

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième et neuvième chambres, saisi par le Ministre du Budget, de la Culture et du Sport de la Communauté française, le 24 novembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "portant diverses mesures en matière de Culture, de Santé, d'Enseignement et de Budget", a donné le 29 novembre 1993 (neuvième chambre) et le 30 novembre 1993 (deuxième chambre) l'avis suivant :

Proposant.

Le chapitre II contient uniquement des mesures qui, selon l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 11 mai 1993 fixant la répartition des compétences entre les Ministres de l'Exécutif de la Communauté française, relèvent de la compétence du Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales ou du Ministre de l'Education, de l'Audiovisuel et de la Fonction publique. Le proposant ainsi que la signature du projet doivent être adaptés en conséquence.

Examen des articles.

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 :

"L'urgence se motive spécialement par le fait que vu les contraintes du calendrier des travaux parlementaires des différentes entités fédérales et fédérées et considérant que le présent projet est indissociable de l'examen du budget de 1994 qui doit être voté avant le 31 décembre 1993, il est impératif qu'il soit déposé au plus tard le 25 novembre 1993".

*

*

*

.../...

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

Observation préalable.

Le Gouvernement utilise à nouveau la technique législative consistant à rassembler dans un avant-projet de décret des dispositions disparates.

La doctrine a rendu compte des raisons du recours à cette manière de légiférer, mais elle en a relevé les inconvénients pour le bon fonctionnement du régime parlementaire comme pour la qualité de l'ordonnancement juridique (1).

L'enchaînement harmonieux de dispositions complémentaires qui fait normalement la cohérence d'une législation disparaît avec les "lois mosaïques"; la juxtaposition de dispositions d'intérêt inégal, en passant, par exemple, de dispositions purement rédactionnelles à des dispositions de fond, rompt également avec la manière normale de légiférer; enfin, pour certaines de leurs dispositions, les décrets-programmes n'ont pas la permanence qui devrait caractériser le décret. C'est un des effets induits par cette technique législative.

(1) Voyez entre autres QUERTAINMONT Ph., Le déclin de l'Etat de droit, Journal des trib., 1984, pp. 273-280, ici, p. 275, n° 14; SAVIGNAC J.-Ch. et SALON S., Des mosaïques législatives ? Actualité juridique du droit administratif, 1986, pp. 3-9; PARISIS A., Les lois-programmes en Belgique : tendances et contenu, Rev. int. des sciences adm., 1981, pp. 95-104.

Les dispositions du décret en projet présentement examinées n'échappent pas à ces critiques. Le Conseil d'Etat ne peut que les réitérer d'autant plus fermement que la répétition, à brève échéance, d'une telle technique est particulièrement critiquable (1).

Article 1er.

1. Le "Fonds des centres de lecture de la Communauté française (C)" est mentionné dans l'annexe I du décret organique du 21 décembre 1992 créant des fonds budgétaires et désignant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, intitulée "Liste des fonds budgétaires au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991", sous la rubrique "Ministère de la Culture et des Affaires sociales", en regard du chiffre 5, avec l'indication de la nature des recettes affectées et de l'objet des dépenses autorisées. Le financement de ce fonds au moyen de recettes affectées additionnelles que le projet entend permettre doit, dès lors, être réalisé par une modification à apporter à cette annexe, qui consisterait à compléter, en regard de la dénomination de ce fonds, la colonne "Nature

(1) Voyez l'avis du 11 mai 1992 sur un projet de décret-programme, Doc. Conseil Communauté française, 39, S.E. 1992, n° 1 (pp. 26 et suiv.), ainsi que l'avis L. 21.947/9 sur un avant-projet de décret "comportant des mesures diverses en matière de culture, d'affaires sociales, d'enseignement et de budget" donné les 17 et 18 novembre 1992 (Doc. Conseil Communauté française, 73/1, Session 1992-1993, pp. 17 et suiv.).

des recettes affectées" par l'indication de la nature de ce nouveau financement.

2. L'utilisation du terme "peut", à l'alinéa 1er de la disposition en projet, ne traduit nullement, suivant les explications qui ont été fournies par le délégué du Gouvernement, l'intention d'habiliter ce dernier à déterminer l'ampleur relative des recettes nouvelles affectées par rapport à l'ensemble des recettes de même nature.

Il est donc proposé de rédiger l'article 1er, comme suit :

"Article 1er. Au point 5, deuxième colonne, intitulée "Nature des recettes affectées", de l'annexe 1 du décret du 21 décembre 1992 créant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, la phrase suivante est ajoutée : "Perception des interventions communales consécutives aux conventions conclues avec la Communauté française pour la création de bibliothèques publiques dans les centres de lecture publique"".

Article 2.

1. La disposition remplacée constitue l'alinéa 3, et non 2, de l'article 1er du décret du 3 juillet 1986, dont l'alinéa unique initial a été complété par deux alinéas en vertu de l'article 9 du décret du 18 mai 1992 créant un Fonds des pensions des membres du personnel définitif de la

.../...

Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)
et de leurs ayants droit.

2. Dans la disposition en projet, les mots "à partir du 1.1.1994" doivent être omis, puisqu'aux termes de l'article 23 du projet, la modification réalisée par son article 2 entrera en vigueur le 1er janvier 1994; il résulte en suffisance de cet article 23 que le taux de la retenue est porté de 6,5 à 7,5 pour cent à partir de cette date.

Article 3.

1. L'article 20ter en projet a pour objet d'autoriser le Gouvernement de la Communauté française à accorder la garantie de celle-ci à certains emprunts contractés par la Radio-Télévision belge de la Communauté française.

Comme l'a reconnu le délégué du Gouvernement, ces emprunts ne sont pas identifiés avec la précision requise par la seule indication du fait qu'ils seraient "contractés (...) dans le cadre de la mise en oeuvre du plan Horizon 1997"; la disposition doit être complétée afin de déterminer les critères objectifs permettant de distinguer les emprunts qui pourraient être assortis de la garantie qu'elle prévoit parmi l'ensemble des emprunts contractés par l'Institut; elle devrait, en outre, établir les conditions auxquelles il pourrait être fait appel par les créanciers à l'exécution de la garantie.

.../...

2. Par ailleurs, la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 3. Dans le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), est inséré un article 20ter rédigé comme suit :".

Article 4.

En vertu des dispositions en projet, les télévisions locales et communautaires pourraient se voir accorder, outre la subvention de fonctionnement et la subvention d'investissement actuellement prévues, des "dotations" destinées au "remboursement des charges d'emprunts contractés par elles, en 1994, pour l'équipement et l'aménagement de studios de télévision", dont le Gouvernement arrêterait les conditions et modalités d'octroi.

Selon le commentaire que fournit de cet article l'exposé des motifs, cette disposition viserait à "permettre la distinction dans le subventionnement des télévisions locales et communautaires de montants spécifiques octroyés pour le remboursement de charges d'emprunts contractés par elles pour l'équipement et l'aménagement de studios de télévision".

Non seulement l'on ne discerne pas pour quelle raison, ni dans quel but, ce nouveau type de subventions devrait être dénommé "dotations", mais, en outre, l'équipement et l'aménagement de studios de télévision sont assurés-

.../...

ment constitutives d'investissements pour les télévisions locales et communautaires qui les réalisent et les charges résultant d'éventuels emprunts contractés à cet effet sont, par conséquent, d'ores et déjà couvertes par les subventions d'investissement dont l'article 6, alinéa 1er, du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel prévoit l'octroi, de sorte que les dispositions en projet sont dépourvues d'objet et doivent être omises.

Article 5.

Le Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales de la Communauté française, créé par le décret du 29 avril 1985 est un fonds budgétaire, ce qui ressort à la fois de ce décret, alors en projet, et de l'avis que le Conseil d'Etat a donné à son sujet (1).

En tant que tel, il est, dès lors, soumis aux dispositions de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (2).

-
- (1) Voyez, à ce sujet, le projet de décret instituant un Fonds de constructions hospitalières et médico-sociales de la Communauté française, Doc. C.C.F. 173, (1984-1985), n° 1, pp. 3 et suiv., et l'avis L. 16.389/9 du Conseil d'Etat, pp. 4 et suiv.
- (2) C'est ainsi, notamment, que, comme l'observait déjà le Conseil d'Etat dans l'avis précité, l'alimentation de ce fonds par des crédits inscrits annuellement dans le décret budgétaire - article 2, 1°, du décret du 29 avril 1985 - est incompatible avec la règle figurant à l'article 45, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, selon laquelle les fonds budgétaires ne peuvent être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

.../...

Or, aux termes des paragraphes 2 et 3 de cette disposition :

"§ 1er. Au budget général des dépenses, les crédits afférents aux fonds budgétaires varient en fonction des recettes imputées aux postes correspondants du budget des voies et moyens; ...

§ 2. Le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses mentionnent respectivement les estimations des opérations de recettes et des opérations de dépenses des fonds budgétaires. ...".

Il s'ensuit que l'article 5 en projet, tel qu'il est rédigé, n'a aucune utilité et devrait être omis.

Si, toutefois, l'intention des auteurs de l'avant-projet était, en réalité, de ne plus recourir audit fonds budgétaire, il conviendrait mieux d'abroger le décret qui l'a institué et, le cas échéant, de prévoir les mesures provisoires adéquates.

Article 7.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article 7 n'est applicable que pour l'année 1994, alors que l'exposé des motifs n'explique pas les raisons de cette limitation dans le temps.

En l'absence de toute disposition décrétable en la matière, l'article attribue au Gouvernement de la Communauté une délégation trop générale et doit être complété au moins par l'indication :

.../...

- a) des catégories de personnes concernées par le contrôle médical que le Gouvernement de la Communauté est habilité à organiser;
- b) des principes qui doivent guider le Gouvernement de la Communauté dans l'organisation du contrôle des congés pour maladie.

Article 8.

1. La notion d'"enfant de justice" qui est utilisée dans le paragraphe 2, alinéa 1er est une notion du langage courant qui n'est pas assez précise et doit être remplacée par les mots "mineurs ayant fait l'objet de mesures prises en vertu de la loi sur la protection de la jeunesse ou des décrets en la matière".

2. Pour assurer une meilleure protection de la vie privée, il serait préférable que les chercheurs qualifiés, personnel et organismes privés, visés au paragraphe 3, 3e tiret, soient agréés préalablement par le ministre qui a l'enseignement dans ses attributions.

3. Au paragraphe 4, il faut écrire "des ministres" au lieu de "des Cabinets ministériels".

4. Le paragraphe 5 prévoit notamment que, pour les établissements d'enseignement qui se sont abstenus de

.../...

fournir ou n'ont pas fourni correctement les renseignements statistiques exigés d'eux, le calcul de l'encadrement pourrait être retardé; on n'aperçoit pas clairement quelle est la portée de cette sanction d'autant que le délégué du ministre a précisé à propos de celle-ci qu'elle n'affectait en rien le paiement, par la Communauté, des traitements ou subventions-traitements des membres du personnel des établissements concernés.

Le paragraphe 5 ne contient aucune précision quant à l'ampleur de la période pendant laquelle le calcul du financement ou la procédure de reconnaissance peuvent être suspendus. Ce laconisme paraît critiquable car :

- a) il risque dans certains cas d'entraîner l'application d'une sanction disproportionnée par rapport au manquement, d'autant plus que la plupart des renseignements exigés par l'article 8, paragraphe 2, ne sont pas nécessaires pour le calcul des crédits et subventions de fonctionnement;
- b) il n'offre aucune garantie quant au respect, lors de l'application de la sanction, du principe d'égalité entre les établissements d'enseignement.

Article 10.

Il faudrait viser la loi du 27 juillet 1971 avec son intitulé complet, c'est-à-dire "loi sur le financement et le contrôle des institutions universitaires".

.../...

Articles 12 à 17.

Il y a lieu de relever que, suivant l'exposé des motifs, les nouveaux montants sont rattachés à l'indice-pivot 138,01. Cette mention devrait figurer dans le texte du décret en projet.

Article 19.

A l'article 19, il convient de préciser, après l'intitulé de la loi du 28 avril 1953, "modifiée par les lois du 9 avril 1965 et du 24 mars 1971;".

Article 20.

A l'article 20, il convient de préciser, après les mots "de la même loi", "inséré par la loi du 24 mars 1971 et modifié par la loi du 1er août 1988".

Article 21.

S'il possède une personnalité juridique distincte de la Communauté, le Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires ne dispose toutefois pas d'un service lui permettant d'accomplir l'ensemble des opérations matérielles liées au calcul et à la liquidation des traitements de ses agents. Comme l'Etat fédéral ne souhaite plus assurer cette mission, le Gouvernement de la Communauté aurait décidé de la confier à ses propres services. Telles

.../...

sont les circonstances qui, selon le délégué du ministre, motiveraient la création d'un fonds budgétaire destiné à assurer le paiement des agents du Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires.

Malgré ces précisions, l'article 21 n'en appelle pas moins certaines réserves car :

- 1) il conduit à ranger parmi les dépenses de la Communauté le paiement de sommes dont elle n'est pas débitrice alors que, selon les articles 5 et 6 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, seules les sommes qui seront dues par la Communauté ou qui seront exigibles d'elle pendant l'année budgétaire doivent figurer à son budget;
- 2) de manière plus générale, il n'y a pas lieu de dénaturer la notion de fonds budgétaire en en faisant un simple compte enregistrant les mouvements de fonds appartenant à des tiers.

En conclusion, l'article devrait être revu.

Article 22.

La modification que l'article tend à apporter au mode de liquidation des dépenses effectuées à charge du fonds "Intervention du Fonds social européen pour la réalisation de programmes d'action ou de formation de réinsertion professionnelle par l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement secondaire à horaire réduit" se

.../...

heurte à la même objection que celle que la section de législation, neuvième chambre, a formulée à l'encontre de l'article 3 du projet devenu le décret organique du 21 décembre 1992 créant des fonds budgétaires et désignant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française dans l'avis L. 21.946/9 du 18 novembre 1992 (Doc. C.C.F., 72 (1992-1993), n° 1, p. 25) selon lequel :

"(...) 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".

En conséquence, l'article doit être omis.

.../...

Article 23.

Il ne serait pas souhaitable que l'entrée en vigueur d'un texte soit fixée par référence à une date qui ne serait pas déterminable par elle-même.

La disposition fixant l'entrée en vigueur de l'article 9 devrait être revue de manière à respecter ce principe.

A tout le moins faudrait-il préciser dans le texte : "prend effet à la date d'entrée en vigueur du décret ...".

Observation finale.

Sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2", "Art. 3", etc. ... et non "Article 2", "Article 3", etc.

L'avis sur les articles 6 à 23 a été émis par la deuxième chambre composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
Y. KREINS,	
M. FAUCONIER,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. FAUCONIER.

J.-J. STRYCKMANS.

VD.

- 17 -

L. 22.944/9.

L'avis sur les articles 1er à 5 a été émis par la neuvième chambre composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
Madame : M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.