



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.097/4
du 7 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté 2010/118 du Collège de la Commission
communautaire française 'portant organisation des missions à
l'étranger dans le cadre des matières décrétales'

Le 9 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Formation professionnelle, de la Culture, du Transport scolaire, de l'Action sociale, de la Famille, du Sport et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2010/118 du Collège de la Commission communautaire française 'portant organisation des missions à l'étranger dans le cadre des matières décrétales'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 octobre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT, 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 7 octobre 2013.

*

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet règle, notamment, les frais de déplacement et de séjour du « chargé de mission ». Or, sont toujours applicables à la Commission communautaire française 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du membre du Collège chargé du Budget et l'accord du membre du Collège chargé de la Fonction publique ne figurent pas au dossier.

Ces lacunes doivent être comblées.

INTITULÉ

Les mots « dans le cadre des matières décrétales » seront omis. L'article 1^{er} indique à suffisance le champ d'application de l'arrêté.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser les articles 68 et 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles avec la précision des modifications qu'ils ont subies.

2. À l'alinéa 2, il y a lieu de viser les articles 74, alinéa 1^{er} et 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.
3. Aux alinéas 3 et 4, il y a lieu de viser l'article 4, 1^o, des décrets de transfert.
4. À l'alinéa 5, il n'y a pas lieu de viser la circulaire du 18 février 1999, compte tenu de l'observation faite sous l'article 28.
5. Le projet doit être présenté par le membre du Collège chargé des relations internationales et par le membre du Collège chargé de la Fonction publique.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 dispose que l'arrêté s'applique aux déplacements à l'étranger « qu'ils soient effectués par un Membre du Collège, ou par un chargé de mission ».

Il n'y a pas lieu de mentionner spécifiquement que l'arrêté s'applique aux déplacements à l'étranger effectués par un membre du Collège, puisque, la notion de « chargé de mission » englobe les membres du Collège, en vertu de l'article 3, 7^o.

Article 3

1. Le 1^o mentionne les déplacements à l'étranger consacrés, directement ou indirectement, notamment « à la recherche ou à la mise en œuvre de toute forme de coopération internationale impliquant des intervenants bruxellois francophones ».

Il ne suffit pas qu'un « bruxellois francophone » intervienne dans une coopération internationale pour que la Commission communautaire française soit compétente. La Commission communautaire française n'est compétente qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leur activité (matières culturelles transférées) ou de leur organisation (matières personnalisables transférées), se rattachent exclusivement à la Commission communautaire française.

Les mots « impliquant des intervenants bruxellois francophones » seront omis et remplacés par les mots « à laquelle participe la Commission communautaire française ».

2. Le 2^o définit la notion de « mission technique » comme étant « tout déplacement à l'étranger en vue de participer à des colloques, séminaires, journées d'étude et autres manifestations similaires ne répondant pas aux objectifs visés au 1^o, 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 colloques, séminaires, journées d'étude et autres manifestations similaires » dont il n'est nullement précisé qu'ils 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 promotion internationale de la Commission communautaire française ou de la recherche ou de la mise en œuvre de toute forme de coopération internationale impliquant des intervenants bruxellois francophones ».

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

Le 2° sera fondamentalement revu.

3. Il n'y a pas lieu de définir le Président, dès lors que seul l'article 29 (formule exécutoire) le mentionne.

4. La définition contenue au 5° est inutile. Les autres articles du projet mentionnent d'ailleurs « le directeur d'administration compétent ».

5. Le 7° mentionne un membre du personnel « des Services du Collège » et le 8°, les « Services du Collège de la Commission communautaire française ».

Compte tenu de la définition figurant au 6°, il y a lieu de mentionner « l'administration » et non les « Services du Collège » ou les « Services du Collège de la Commission communautaire française ».

La même observation vaut pour les articles 5, 6, 7 et 9.

6. Au 7°, il y a lieu d'écrire « ... d'un membre d'un cabinet ministériel ».

7. Le 8° dispose, *in fine*, que « Certaines dispositions du présent arrêté, précisées ci-après s'appliquent également aux journalistes accompagnant des missions ».

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 ministériel¹.

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

Une observation similaire doit être faite en l'espèce².

Le projet doit être rédigé afin qu'il ne soit appliqué aux journalistes.

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

Article 4

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « Sans préjudice des articles 6 et 7 » sont inutiles et seront omis.

2. À l'alinéa 1^{er}, les mots « selon le modèle fourni par le service des Relations internationales, par l'administrateur général ou [par] le Cabinet concerné » doivent être omis. Si l'auteur du projet entend établir un ou des modèles d'ordre de mission obligatoires, il lui appartient de le faire en annexe de l'arrêté examiné ou d'habiliter un membre du Collège à le faire.

En outre, dans le texte examiné, la section de législation n'aperçoit pas dans quel cas le modèle serait établi (et non fourni) par le service des Relations internationales et dans quels cas il le serait par l'Administrateur général.

3. À l'alinéa 1^{er}, il est suggéré d'écrire, de manière simple et claire :

« Tout déplacement à l'étranger, qu'il s'agisse d'une mission s'inscrivant dans la politique des relations internationales ou d'une mission technique, fait l'objet d'un ordre de mission ».

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 La section de législation s'est exprimée dans le même sens, à savoir dans l'avis 53.844/2/V donné le 11 septembre 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des missions de service à l'étranger' et dans l'avis 53.845/2/V donné le 11 septembre 2013 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant organisation des missions de service à l'étranger'.

4. L'alinéa 2 dispose que « l'ordre de mission est soumis à l'autorité habilitée à octroyer l'autorisation », ce qui manque de clarté. Dès lors que l'ordre de mission est donné par l'autorité compétente, c'est tout au plus un projet d'ordre de mission qui lui est soumis. Par ailleurs, il faut préciser de quelle autorisation il s'agit. La section de législation suppose qu'il s'agit de l'autorisation de la mission.

Il est suggéré d'écrire, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet :

« Un projet d'ordre de mission est soumis à l'autorité habilitée à autoriser la mission au plus tard ... ».

Les articles suivants seront adaptés en conséquence.

5. La notion de « jour ouvrable » 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 légal³.

La même observation vaut pour l'article 21.

Article 6

1. Il semble que les autorisations mentionnées aux 1° et 2° sont alternatives. Par contre, l'autorisation mentionnée au 3° semble s'ajouter aux autorisations prévues soit au 1° soit au 2°.

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il lui appartient de le faire apparaître plus clairement.

2. Selon le 2°, le projet d'ordre de mission est soumis, d'une part, aux autorisations de l'administrateur général et du directeur d'administration compétent et, d'autre part, à l'avis du membre du Collège compétent.

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', l'avis 49.681/2 donné le 7 juin 2011 sur un projet devenu l'arrêté 2008/174 du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2012 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française', l'avis 53.471/2 donné le 24 juin 2013 sur un avant-projet de décret 'modifiant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 523/1, pp. 71-85). La même observation a été formulée dans les avis 53.844/2/V et 53.845/2/V précités.

Ce n'est cependant pas à l'administration d'autoriser une mission après avis du membre du Collège compétent mais au membre du Collège compétent, autorité politiquement responsable, d'autoriser les missions qui lui sont proposées par l'administration.

3. Le 2°, seconde phrase, dispose qu'en l'absence de réaction du membre du Collège compétent, « l'avis est réputé conforme à celui émis par le service des Relations internationales ». Le projet ne prévoit cependant pas que le service des Relations internationales doit donner un avis.

4. Le 3° dispose que l'autorisation du membre du Collège « ayant en charge les relations internationales dans ses compétences » (il y a lieu d'écrire « chargé des relations internationales ») est nécessaire pour les déplacements à l'étranger d'un membre d'un cabinet ministériel, de l'administrateur général, d'un membre du personnel des services du Collège et d'un « chargé de mission ».

Compte tenu de la définition contenue à l'article 3, 7°, la notion de « chargé de mission » englobe déjà, notamment, les membres d'un cabinet ministériel et les membres du personnel des services du Collège. Par ailleurs, l'administrateur général fait partie des membres du personnel des services du Collège. Il semble donc qu'il soit suffisant de mentionner les « chargés de mission ».

Cependant, la notion de « chargé de mission » englobe également les membres du Collège. Or, pour ces derniers, l'article 11 établit un régime spécifique.

La même observation vaut pour l'article 7, 2°.

5. En conclusion, l'article 6 doit être réécrit de manière compréhensible. Quant au fond, l'auteur du projet veillera à établir un mécanisme qui ne soit pas excessivement complexe.

Article 7

1. La section de législation se demande si le 1° ne devrait pas mentionner l'autorisation du membre du Collège compétent et le 2° l'autorisation du membre du Collège ayant les relations internationales dans ses attributions.

2. Il est renvoyé à l'observation 4 faite sous l'article 6.

3. En conclusion, l'article 7 doit être réécrit de manière compréhensible. Quant au fond, l'auteur du projet veillera à établir un mécanisme qui ne soit pas excessivement complexe.

Article 8

1. Sous réserve des observations formulées sous les articles 6 et 7, à l'alinéa 1^{er}, mieux vaut écrire :

« Le Membre du Collège compétent, le Membre du Collège ayant en charge les Relations internationales, l'Administrateur général et le Directeur d'administration (la suite comme au projet) ».

2. L'alinéa 3 sera revu en fonction de la suite qui sera réservée aux observations formulées sous les articles 6 et 7 et à la suggestion de texte relative à l'alinéa 1^{er}.

Article 11

Il semble résulter de la comparaison entre les alinéas 1^{er} et 2 qu'un ordre de mission ne doit pas être établi lorsqu'un membre du Collège mène une mission technique.

Cela est cependant en contradiction avec l'article 4, alinéa 1^{er}, qui prévoit un ordre de mission également pour les missions techniques.

Article 12

À l'alinéa 4, il y a lieu de mentionner le « chargé de mission » et non le « bénéficiaire de mission ».

La même observation vaut pour les articles 13 et 25, alinéa 2.

Article 13

Il n'y a pas lieu de numéroté l'annexe puisqu'il n'y en a qu'une seule.

Article 14

In fine, les mots « soumis à autorisation » sont inutiles et doivent être omis.

Article 16

Il y a lieu de remplacer les mots « participant de la mission » par les mots « chargé de mission ».

Article 17

Il y a lieu de prévoir que le *per diem* est réduit non pas de 50 % mais au prorata de ce qui est pris en charge par l'organisme invitant.

Article 18

La section de législation se demande ce qui détermine les compétences respectives du membre du Collège compétent et du membre du Collège chargé des Relations internationales.

Article 20

Cet article dispose que l'avance de fonds équivaut à 80 % des dépenses prévues par l'ordre de mission, déduction faite des frais qui auraient été directement facturés à l'administration.

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 21

1. Il y a lieu de préciser dans quel cas le décompte des frais de mission justifiant l'avance de fonds doit être transmis à l'administrateur général et dans quels cas il doit l'être au directeur d'administration concerné⁴.

2. Si l'auteur du projet entend établir un modèle obligatoire de formulaire de décompte de frais de mission, il y a lieu de le faire en annexe de l'arrêté examiné ou d'habiliter un membre du Collège à le faire.

Article 24

Compte tenu de la rédaction du 3° qui vise toutes les conditions auxquelles doivent satisfaire les pièces justificatives, le 2°, outre qu'il se réfère à l'article 21, est inutile et sera omis.

⁴ Mieux vaut mentionner, comme dans les autres dispositions du projet, le directeur d'administration compétent.

Article 25

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, les mots « En cas de trop perçu par rapport à l'avance de fonds » ne sont pas clairs. Il est suggéré d'écrire, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet :

« Lorsque les frais de mission sont inférieurs aux fonds avancés ... pour la récupération des sommes dues ».

Article 26

L'alinéa 1^{er} mentionne les « ministres concernés ». L'alinéa 2 mentionne les « ministres intéressés ».

Dans les deux cas, il y a lieu de mentionner les membres du Collège compétents.

À l'alinéa 2, il n'y a pas de raison de ne pas écrire, *in fine*, comme à l'alinéa 1^{er}, « avec, le cas échéant, un commentaire ».

SIGNATAIRES

L'auteur du projet corrigera l'identité du membre du Collège, chargé de la Fonction publique.

ANNEXE

Il y a lieu de joindre l'annexe au projet.

Cette annexe portera les mêmes signatures que l'arrêté.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY