



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 67.220/2  
du 6 mai 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté  
française 'portant exécution des articles 34, 51 et 65 du décret  
du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'

Le 8 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution des articles 34, 51 et 65 du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 mai 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2020.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 reproduit pour l'essentiel le contenu de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1<sup>er</sup>, 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'.

Les dispositions procurant les fondements juridiques au projet, invoqués à l'alinéa 1<sup>er</sup> du préambule, en l'occurrence les articles 34, 51 et 65, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au Service général de l'Inspection', sont similaires aux dispositions procurant les fondements juridiques à l'arrêté du Gouvernement du 18 janvier 2008, à savoir les articles 30, 58, alinéa 5, et 67, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, 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'.

Les articles 6, 13 et 17 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 20 du projet prévoit pour sa part ce qui suit :

« 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 du Directeur général ou de 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<sup>er</sup> 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.

Il y a dès lors lieu de réitérer l'observation générale qui a été formulée dans les termes suivants par la section de législation dans l'avis n° 43.615/2 donné le 15 octobre 2007 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 ainsi que dans son avis n° 59.083/2 donné le 5 avril 2016 sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 système ainsi mis en place appelle les observations suivantes <sup>1</sup> :

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' <sup>2</sup>, 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 » <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Note de bas de page n° 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 la cadre de leurs fonctions'.

<sup>2</sup> Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : En l'espèce, l'article 34 du décret du 10 janvier 2019.

<sup>3</sup> <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43615.pdf> et <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59083.pdf>.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. L'alinéa 3 de l'article 65 du décret du 10 janvier 2019 sert de fondement juridique à l'article 9, alinéa 2, du projet.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du préambule sera complété en conséquence.

2. Il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa 2 au préambule afin de viser l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 'portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1<sup>er</sup>, 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', abrogé par l'article 23 du projet <sup>4</sup>.

3. Il y a lieu de préciser, à l'alinéa 5 (devenant l'alinéa 6) du préambule, que la négociation syndicale du 3 avril 2020 s'est déroulée selon la procédure de négociation électronique.

4. La date du 3 mars 2020, qui correspond à la date à laquelle l'Inspectrice générale coordinatrice a formulé sa proposition, sera ajoutée à l'alinéa 7 (devenant l'alinéa 8) du préambule.

---

<sup>4</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandations n<sup>os</sup> 29 et 30.

## DISPOSITIF

### Article 2

L'article 2 est également applicable au chapitre II du projet. La phrase liminaire sera adaptée en conséquence et les mots « du 10 janvier 2019 » seront omis de l'article 22 du projet.

### Article 5

L'article 5, 5°, a vocation à s'appliquer aux inspecteurs généraux et aux inspecteurs coordonnateurs<sup>5</sup>.

Il sera rédigé en ce sens.

### Article 8

L'article 8 du projet correspond à l'article 7bis de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 décembre 2016 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2008 portant exécution des articles 30 et 67, alinéa 1<sup>er</sup>, 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'.

Dans l'avis n° 60.243/2 donné le 8 novembre 2016 sur le projet devenu ce dernier arrêté, la section de législation faisait observer ce qui suit :

« L'article 7bis en projet prévoit une règle de calcul spécifique de l'indemnité kilométrique pour les 'inspecteurs qui ne résident pas au siège de leurs fonctions, et qui se déplacent en prenant comme point de départ ou de retour leur résidence habituelle'.

Interrogé sur la portée exacte de cette expression, le délégué de la ministre a précisé ce qui suit : 'L'article 7bis a été pensé initialement en pensant aux inspecteurs coordonnateurs, il y aura toujours une vérification du calcul du trajet afin de déterminer quel est le trajet le plus court. Mais pour tous les inspecteurs, le texte pourrait également s'appliquer. En effet, dans de rares cas, le domicile peut ne pas être la résidence habituelle qui fixe le point de départ de la mission de l'inspecteur (par ex : seconde résidence, séparation avec le conjoint, changement d'adresse en court...)'

---

<sup>5</sup> En raison de l'article 9 du projet. Voir également le procès-verbal de la négociation syndicale du 3 avril 2020, p. 6.

Compte tenu de ces explications, la disposition en projet appelle les observations suivantes :

1° telle qu'elle est rédigée, cette disposition s'appliquera donc également aux inspecteurs généraux et à l'Inspecteur général coordonnateur puisque leur résidence administrative n'est pas fixée à leur domicile, mais à Bruxelles<sup>6</sup> ;

2° pour éviter par ailleurs toute source d'insécurité juridique, il convient que les notions de 'résidence habituelle' et de 'domicile' soient définies dans l'arrêté en projet »<sup>7-8</sup>.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 8 du projet.

### Article 16

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit que les formes et les conditions de remboursement des frais autres sont prévues par la section 4, que forment les articles 16 et 17.

L'alinéa 2 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « autres frais ».

À cet égard, il n'est guère cohérent de présenter les « autres frais », qui ont par essence une nature subsidiaire et donc non limitative, par une liste, même à caractère exemplatif, ainsi que le montre l'usage de l'adverbe « notamment ».

Par ailleurs, outre la définition de cette notion, l'article 17 fixe un plafond budgétaire.

Les articles 16 et 17 n'ont dès lors pas pour objet de fixer la forme et les conditions de remboursement de ces frais comme le prévoit l'article 16, alinéa 1<sup>er</sup>.

Ces incohérences devront être levées.

### Article 18

1. L'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, première phrase, est rédigé comme suit :

« Tous les frais donnant lieu au remboursement font l'objet de déclarations de créances certifiées sincères et, le cas échéant, dûment assorties de pièces justificatives originales ».

L'ajout de la précision de devoir produire les « originaux » a été contesté lors des négociations syndicales, notamment par rapport à l'application du règlement (UE) n° 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des

---

<sup>6</sup> Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir l'article 94 du décret du 8 mars 2007.

<sup>7</sup> <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60243.pdf>.

<sup>8</sup> Voir l'article 76, alinéa 4, du décret du 10 janvier 2019.

personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' <sup>9</sup>.

Comme cela ressort de la disposition en projet, tous les frais donnant lieu au remboursement doivent faire l'objet de déclarations de créances certifiées sincères. Afin d'éviter les problèmes qui pourraient se poser quand à la production des justificatifs « en originaux », il est conseillé d'omettre le mot « originales » de l'article 18, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet.

2. L'article 18, alinéa 2, contient une erreur de renvoi puisqu'il s'agit de transmettre les déclarations de créance aux personnes visées à l'article 19 (et non à l'article 17).

#### Article 24

L'article 24 sera permuté avec l'article 25 <sup>10</sup> et sera rédigé conformément aux règles de la légistique <sup>11</sup>.

#### Article 25

L'article 25 prévoit que

« [l]e présent arrêté entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2019 ».

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle 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.

---

<sup>9</sup> Procès-verbal de la négociation syndicale du 3 avril 2020, p. 8.

<sup>10</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 168.

<sup>11</sup> *Ibid.*, recommandations n°s 166 et 167.

L'auteur du projet doit pouvoir justifier que la rétroactivité entre dans l'une des hypothèses mentionnées ci-avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT