que l'on vise l'hypothèse d'une prise en charge des frais de voyage du chargé de mission par l'organisateur étranger de la manifestation.

Ceci devrait ressortir plus clairement de la disposition examinée.

Par ailleurs, la réduction du "per diem" de 1500 francs belge intervient-elle par tranche de 24 heures ou une seule fois ?

Selon les fonctionnaires délégués, cette réduction intervient pour chaque per diem perçu.

En outre, il apparaît que certains per diem sont d'un montant inférieur à 1.500 francs belge. Ainsi l'annexe 3 détermine la liste des indemnités journalières pour les missions effectuées à l'étranger selon les Etats concernés.

Pour une mission effectuée en Somalie, le chargé de mission perçoit un per diem de 1342 francs belge, au Tadjikistan le per diem est de 1320 francs belge et au Turkmenistan, il est de 1384 francs belge.

Dès lors, le texte en projet doit être revu en ce qui concerne ces trois hypothèses.

.../...

3. Quant à l'alinéa 4, il y est question d'une indemnité forfaitaire annuelle pour frais de séjour au bénéfice des membres des cabinets ministériels, accordée en vertu d'un arrêté du Gouvernement wallon.

Il y aurait lieu de préciser ici aussi qu'il s'agit d'un arrêté du Gouvernement wallon du 26 mai 2000 relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement wallon.

Par ailleurs, l'article 17 de cet arrêté rend applicable aux membres des cabinets l'arrêté royal du 18 janvier 1965 précité, ainsi que l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères.

De nouveau, il y aurait lieu, conformément à l'observation générale n° 2, de se prononcer sur la cohérence des règles en projet avec celles des deux arrêtés royaux précités pour ce qui concerne les membres des cabinets ministériels.

Article 15

Il convient de remplacer le mot "cabinet" par le mot "ministre".

La même observation vaut pour l'article 18.

.../...

Article 18

Cette disposition prévoit notamment que les dépenses supportées par le chargé de mission ne seront pas honorées lorsqu'il est constaté qu'il a "fait un usage abusif du per diem forfaitaire".

Selon les explications des fonctionnaires délégués, un abus du per diem pourrait résulter de la circonstance que le chargé de mission n'a pas déclaré que certains frais de repas ont été pris en charge par les organisateurs étrangers de la manifestation ou lorsqu'il ment à propos de ses horaires de voyage et ce, afin d'obtenir un per diem supplémentaire.

L'usage abusif devrait être mieux circonscrit. Plutôt que de parler d'"usage abusif", mieux vaut parler de "fausse déclaration".

Article 19

Cette disposition prévoit qu'en cas de non-respect du délai de 60 jours prévu à l'article 15 du projet pour l'introduction du décompte des frais de mission, la Région wallonne peut mettre en oeuvre une procédure de récupération.

Toutefois, le texte en projet n'apporte aucune précision sur cette procédure.

.../...

Selon les fonctionnaires délégués, le texte en projet vise en réalité la procédure consacrée à l'article 94 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

Cette précision devrait être apportée à la disposition examinée.

Article 23

Cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Art. 23. Les frais de mission sont liquidés par la Région :

- 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;
- 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."

Article 24

Il n'est pas d'usage qu'un arrêté royal abroge une circulaire. Il va toutefois de soi que la circulaire du 23 décembre 1998 cesse de produire ses effets à la suite de l'adoption de l'arrêté en projet.

.../...

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet contient divers montants libellés en francs belges et plus particulièrement l'annexe 3.

Conformément au décret du 25 février 1999 relatif à l'euro, il appartient au Gouvernement de libeller également ces montants en euros.

L'arrêté en projet sera adapté sur ce point.

Annexe 3

Pour la désignation des Etats figurant à l'annexe 3, il est recommandé, par souci d'uniformité, de se conformer aux dénominations en langue française en usage au sein de l'Organisation des Nations Unies (1).

-
- (1) On écrira ": "Antigua-et-Barbuda", "Brunéi Darussalam", "Burkina Faso", "Cap-Vert", "Iles Cook", "République de Corée", "Emirats arabes unis", "Etats-Unis d'Amérique", "Ex-République yougoslave de Macédoine", "Kiribati (République de)", "Kirghizistan", "République démocratique populaire lao", "Jamahiriya arabe lybienne", "Lituanie", "République de Moldova", "Nouvelle-Zélande", "Papouasie-Nouvelle Guinée", "Fédération de Russie", "Sao Tomé-et-Principe", "République slovaque", "Iles Salomon", "Saint-Kitts-et-Nevis", "Sainte-Lucie", "Saint-Vincent-et-Grenadines", "République arabe syrienne", "République-Unie de Tanzanie", "République tchèque", "Tonga (Royaume des)", "Trinité-et-Tobago", "Vanuatu", "Vietnam", "République démocratique du Congo".

.../...

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que certains Etats ne figurent pas sur cette liste, par exemple le Guyana et la République populaire démocratique de Corée.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN