

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.507/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 3 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif au remboursement des frais encourus par les membres de l'inspection de l'enseignement dans le cadre de leurs fonctions", a donné le 9 février 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait :

- qu'à plusieurs reprises l'Inspection des Finances a fait remarquer que les indemnités kilométriques et de séjours des Inspecteurs pédagogiques nécessitaient la mise en place d'une base juridique clairement identifiable;
- qu'il importe en effet de combler cette lacune juridique et par là-même d'harmoniser le remboursement des frais des Inspecteurs pédagogiques des différents niveaux de manière à respecter au mieux le principe constitutionnel d'égalité de traitement;
- que le principe d'annuité budgétaire implique une entrée en vigueur du nouveau mécanisme un 1^{er} janvier;
- et qu'au vu de ces considérations, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française proposé ce jour doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004 tout comme l'article 43 du décret-programme précité en exécution duquel il est pris."

Il y a lieu de rappeler à l'auteur du projet que, conformément à l'article 84, §1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis devra être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. Ce préambule doit donc être complété en conséquence.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

.../...

Fondement juridique

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement légal l'article 43 du décret-programme du 17 décembre 2003 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le recouvrement des créances, la RTBF, les experts et les commissaires aux comptes du Gouvernement, l'école d'administration publique de la Communauté française, l'Etnic, l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française, les institutions universitaires, les statuts des personnels de l'enseignement, les centres psycho-médicaux-sociaux, les centres de vacances, le sport, l'éducation permanente et les infrastructures culturelles.

Cet article 43 dispose comme suit :

"Le Gouvernement détermine les frais pouvant être remboursés aux inspecteurs de l'enseignement organisé ou subsidié par la Communauté française.

Il s'agit :

- des frais de parcours;
- des frais de séjours;
- des frais autres, dont notamment les frais relatifs aux communications téléphoniques, aux fax, à l'internet et à l'achat de documentation. Le Gouvernement fixe les limites et les modalités de ce remboursement."

L'article 43 vise tous les inspecteurs de l'enseignement organisé ou subsidié par la Communauté française quels qu'ils soient et quel que soit le type d'enseignement. À ce titre, il entend "harmoniser, au niveau de tous les inspecteurs pédagogiques, le régime de remboursement des frais encourus" ⁽¹⁾.

Eu égard aux termes de l'article 43, de l'objectif d'harmonisation qu'il poursuit et de l'égalité de traitement qui doit être garantie entre les inspecteurs concernés, l'article 1^{er} du texte en projet appelle l'observation suivante.

⁽¹⁾ Selon les déclarations du délégué du Gouvernement à propos de l'avant-projet devenu le décret-programme du 17 décembre 2003, précité, déclarations reprises dans l'avis 36.103/2/4, donné les 20 et 21 novembre 2003 par la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet devenu le décret-programme.

Cette disposition énumère les catégories d'inspecteurs auxquelles le texte en projet entend s'appliquer; elle ne fait toutefois pas mention de tous les services d'inspection pédagogique de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française.

Plus spécialement, ne sont pas visés les inspecteurs de l'enseignement à distance.

La note au Gouvernement ne comporte aucune justification de cette omission.

Seul le procès-verbal de la réunion du Comité de Secteur IX "Enseignement", du 22 janvier 2004, mentionne cette question. Il reprend, en effet, une déclaration de l'Administrateur général, participant à la réunion au titre de technicien de l'administration, selon laquelle "seuls les inspecteurs de l'enseignement à distance (sont) exclus du champ d'application de (l'arrêté en projet) pour des raisons que tout un chacun comprend aisément".

Il ressort des informations communiquées par le cabinet du Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports ⁽²⁾, que les inspecteurs de l'enseignement à distance sont exclus du champ d'application du texte en projet, pour les motifs suivants :

"Le champ d'application de l'arrêté ne vise expressément pas les inspecteurs de l'enseignement à distance.

Ce corps d'inspection se distingue en effet de l'inspection pédagogique chargée de la surveillance des établissements d'enseignement et de celle des Centres psycho-médico-sociaux.

Ces derniers ont en effet comme mission première une action directe au sein des établissements d'enseignement ou des centres psycho-médico-sociaux, répartis au sein de toute la Communauté française (afin de procéder tant à la vérification générale du niveau des études qu'à la vérification de toute une série

⁽²⁾ En l'absence du membre du cabinet du Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports, désigné comme délégué du Gouvernement dans la demande d'avis, les explications demandées par le magistrat instructeur ont été communiquées par un autre membre du cabinet du Ministre.

d'autres éléments, dont certains sont des conditions de subventionnement en vertu du Pacte scolaire). Cette inspection a clairement une action décentralisée.

L'inspection à distance travaille par contre à Bruxelles au Ministère de la Communauté française. Ses missions sont très ciblées : vérification du contenu des cours rédigés dans le cadre de l'enseignement à distance, suivi des apprentissages par les élèves (ces derniers étant principalement des adultes répondant par correspondance) ,...

Les inspecteurs de l'enseignement à distance s'apparentent dans ce cadre beaucoup plus à des agents des services du Gouvernement.

C'est ce que reflète d'ailleurs bien la rédaction de l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif du 21 octobre 1986 relatif aux frais de parcours et de séjour des membres de l'inspection de l'enseignement à distance, qui se réfère expressément aux "dispositions en vigueur pour le personnel des ministères".

La justification ainsi communiquée ne paraît pas pouvoir être retenue.

D'une part, il résulte de l'article 24, § 4, de la Constitution que c'est au législateur qu'il appartient de prévoir le cas échéant la possibilité d'opérer une différence de traitement entre les membres du personnel de l'enseignement. Or, l'article 43 du décret-programme du 17 décembre 2003 vise généralement tous les inspecteurs de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, sans distinction.

D'autre part et en tout état de cause, le Conseil d'État n'aperçoit pas les motifs objectifs et raisonnables pour lesquels les modalités de remboursement prévues par l'arrêté en projet ne pourraient s'appliquer aux inspecteurs de l'enseignement à distance. En effet, l'arrêté en projet n'organise pas un régime de remboursement forfaitaire global pour chaque inspecteur mais tient compte des distances réelles parcourues en ce qui concerne les frais de parcours, du nombre réel de séjours ou demi-séjours pour les frais de séjours, et des frais réels pour les frais autres que de parcours ou de séjour. Ce régime peut donc être appliqué sans difficulté concrète à tous les inspecteurs, que ceux-ci se déplacent fréquemment ou non, et quelles que soient les distances parcourues.

Par conséquent, le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que le remboursement des frais de parcours et de séjour des inspecteurs de l'enseignement à distance soit soumis à un régime spécifique, différent de celui applicable aux autres

.../...

inspecteurs ⁽³⁾, ni ce qui pourrait justifier objectivement que les inspecteurs de l'enseignement à distance ne puissent bénéficier du remboursement des frais autres que de parcours et de séjour qu'ils exposent en raison de leur fonction ⁽⁴⁾, alors que leurs collègues des autres enseignements y auraient droit en vertu du texte à l'examen.

L'arrêté en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

2. Les articles 1^{er}, 6, 11, alinéa 1^{er}, et 15 du projet entendent fixer chacun "une somme globale" affectée, selon le cas, aux frais de parcours, aux frais de séjour et aux frais autres.

L'article 18 prévoit pour sa part que :

"(...) les plafonds budgétaires visés aux chapitres II, III, et IV sont d'application impérative. Ils ne peuvent être dépassés sauf compensation intégrale opérée moyennant l'accord de l'Administrateur général ou son délégué, par corps d'inspection, entre les parts de leurs enveloppes budgétaires affectées respectivement aux frais de parcours, aux frais de séjour et aux frais autres".

Enfin, il convient de relever que, selon l'article 1^{er} du projet, les remboursements des frais concernés sont pris en charge par la Communauté française "dans la limite des crédits budgétaires".

Il résulte de ces dispositions que l'arrêté en projet entend fixer trois "plafonds budgétaires" auxquels il permet toutefois de déroger par une forme de compensation entre les postes concernés.

Le système ainsi mis en place appelle les observations suivantes :

⁽³⁾ À titre d'exemple, l'on relève que selon les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté du 21 octobre 1986 relatif aux frais de parcours et de séjour des membres de l'inspection de l'enseignement à distance, ces inspecteurs bénéficient d'un abonnement de train de première classe, ce que l'arrêté en projet ne prévoit pas pour les inspecteurs auxquels il s'applique.

⁽⁴⁾ L'arrêté du 21 octobre 1986, précité, ne prévoit pas, en effet, le remboursement de ces frais.

a) Conformément à l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, c'est au Conseil de la Communauté française qu'il appartient de régler par décret l'affectation de ses recettes. Cette affectation des moyens financiers destinés à la mise en oeuvre des dispositions de l'arrêté en projet s'opère par le vote annuel de son budget.

Les dispositions à l'examen ont un caractère manifestement budgétaire et n'ont, dès lors, pas leur place dans l'arrêté en projet.

b) Le système mis en place par le texte en projet risque par ailleurs de porter atteinte à l'égalité entre les inspecteurs concernés en opérant une discrimination à l'égard de ceux qui exposeraient des frais à une période de l'année budgétaire où les "sommes globales" prévues par le texte en projet seraient épuisées.

c) Les principes rappelés ci-avant ne s'opposent en revanche pas à ce que, faisant usage de l'habilitation que lui confère l'article 43 du décret-programme du 17 décembre 2003, précité, le Gouvernement fixe une limite de remboursement par inspecteur, cette limite pouvant le cas échéant varier en fonction de critères objectifs et pertinents à déterminer, par exemple, pour les frais de parcours et de séjour, selon la zone géographique dans laquelle l'inspecteur accomplit habituellement ses missions.

Les dispositions à l'examen doivent être revues en conséquence.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet habilite le ministre qui a les Statuts des personnels de l'Enseignement dans ses attributions à revoir tous les deux ans, à la date du 1^{er} juillet, les montants qu'elles fixent.

Il s'agit plus spécialement des articles 7, alinéa 2, 11, alinéa 4, et 15, alinéa 1^{er}, du projet.

Ces habilitations sont excessives en ce qu'elles permettent au ministre de déroger pour l'avenir et sans aucune limite ni aucun critère aux montants visés par l'arrêté.

.../...

Sous réserve de l'observation 2, les dispositions à l'examen doivent être revues en conséquence.

4. Les articles 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 2, du projet entendent régler les déplacements des inspecteurs.

Telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions laissent entendre que les obligations qu'elles imposent aux inspecteurs en terme de déplacement ne sont pas prévues au titre de condition du remboursement des frais. Elles s'imposent donc à eux indépendamment de la question de la prise en charge par la Communauté française, desdits frais. Or, l'article 43 du décret-programme du 17 décembre 2003, précité, habilite exclusivement le Gouvernement à déterminer les frais pouvant être remboursés et à fixer les limites et les modalités de ce remboursement.

Comprises dans le sens décrit ci-avant, les dispositions à l'examen sont donc dépourvues de fondement légal.

Toutefois, selon les informations communiquées par le cabinet du Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports, les articles 3, alinéa 1^{er}, et 4, alinéa 2, du projet, entendent régler les déplacements des inspecteurs uniquement en vue du remboursement des frais qu'ils génèrent. Ces dispositions doivent par conséquent être revues afin de refléter fidèlement cette intention.

5. L'article 12 n'est pas rédigé clairement. Le texte doit mieux faire apparaître quelle est l'indemnité visée.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme. A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B.VIGNERON,

Y. KREINS