

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique de la Communauté française, le 17 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments de la Communauté, la dette des organismes paracommunautaires et l'enseignement", a donné le 22 novembre 1995 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 passant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants : "Vu l'urgence et l'imminence des travaux parlementaires ...".

*

*

*

Observation générale.

Le Gouvernement utilise à nouveau la technique législative consistant à rassembler dans un avant-projet de décret des dispositions disparates. L'exposé des motifs justifie le recours à cette technique par les considérations suivantes :

"Le présent projet de décret regroupe un ensemble de dispositions qui sont étroitement liées à la bonne exécution du budget relatif à l'année 1996, dont le projet est parallèlement soumis à l'assentiment du Conseil.

Les différentes normes regroupées ici ne relèvent pas de la seule technique budgétaire et doivent donc figurer dans un décret ordinaire plutôt que dans le dispositif du budget, parmi divers cavaliers budgétaires.

.../...

Plutôt que de présenter plusieurs projets de décrets distincts, le gouvernement a préféré, dans un souci de clarté et d'efficacité, les réunir dans un seul texte. Cette technique garantit le contrôle de la section de législation du Conseil d'Etat et évite de multiplier inutilement les procédures parlementaires".

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 tribunaux, 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).

Examen du projet.

Intitulé.

On écrira :

"... la dette de certains organismes d'intérêt public et l'enseignement".

L'observation vaut également pour l'intitulé du chapitre IV.

(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.), l'avis 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.), ainsi que l'avis sur un projet devenu le décret du 27 décembre 1993 portant diverses mesures en matière de culture, de santé, d'enseignement et de Budget (Doc. Conseil Comm. française, session 1993-1994, n° 133, n° 1).

Arrêté de présentation.

Le projet de décret doit être précédé d'un arrêté de présentation rédigé comme suit :

"Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre ...

Arrête :

Le Ministre ... est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :".

Dispositif.

Article 1er.

1. Afin de se conformer aux règles de la législation, cette disposition doit être rédigée comme suit :

"Article premier. A l'annexe I, partie ministère de la Culture et des Affaires sociales, du décret du 21 décembre 1992 créant les fonds budgétaires et désignant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, sont apportées les modifications suivantes :

1° le point 5, modifié par le décret du 27 décembre 1993, est remplacé par la disposition suivante : (comme à l'annexe I du projet);

.../...

- 2° un point 21, rédigé comme suit, est ajouté : (comme à l'annexe I du projet)".

L'annexe I du projet de décret devient superflue et doit être omise.

2. L'indice "(C)" vise à soumettre les dépenses du fonds concerné à un mode de liquidation des dépenses qui ne correspond ni à ceux prévus par les articles 14 et 15 de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, ni à celui organisé par l'article 41 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991. De ce fait, l'indice précité se heurte à une objection semblable à celle qui sera formulée dans l'observation a) à propos de l'article 7 et doit, dès lors, être omis.

Article 2.

Des renseignements fournis par le délégué du ministre, il résulte que l'annexe IVbis en projet n'apporte, même implicitement, aucune modification ou dérogation aux dispositions relatives à la dénomination et aux autres caractéristiques des fonds budgétaires qu'elle vise et que ladite annexe ne constitue qu'un instrument facilitant la comparaison entre des crédits variables figurant au tableau du budget général des dépenses de la Communauté de l'année 1995 et des crédits de même nature inscrits au budget de l'année suivante. Comme ils sont dépourvus de caractère normatif, l'article 2 ainsi que l'annexe qu'il tend à ajouter au 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 sont superflus et doivent, dès lors, être omis.

Article 3 (devenant l'article 2).

Le délégué du ministre a affirmé que cette disposition n'était pas destinée à paralyser un recours juridictionnel introduit soit par le promoteur, soit par des tiers. Par ailleurs, une intervention législative ne se justifie que si l'on se trouve dans l'hypothèse de l'article 87, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 en vue de désaffecter un bien du domaine public.

L'approbation ne peut porter que sur une telle désaffectation et non sur la conclusion d'un contrat de promotion.

Si l'intention était de valider les conditions de passation du contrat de promotion qui aurait été conclu en méconnaissant la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ou l'arrêté royal du 18 mai 1981 relatif aux conditions générales de passation des marchés publics de promotion de travaux et de fournitures, le texte du projet outrepasserait les pouvoirs du législateur communautaire.

Article 5 (devenant l'article 4).

Afin de se conformer aux règles de la légistique, il y a lieu de remplacer les mots "modifié par ... éducative" par les mots "remplacé par le décret du 9 novembre 1990".

Article 7 (devenant l'article 6).

L'article appelle une double observation.

a) L'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions dispose 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 et à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes restent applicables aux Communautés et aux Régions. La Communauté ne saurait donc, sans violer le prescrit de l'article 71, § 1er, édicter des dispositions qui, comme celle relative à la dotation du fonds des bâtiments scolaires de la Communauté française, dérogent à l'article 45, § 1er, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, lequel interdit d'alimenter des fonds budgétaires par transfert de crédits du budget général des dépenses.

Un résultat équivalent à celui recherché par les auteurs du projet pourrait, par contre, être atteint dans le respect des dispositions légales précitées en prévoyant

.../...

l'affectation au fonds budgétaire considéré de tout ou partie d'une des recettes inscrites au budget des voies et moyens de la Communauté.

b) Plutôt que de prendre la forme d'un texte autonome, la fixation, pour 1996, de la dotation du Fonds des bâtiments scolaires de l'enseignement officiel subventionné ainsi que des montants maxima des emprunts garantis par le Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires devrait, conformément aux règles légistiques, faire l'objet de dispositions modificatives des articles 8, § 3, b, et 11, § 4, alinéa 1er, du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française.

En conséquence, l'article doit être fondamentalement revu.

Article 8 (devenant l'article 7).

L'article exprimerait plus complètement les intentions des auteurs du projet s'il était complété par une dispositions précisant que, pour les paiements qu'elle effectue en vue d'apurer les dettes contractées en application de l'article 1er du décret-programme du 26 juin 1992 et de l'article 7 du décret du 21 décembre 1992 portant diverses mesures en matière de culture, d'affaires sociales d'enseignement et de budget, la Communauté renonce à se prévaloir vis-à-vis des débiteurs

.../...

principaux de la subrogation prévue par l'article 1251, 3°, du Code civil.

Chapitre V.

1. Compte tenu de l'objet de l'article 9, il convient de rédiger comme suit l'intitulé du chapitre :

"Chapitre V. - Dispositions finales".

2. Afin d'éviter que l'article 4 du projet n'entre en vigueur à un moment où la disposition qu'il modifié aurait cessé de sortir ses effets, il est suggéré de compléter l'article 9 par les mots "à l'exception de l'article 4 qui entre en vigueur le ... 1995".

La chambre était composée de :

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

Madame J. GIELISSEN,, greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.