



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.083/2
du 5 avril 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1^{er}, 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 aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques'

Le 8 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation, de la Petite enfance, des Crèches et de la Culture de la Communauté française à communiquer un 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 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 aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 avril 2016.

*

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, 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

Le texte en projet se présente comme un nouveau texte comportant vingt-trois articles et dont l'article 21 a pour objet d'abroger l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1^{er}, 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 aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques'.

Cependant, il résulte de la comparaison du texte à l'examen et de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 qu'ils sont identiques sauf quant au montant fixé par les articles 6 et 7 ainsi que quant au principe de l'indexation qui y est ajouté. Pour le surplus, les mots « et de la Recherche scientifique » sont omis des articles 2, 4°, et 17 de l'arrêté du 18 janvier 2008 et les articles 21 à 23, qui constituent des dispositions abrogatoires et finales, sont adaptés.

Il n'apparaît pas des pièces transmises au Conseil d'État la raison pour laquelle l'auteur du texte n'a pas rédigé les dispositions en projet sous la forme d'un arrêté modificatif à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008.

En procédant de la sorte, l'auteur du projet choisit d'ouvrir un nouveau délai de recours contre l'ensemble du nouveau texte.

Ceci étant, il y a dès lors lieu de réitérer les observations générales qui ont été formulées comme suit par la section de législation dans l'avis 43.615/2 donné le 20 septembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 :

« 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 œuvre 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.

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

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : 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.

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

1. Il y a lieu d'omettre l'adverbe « notamment » de l'alinéa 1^{er}.
2. L'arrêté royal du 18 janvier 1965 'portant réglementation générale en matière de frais de parcours', qui est visé à l'alinéa 2, doit être omis ou, si l'auteur du texte entend le maintenir, il doit être rédigé sous la forme d'un considérant ³.
3. Eu égard à l'article 21 du projet, il y a lieu d'ajouter, après l'alinéa 1^{er}, un visa relatif à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1^{er}, 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 aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques' ⁴.
4. À l'alinéa 6, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° – et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.
5. Il y a lieu de fusionner la formule de la proposition ⁵.

DISPOSITIF

Article 22

L'article 22 du projet sera permuté avec l'article 23 du projet ⁶.

² Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir déjà l'avis 36.507/2, précité.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40.

⁴ *Ibid.*, recommandations n°s 29 et 30.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 41 et formule F 3-8-2.

⁶ *Ibid.*, recommandation n° 168.

Article 23

L'article 23 du projet est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ».

En vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle 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 texte doit pouvoir justifier que la rétroactivité entre dans l'une des hypothèses mentionnées ci-avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY