

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre du Budget, de la Culture et du Sport de la Communauté française, le 7 juin 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif au contrôle administratif et budgétaire", a donné le 4 octobre 1995 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET.Préambule.Alinéa 1er nouveau.

Il y a lieu d'ajouter en tête du préambule un alinéa rédigé comme suit :

"Vu la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, notamment l'article 8, alinéa 2, modifié par l'arrêté royal n° 88 du 11 novembre 1967;"

Alinéa 1er (devenant l'alinéa 2).

Cet alinéa doit, compte tenu des dispositions du chapitre II du projet, être rédigé comme suit ;

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 68, alinéa 1er, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;"

Alinéa 3 nouveau.

Il y a lieu d'insérer dans le préambule un alinéa 3 nouveau rédigé comme suit :

"Vu la loi de redressement du 31 juillet 1984, notamment l'article 84;"

.../...

Alinéa 2 (devenant l'alinéa 4).

Plutôt que de viser l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions dans son ensemble, mieux vaudrait restreindre le visa au seul alinéa 1er de cette disposition.

La rédaction suivante est proposée :

"Vu la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, notamment l'article 51, alinéa 1er;"

Alinéa 5 nouveau.

Il y a lieu d'insérer un alinéa libellé comme suit :

"Vu les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, notamment l'article 46, alinéa 2;"

Alinéa 3 (devant l'alinéa 6).

Il y a lieu de viser l'avis de l'inspecteur des finances en mentionnant sa date. Il faut donc écrire :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances donné le 19 avril 1995;"

.../...

Alinéa 6 du projet.

Tout arrêté du Gouvernement de la Communauté doit nécessairement être délibéré au sein de celui-ci. Cet alinéa doit, par conséquent, être omis.

Proposant.

Pour se conformer à la nouvelle composition du Gouvernement de la Communauté française, le proposant doit être rédigé comme suit :

Sur la proposition du Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique,".

Dispositif.Article 1er.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 1er. Le contrôle administratif et budgétaire est exercé par le Gouvernement, par le Ministre ayant le budget dans ses attributions et par la Ministre ayant la fonction publique dans ses attributions.

.../...

Il porte sur les projets de décision du Gouvernement ainsi que sur ceux émanant des services d'administration générale de la Communauté".

Article 4.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas de mentionner à l'article 4 du projet non seulement l'alinéa 1er, mais également l'alinéa 3 de l'article 2 du projet.

Article 5.

1. Le paragraphe 1er, 5° devrait être amendé en tenant compte des trois observations suivantes :

- a) la rédaction de la disposition examinée rend mal compte des intentions des auteurs du projet quant à son champ d'application puisque, loin de concerner l'ensemble des subventions octroyées par la Communauté, le 5° ne s'appliquerait, selon le délégué du ministre qu'à celles dont le montant est inférieur à trois cent mille francs et dont l'attribution ou le montant octroyé est en outre laissé à la discrétion de l'autorité compétente (1);

(1) La remarque vaut également pour le 6° du même paragraphe.

- b) les mots "les contrats de services" seraient avantageusement remplacés par les mots "les marchés de services";
- c) les mots "à imputer sur les budgets administratifs" sont dépourvus d'utilité puisque toutes les dépenses effectuées par la Communauté sont - qu'elles soient ou non visées par la disposition à l'examen - rattachées à l'une des allocations de base d'un budget administratif (1) (2).

2. Le paragraphe 1er (devenant l'alinéa 1er), 6°, se réfère à la notion de "promesses de principe" qui, dans l'état actuel, n'apparaît dans aucune disposition décrétole ou réglementaire de la Communauté en matière d'octroi de subventions. S'il est vrai que l'habitude s'est créée de répondre par des "promesses de principe" à des demandes de subventionnement, ce n'est pas par le biais de dispositions relatives au contrôle administratif et budgétaire qu'il convient de consacrer officiellement cette pratique.

On peut, du reste, sérieusement douter de l'utilité de recourir à une telle notion en raison de son caractère ambigu, la notion étant susceptible d'être entendue dans deux sens différents :

-
- (1) La remarque vaut également pour le paragraphe 1er, 7° ainsi que pour le 6° du même paragraphe.
 - (2) Voyez l'article 14, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

.../...

- soit comme se confondant avec la décision d'octroi proprement dite,
- soit comme étant seulement un acte préparatoire, l'intention manifestée par l'autorité compétente d'examiner la demande avec bienveillance.

En conséquence, au paragraphe 1er (devenant l'alinéa 1er), 6°, la référence aux "promesses de principe" doit être omise.

3. Les mots "Par dérogation au § 1er, 2° et 4° à 7°," figurant au paragraphe 2 (devenant l'alinéa 2) doivent être remplacés par les mots "Par dérogation à l'alinéa 1er, 2° et 4° à 7°,".

Article 13.

L'alinéa 2 se heurte à une double objection :

- a) en tant qu'elle prévoit le contrôle par l'inspection des finances de l'ensemble des organismes "paracommunautaires", la disposition à l'examen excède les pouvoirs que le Gouvernement de la Communauté tient de l'article 8, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public car cette disposition légale n'est applicable qu'aux seuls organismes d'intérêt public de catégorie A et non à l'ensemble des institutions décentralisées relevant de la Communauté;

.../...

- b) l'alinéa n'indique pas - si ce n'est en termes fort généraux et imprécis (1) - l'étendue des pouvoirs qu'il délègue au ministre qui a le budget dans ses attributions; pour que cette délégation de pouvoirs soit admissible, il convient de compléter la disposition examinée en y faisant figurer les traits essentiels de la mission de contrôle dont le ministre précité pourra charger l'Inspection des finances.

Article 15.

Au paragraphe 1er (devant l'alinéa 1er), 1º, il y a lieu de supprimer les mots "existant, de la carrière et ..." qui n'ajoutent rien à la compréhension du texte.

Article 16.

L'usage de l'adverbe "notamment" est source d'insécurité juridique; il y a lieu d'en bannir l'emploi.

(1) Les termes "du contrôle des opérations financières et de trésorerie" ne permettent, en effet, pas de distinguer la nature et la finalité de cette mission supplémentaire qui est confiée aux inspecteurs des finances, et pas davantage la mesure dans laquelle cette nouvelle attribution de l'Inspection des finances, et pas davantage diffère des compétences que les autres dispositions du projet ou celles de l'arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes d'intérêt public reconnaissent à ce corps de fonctionnaires.

Article 17.

De l'accord du délégué du ministre, il convient d'écrire "visées à l'article 14, 2° et 3°" et non "visées à l'article 15, 2° et 3°".

Article 22.

Pour ce qui concerne le seul service auquel la Communauté a, en dehors de ses compétences en matière d'enseignement, reconnu le statut de service à gestion séparée, l'article est superflu puisqu'il ne constitue qu'un simple rappel de la règle énoncée à l'article 22, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 avril 1995 relatif à la gestion budgétaire, financière et comptable du Centre du cinéma et de l'audiovisuel.

Par ailleurs, la volonté des auteurs du projet de soustraire les opérations des établissements et centres visés à l'article 83 de la loi de redressement du 31 juillet 1984 au contrôle de l'inspection des finances apparaîtrait plus clairement si, plutôt que de prendre la forme d'un texte autonome, l'article indiquait explicitement la modification qu'il vise à apporter à l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat.

En conclusion, il est proposé de rédiger l'article 22 comme suit :

.../...

"Art. 22. L'article 17 de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat est complété par l'alinéa suivant :

"Les opérations des services visés à l'article 1er, § 1er ne sont pas soumises au contrôle de l'inspection des finances"".

Article 23.

Comme elle contribue à déterminer le champ d'application du projet, la règle formulée à l'article 23 trouverait mieux sa place dans l'article premier dont elle formerait l'alinéa 3. Compte tenu des intentions des auteurs du projet, cet alinéa serait mieux rédigé comme suit :

"Le présent arrêté n'est pas applicable aux décisions auxquelles s'applique le décret du 12 juillet 1990 sur le contrôle des institutions universitaires".

Signatures.

L'arrêté en projet doit, conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 1995 fixant la répartition des compétences entre les Ministre du Gouvernement de la Communauté française, mentionner le nouveau titre de la Ministre Présidente et ceux des ministres signataires. On écrira donc :

.../...

"La Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française, chargée de l'Education, de l'Audiovisuel, de l'Aide à la jeunesse, de l'Enfance et de la Promotion de la santé".

"Le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales".

"Le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique".

Observations finales.

Au plan de la légistique formelle, l'arrêté en projet appelle les remarques suivantes :

1. On écrira "Chapitre premier" en toutes lettres et la numération des chapitres suivants se fera au moyen de chiffres cardinaux romains.

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

3. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa. L'observation vaut pour les articles 5 et 15.

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.