CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.844/2/V

du 11 septembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des missions de service à l'étranger'

Le 23 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des missions de service à l'étranger'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Alain LEFEBVRE, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 septembre 2013.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. LE CHAMP D'APPLICATION DU PROJET

1. Il résulte des articles 1er, 2, 3° et 5, que le projet s'applique non seulement aux services du Gouvernement de la Communauté française mais également aux organismes d'intérêt public de type A relevant de la Communauté française, aux ministres, aux cabinets ministériels, aux experts extérieurs et aux journalistes.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public de type A

2.1. La notion d'« organismes d'intérêt public de type A », renvoie semble-t-il aux « organismes d'intérêt public de catégorie A » énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public'.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que tous les organismes d'intérêt public relevant de la Communauté française dont le personnel est susceptible d'accomplir des missions de services à l'étranger, ne sont pas repris dans la liste des organismes d'intérêt public de la catégorie A énumérés à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954. L'Entreprise publique des nouvelles technologies de l'information et de la communication de la Communauté française, l'Institut de formation en cours de carrière et l'Office de la Naissance et de l'Enfance sont des organismes d'intérêt public de la catégorie B. Le Conseil inter-universitaire francophone est un organisme d'intérêt public mais il n'est pas repris dans la loi du 16 mars 1954. Enfin, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui pourrait également être concerné par le projet, n'est pas un organisme d'intérêt public mais une autorité administrative indépendante.

2.2. En vertu de son article 1er, le projet s'applique aux déplacements à l'étranger pour raison de service « mis à charge du budget de la Communauté française». Or, les organismes d'intérêt public de type A énumérés à l'articles 1er de la loi du 16 mars 1954 ont un budget propre, en vertu de l'article 2 de la même loi. Dès lors, même si ces organismes disposent de moyens financiers octroyés à charge du budget de la Communauté française, leurs dépenses ne sont pas, au sens strict, « à charge du budget de la Communauté française ».

Le projet sera adapté en conséquence.

2.3. Dans le préambule, il y a lieu de mentionner les dispositions qui constituent le fondement légal du projet en ce qui concerne les organismes d'intérêt public de type A relevant de la Communauté française, à savoir :

1° l'article 11, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' ;

2° les éventuelles dispositions des décrets ou accords de coopération créant les organismes d'intérêt public concernés et le CSA qui contiendraient une habilitation au Gouvernement pour fixer le statut des membres de leur personnel.

En ce qui concerne les ministres et les membres des cabinets ministériels

3. L'application du projet aux ministres et aux membres des cabinets ministériels ne pose pas de problèmes. Elle se fonde sur l'article 68, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose notamment que « … chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement ».

En ce qui concerne les experts extérieurs

4. Si l'on considère que les compétences attribuées au Gouvernement de la Communauté française en matière de personnel par les dispositions visées au préambule et dans l'observation 2.3 faite ci-dessus, impliquent, plus largement, la compétence d'organiser le fonctionnement de l'administration et des organismes d'intérêt public, ces dispositions offrent un fondement suffisant pour prévoir la prise en charge des frais de missions des experts externes.

En ce qui concerne les journalistes

5. Dans l'avis 30.249/4 donné le 10 juillet 2000 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 décembre 2000 'portant organisation des missions à l'étranger', la section de législation du Conseil d'État avait fait l'observation suivante :

> « 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 ».

Une observation similaire peut être faite en l'espèce, dans la mesure où certaines dispositions du projet s'appliquent aux journalistes.

Contrairement aux experts externes, les journalistes n'effectuent pas une mission pour le compte de la Communauté française mais pour le compte du média qui les emploie.

II. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DE SÉJOUR

L'arrêté en projet règle, notamment, les frais de déplacement et de séjour du chargé de mission. Or, en Communauté française, sont toujours applicables l'arrêté royal du 24 décembre 1964 'fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des Ministères' et l'arrêté royal du 18 janvier 1965 'portant réglementation générale en matière de frais de parcours'.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer qu'il n'y a pas de risque de double emploi et, le cas échéant, de veiller à la coexistence harmonieuse des deux régimes.

Il appartient encore à l'auteur du projet de s'assurer que dans leur coexistence ces deux régimes ne posent pas de difficulté quant au principe d'égalité.

III. LA RÉDACTION DU PROJET

1. Il y a lieu d'éviter d'entrer de manière excessive dans le détail du fonctionnement de l'administration [2].

2. Il y a lieu de veiller à une plus grande rigueur et uniformité dans les termes utilisés, notamment les expressions « demande de mission » et « ordre de mission » ou les notions d'autorisation, d'octroi, d'approbation, d'accord.

---

[1] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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.

[2] Voir, notamment, l'observation formulée sous les articles 16 et 19.

3. Il y a lieu de veiller à une rédaction succincte et à l'utilisation de termes appropriés. Ainsi, par exemple, à l'article 12, la première phrase du paragraphe 1er pourrait être rédigée comme suit :

« Le chargé de mission perçoit une indemnité forfaitaire pour frais de séjour ».

Aux paragraphes 2 et 4, du même article, l'expression « partie d'accueil » n'est pas très claire.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'accord du Ministre du Budget ne figure pas au dossier. Cette lacune doit être comblée.

La même observation vaut pour l'accord du Ministre de la Fonction publique.

DISPOSITIF

Article 2

1. Au 1°, il y a lieu d'écrire « soit la participation de la Communauté française à l'exercice de ses compétences dans un cadre multilatéral » au lieu de « soit la participation des entités fédérées francophones à l'exercice de leurs compétences dans un cadre multilatéral ».

2. Le 2° définit la notion de « mission à caractère technique » comme étant « tout déplacement à l'étranger 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 ».

La définition est beaucoup trop large. Elle vise n'importe quel déplacement à l'étranger en vue de participer à des « actions ou manifestations » dont il n'est nullement précisé – sauf à se référer à l'article 1er – qu'elles ont un lien avec le service. Au contraire, l'exclusion des « objectifs visés au 1° », amène à se demander quelle pourrait être les raisons d'un déplacement à l'étranger qui ne s'inscrirait pas, directement ou indirectement, dans le cadre de « la préparation ou l'exécution des accords bilatéraux liant la Communauté française ; de la participation de la Communauté française à l'exercice de ses compétences dans un cadre multilatéral ; de la promotion internationale de la Communauté française ; de la recherche ou la mise en œuvre de toute forme de coopération internationale impliquant des intervenants de la Communauté française ».

Enfin, la définition ne fait nullement apparaître le caractère « technique » de la notion définie.

Le 2° sera fondamentalement revu.

3. Au 3°, il y a lieu d'écrire : « et les organismes d'intérêt public … » au lieu de « et tout autre organisme d'intérêt public … ».

Chapitre 2

Comme il résulte des observations faites ci-dessous, le chapitre 2 manque de clarté et sera revu.

Article 3

1. Logiquement, une demande de mission doit être introduite sur un formulaire de demande de mission et non sur un formulaire d'ordre de mission.

La même observation vaut pour l'article 7, § 1er.

2. Logiquement, un ordre de mission ne peut exister, même à titre « provisoire », tant qu'il n'a pas été donné par l'autorité compétente.

La même observation vaut pour l'article 7, § 1er.

3. L'alinéa 2 dispose que la demande de mission est soumise « par le chargé de mission » à l'autorité habilitée à octroyer l'autorisation. Les mots « par le chargé de mission » doivent être omis car, à ce moment, le demandeur n'a encore été chargé d'aucune mission.

Par ailleurs, il y a contradiction entre cet alinéa qui dispose que la demande de mission est soumise à l'autorité compétente par le chargé de mission et l'article 4, § 3, qui mentionne « le fonctionnaire dirigeant qui a introduit la demande ». Il semble en effet plus logique que la demande de mission suive la ligne hiérarchique et soit introduite auprès du ministre par le fonctionnaire dirigeant plutôt que par le candidat chargé de mission.

Enfin, il y a lieu d'écrire soit « La demande de mission est soumise à l'autorité habilitée à autoriser la mission … » soit « La demande de mission est soumise à l'autorité habilitée à l'approuver … ». Les autres dispositions du chapitre seront adaptées en conséquence en veillant à l'uniformité de la terminologie.

4. L'alinéa 2 utilise la notion de « jour ouvrable » qui ne revêt aucune signification juridique généralement reçue. Il conviendrait soit de la définir, soit, de préférence, de prévoir un délai calculé en « jours » et de préciser que, si le délai expire un

samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable qui suit. Cette dernière notion s'entend alors, dans ce contexte, comme étant un jour qui n'est ni un samedi, ni un dimanche ni un jour férié légal [3].

La même observation vaut pour les article 6, 7, §§ 2 et 3 (lire : alinéas 2 et 3), 16, 21 et 23.

5. À l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire « entrainent le refus » au lieu de « peuvent entraîner le refus ».

Article 4

1. Le paragraphe 1er, alinéa 2, dispose que le ministre émet un « avis favorable ou défavorable quant à l'opportunité de la mission en termes de relations internationales ».

La section de législation s'interroge sur la portée de cette disposition qui parait contradictoire avec l'alinéa 1er du même paragraphe lu conjointement avec l'article 3, alinéa 2, du projet, disposition dont il découle que la décision est prise par le ministre en charge des Relations internationales.

2. Le paragraphe 4 dispose que « Lorsque la demande de mission est approuvée, l'ordre de mission est définitivement approuvé et transmis au chargé de mission avant son départ ». Il y a lieu d'écrire que « Lorsque la demande de mission est approuvée, l'ordre de mission est établi et transmis au chargé de mission avant son départ ».

La même observation vaut pour l'article 5, alinéa 3.

Article 5

L'alinéa 2 fait double emploi avec l'article 3, alinéa 1er. Il sera omis.

Article 6

L'article 6 mentionne « Tout avis ou accord ministériel requis en vertu des articles 4 et 5 ». Qu'en est-il des accords donnés par le fonctionnaire dirigeant ?

[3] Voir l'avis 49.654/2 donné le 30 mai 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à la consultation des organisations représentatives des parents d'élèves au niveau communautaire'.

Article 7

1. Il n'y a pas lieu de diviser l'article 7 en paragraphes, dès lors que chaque paragraphe ne compte qu'un seul alinéa [4].

2. Au paragraphe 3 (lire : alinéa 3), à la deuxième phrase, il y a lieu de remplacer le terme « notification » par les termes « décision notifiée ».

3. Le paragraphe 5 (lire : alinéa 5) n'est pas claire quant à l'identité de l'autorité disposant du pouvoir d'accorder le bénéfice de l'exception visée. S'il s'agit du Ministre-Président et du ministre en charge des Relations internationales – comme semble le suggérer la logique du paragraphe 3 –, alors la section de législation ne voit pas pourquoi il y aurait lieu de leur notifier une décision dont ils sont eux-mêmes les auteurs.

4. Le paragraphe 6 (lire : alinéa 6), première phrase, dispose que « Toute mission visée au paragraphe 1er fait l'objet d'un rapport au Gouvernement ».

S'agit-il d'un rapport préalable à la mission ou postérieur à celle-ci. Dans ce second cas, la question paraît réglée – de manière différente – par l'article 21 du projet.

5. Le paragraphe 6 (lire : alinéa 6), seconde phrase, dispose que « Chaque ministre est responsable de sa mission auprès du Parlement ».

Il n'appartient pas à un arrêté du Gouvernement de rappeler une règle essentielle déjà contenue à l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 9

1. Le paragraphe 1er (lire : alinéa 1er), première phrase, mentionne « les règles fixées aux alinéas 2 à 5 ». L'article 9, § 1er (lire : alinéa 1er), ne comporte cependant qu'un seul alinéa.

2. Au paragraphe 1er (lire : alinéa 1er), la deuxième phrase, qui concerne la durée de la mission, doit trouver place dans l'article 8.

3. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), il y a deux « 2° ». Il convient de corriger l'énumération.

---

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

Article 11

À l'alinéa 2, le verbe « effectuer » est inapproprié s'agissant des « frais d'inscription ».

Article 12

Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), il y a lieu de prévoir que l'indemnité de séjour est réduite au prorata de ce qui est pris en charge par la «partie d'accueil», les organisateurs d'une manifestation ou l'organisme lui-même, plutôt qu'une réduction forfaitaire de 50 %.

Article 13

1. L'article 13 mentionne les dépenses prévues par « l'ordre de mission » alors que l'article 15 mentionne des dépenses évaluées correctement dans « la demande de mission » et que l'article 18 mentionne l'estimation faite dans « la demande de mission ».

Selon que l'estimation des dépenses figure dans la demande de mission ou dans l'ordre de mission, il y a lieu d'adopter uniformément l'une ou l'autre expression.

2. L'article 13 dispose que l'avance de fonds peut être limitée par le fonctionnaire dirigeant à 75 % minimum des dépenses prévues.

En réalité, l'avance de fonds doit correspondre aux dépenses prévues, diminuées, d'une part, des sommes qui auraient déjà été payées aux tiers ou au chargé de mission et, d'autre part, des frais qui ne seront payés aux tiers qu'après la mission. Une fois ce décompte fait, la section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison le solde ne serait pas avancé dans son intégralité.

Article 15

Dès lors que les dépenses mentionnées dans cet article sont prévues dans la demande de mission, il n'y a pas lieu de les mentionner spécifiquement. Elles obéissent à la règle générale de l'article 13.

La disposition sera donc omise.

Article 16

1. L'article 16 dispose que, dans un délai de soixante jours après le retour de la mission, le chargé de mission communique « le cas échéant » au fonctionnaire dirigeant dont il relève, un décompte des frais de mission.

La section de législation suppose que les mots « le cas échéant » visent à tenir compte des hypothèses où le chargé de mission ne dépend pas d'un fonctionnaire dirigeant. Tel est le cas lorsque le chargé de mission est le fonctionnaire dirigeant lui-même ou lorsqu'il s'agit d'un ministre, d'un membre d'un cabinet ministériel ou d'un expert extérieur. Le projet sera complété afin de régler la reddition des comptes dans ces hypothèses.

2. La seconde phrase de l'article dispose que « Après approbation, ce dernier le [i.e. le décompte] transmet au service comptable identifié sur le formulaire ».

Les mots « ce dernier » sont ambigus. Grammaticalement, ils désignent le ministre en charge des Relations internationales. Cependant, compte tenu du début de l'article, il y a lieu de considérer que ces mots visent le fonctionnaire dirigeant.

Par ailleurs, la précision selon laquelle le fonctionnaire dirigeant (ou le ministre) transmet le décompte des frais de mission au service comptable relève à ce point du détail du fonctionnement de l'administration qu'elle n'a pas sa place dans un arrêté.

Pour le surplus, il est renvoyé, à l'observation faite sous les articles 16 et 19.

Articles 16 et 19

Il semble résulter des articles 16 et 19 que le décompte des frais de mission est vérifié par le service comptable de l'organisme qui a octroyé l'avance de fonds après que ce décompte a reçu l'approbation du fonctionnaire dirigeant.

La vérification comptable doit cependant se faire avant que le fonctionnaire dirigeant ne donne son approbation. C'est, en effet, sur la base de la vérification comptable que le fonctionnaire dirigeant donnera ou non son approbation.

Enfin, il est suffisant d'énoncer les règles relatives à la prise en charge des dépenses et de prévoir le délai dans lequel le chargé de mission communique le décompte des frais de mission. La manière dont, concrètement, ce décompte est vérifié relève du détail du fonctionnement quotidien de l'administration et ne doit pas figurer dans un arrêté du Gouvernement.

Article 17

Au début de la seconde phrase, il y a lieu d'écrire « Le programme de la mission ».

Article 22

Le paragraphe 2 (lire : alinéa 2), utilise la notion de « jours calendrier » qui est un anglicisme. Il y a lieu d'utiliser le mot « jours » ce qui signifie simplement « jours civils » [5].

Chapitre 8

Le chapitre 8 est intitulé « Dispositions abrogatoires et finales ». Or l'article 23 ne concerne ni une disposition abrogatoire ni une disposition finale.

Il est suggéré d'intituler le chapitre 8 « Dispositions transitoire et finale ».

Article 24

L'alinéa 2 doit constituer un article distinct prenant place avant l'article 24.

Les mots « Par dérogation » seront omis et le mot « gérées » sera remplacé par le mot « régies ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[5] *Ibid.*, recommandation n° 95, a).