

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.615/2
DU 15 OCTOBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 20 septembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1^{er} du décret du 08 mars 2007 relatif au Service général de l'Inspection, au Service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux Cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques", a donné l'avis suivant :

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

Observations générales

1. Les articles 6, 11 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 sections 2 à 4 sont d'application impérative. Ils ne peuvent être dépassés sauf compensation intégrale opérée moyennant l'accord de l'Administrateur général ou son délégué, par service 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 ¹ :

- 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. Elles constituent, en outre, une entorse au principe constitutionnel de spécialité budgétaire, dont le législateur en tant qu'autorité budgétaire est nécessairement le garant.

- 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 30 du décret du 8 mars 2007 "relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques", 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.

⁽¹⁾ Voir déjà l'avis 36.507/2, donné le 9 février 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 février 2004 relatif au remboursement des frais encourus par les membres de l'inspection de l'enseignement dans le cadre de leurs fonctions.

2. 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 30 du décret du 8 mars 2007, 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.

Ces dispositions doivent dès lors être revues afin de ne régler les déplacements des inspecteurs qu'en vue du remboursement des frais qu'ils génèrent ².

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 5, il convient d'écrire "l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/".

Dispositif

Article 22

L'exécutoire ne peut concerner un ministre que par la mention des compétences qu'il est susceptible d'exercer et non par la référence à un ministre exerçant ses fonctions au moment où l'arrêté est adopté. Par ailleurs, dans la langue française, l'emploi du genre masculin pour déterminer un élément peut présenter un caractère générique, de caractère masculin ou féminin, à l'inverse de l'emploi du genre féminin, qui identifie nécessairement que l'élément visé doit être du genre féminin.

⁽²⁾ Voir déjà l'avis 36.507/2, précité.

L'article 22 doit, dès lors, être rédigé comme suit :

"Art. 22. Le Ministre ayant l'enseignement obligatoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Article 23

L'article 23 du projet confère un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

Par un tel procédé, le texte réglementaire serait applicable sans que ses destinataires n'aient eu connaissance de cette entrée en vigueur.

Le Conseil d'État a déjà rappelé à plusieurs reprises qu'à défaut d'habilitation légale expresse, un arrêté réglementaire ne peut emporter un effet rétroactif qu'à titre exceptionnel, lorsque la rétroactivité est nécessaire, notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

L'auteur du projet doit donc être en mesure de justifier, au regard de ces éléments, la rétroactivité que l'article 23 confère au projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS