

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 12 novembre 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret organique "créant des fonds budgétaires", a donné le 18 novembre 1992 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"...des délais stricts sont fixés pour déposer le projet de budget 1993 au Conseil de la Communauté française et il paraît nécessaire, pour des raisons de logique, de joindre les débats parlementaires sur ce projet de budget et ceux relatifs au présent projet de décret".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'article 1er en projet entend énumérer, dans un tableau annexe, les fonds budgétaires au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, et maintenir l'application à ces fonds des dispositions décrétales, légales et autres y relatives.

Certes, conformément à l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat précitées, un décret organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépen-

.../...

ses, dont il définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des Voies et Moyens, ces fonds ne pouvant être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

Mais la plupart des fonds décrits au tableau annexé à l'avant-projet doivent leur existence à de simples décrets budgétaires, non à des décrets organiques.

Il appartiendra au législateur communautaire d'apprécier si l'inscription de ces fonds au tableau peut tenir lieu de "loi organique" de création desdits fonds au sens de l'article 45 des lois coordonnées précitées, alors que le décret en projet se borne, pour l'essentiel, à prévoir, en son article 1er, alinéa 2, que

"Les dispositions décrétales, légales et autres, relatives aux fonds budgétaires visés à l'alinéa 1er, restent d'application, pour autant qu'elles ne soient pas en contradiction avec les dispositions du présent décret organique, ni avec celles de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991".

Le Conseil d'Etat se doit, à cet égard, d'attirer l'attention du législateur décréteur sur le risque d'insécurité juridique qu'une telle méthode de légiférer risquerait d'engendrer, en raison de la difficulté qu'il y aurait de déterminer, avec précision, quelles seraient les dispositions anciennes implicitement abrogées du fait de l'application combinée du décret en projet et de l'article 45 des lois coordonnées précitées.

.../...

II. Trois articles nouveaux, numérotés 2 à 5, devraient compléter le dispositif en projet, en vue de créer expressément les trois nouveaux fonds que visent les points 12, 13 et 14 de l'annexe (M.C.A.S.).

La création de ces fonds doit, par ailleurs, être justifiée dans l'exposé des motifs.

Les textes en projet doivent, en outre, faire apparaître distinctement les nouveaux fonds et être rédigés de telle façon qu'en ce qui les concerne, les articles 41 et 42 de la Constitution puissent trouver à s'appliquer.

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé.

L'intitulé doit être adapté en fonction des observations générales qui ont été faites.

Article 2.

1. Cet article qui, selon l'exposé des motifs,

"a pour but de déterminer le sort des soldes existants sur les fonds inscrits dans les sections particulières du budget des dépenses pour l'année 1992",

.../...

est rédigé d'une manière particulièrement obscure; ainsi, des termes "en ce compris les crédits variables" figurant au paragraphe 1er, alinéa 1er, faut-il déduire que les auteurs du projet entendent faire bénéficier les fonds constitués en application de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 de tout ou partie des soldes des anciens fonds de la section particulière auxquels il succèdent ? De même, le texte ne permet pas davantage de déterminer avec certitude le mode d'apurement des engagements contractés à charge d'anciens fonds de la section particulière auxquels ne se substituent pas des fonds énumérés dans l'annexe du projet.

A ce sujet, le délégué de l'Exécutif a précisé :

"Cet article a pour but d'organiser une succession aux fonds qui existaient en 1992. La réponse à la question posée est affirmative : les soldes des anciens comptes pourraient être inscrits en solde des nouveaux fonds qui succèdent aux anciens. Quant aux fonds supprimés sans succession par des fonds nouveaux, les soldes et les engagements seraient transférés sur les allocations de base correspondantes".

Pour réaliser cette intention, le paragraphe 1er doit être revu. Sa rédaction pourrait s'inspirer utilement de l'article 4, § 1er, de la loi du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. Par ailleurs, il s'impose qu'en tout cas, soient identifiés les fonds visés.

2. Au même paragraphe 1er, il est prévu que

.../...

"Si, pour une allocation de base, le solde susdit se révèle insuffisant pour autoriser tous les ordonnancements nécessaires, l'Exécutif peut opérer des transferts entre les soldes susdits de manière à ce que tous les besoins soient rencontrés".

Une telle disposition peut s'interpréter de deux manières :

- 1° ou bien elle n'a d'autre objet que de rappeler les possibilités de redistribution des allocations de base offertes par les articles 15 et 17 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 : en ce cas, elle serait dépourvue d'utilité;
- 2° ou bien, elle tend à accorder aux membres de l'Exécutif des possibilités de redistribution des allocations de base plus larges que celles que les articles précités de la législation sur la comptabilité de l'Etat leur accordent : en ce cas, elle méconnaîtrait l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 de financement des Communautés et des Régions, lequel dispose, notamment, que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi déterminant les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes, les dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat restent applicables aux Communautés et aux Régions.

Il suit de ce qui précède que la disposition doit être omise.

.../...

3. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu examiner si le maintien en activité au-delà du 1er janvier 1993, - prévu au paragraphe 2, deuxième phrase, de l'article 2 du projet - des fonds budgétaires figurant dans les sections particulières du budget des dépenses relatif à l'année budgétaire 1992 et qui ne sont plus mentionnés dans la section particulière du budget général des dépenses relatif à l'année budgétaire 1993 - fût-ce "dans la stricte mesure des nécessités entraînées par leur liquidation" -, ne méconnaît pas l'article 7, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en tant que ce maintien en activité pourrait s'écarter des règles relatives à la comptabilité de l'Etat (1).

Sous réserve de la légalité de la disposition du paragraphe 2, deuxième phrase, il convient, en tout cas,

(1) Voyez notamment à ce sujet :

- les articles 1er et 16 de la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires qui, en abrogeant au 1er janvier 1991 l'article 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, ont supprimé la possibilité de procéder à l'affectation de recettes par le biais d'une inscription à la section particulière du budget;
- l'article 45, §§ 1er et 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, qui prévoit l'intégration des fonds budgétaires au sein même du budget, et non en marge de celui-ci.

.../...

d'une part, d'identifier les fonds et, d'autre part, de prévoir, comme les inspecteurs des finances l'ont suggéré, dans leur avis du 12 novembre 1992, un délai maximum pour la liquidation des opérations restant à effectuer sur les fonds supprimés.

Article 3.

Cet article est destiné à fixer le mode de disposition des avoirs mentionnés aux fonds budgétaires, selon qu'ils sont désignés par les indices A, B ou C.

Toutefois, en ce qui concerne les fonds désignés par les indices B et C, il est prévu des modalités de liquidation - à savoir la seule intervention du ministre président ou des comptables qui ont opéré les recettes - qui dérogent à l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, toujours applicable aux Communautés et aux Régions en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Si la dérogation ainsi prévue à la règle du visa de la Cour des comptes pour les fonds classés en catégories B et C est, en pratique, semble-t-il, tolérée par la Cour des comptes, à condition que la dérogation soit justifiée de manière précise et pertinente pour chaque fonds concerné, de telle façon que le pouvoir législatif puisse se prononcer en connaissance de cause, encore reste-t-il qu'une telle tolérance n'est guère conciliable avec les dispositions précitées de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et de la loi du 29 octobre 1846.

Annexes.

Sous réserve des observations générales qui ont été faites, les annexes appellent les remarques suivantes :

1. Pour tenir compte de l'observation qui a été faite à propos de l'article 3, les indices A, B ou C qui, dans l'annexe, suivent la dénomination du fonds budgétaire, doivent être supprimés.

2. L'intitulé et les mentions de la troisième colonne doivent être revus : en effet, selon l'article 45, § 1er, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, un décret créant des fonds budgétaires doit préciser, non pas la nature ou les objectifs, mais l'objet des dépenses qui pourront être effectuées à charge de ces fonds.

On relève, à cet égard, notamment que, dans la partie "M.C.A.S.", sous la rubrique 13 de l'annexe, sont visées, en termes généraux, les dépenses de toute nature afférentes aux politiques des handicapés, de la famille, du troisième âge, de l'immigration et de l'aide sociale"; une telle rédaction ne répond pas au prescrit de l'article 45, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées précitées, car l'objet des dépenses auxquelles sont affectées les recettes n'est pas précis.

3. A la fin de l'annexe, il convient d'ajouter les mots "Vu pour être annexé au décret du ...", suivis de la signature des auteurs du projet.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
 R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
 J. MESSINNE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.