

## 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 25 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé", a donné le 28 mai 1998 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"... par la circonstance que l'adoption de ce décret est liée aux votes du décret contenant l'ajustement du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1998 et du décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année 1999, lesquels seront déposés à la Communauté française le 4 juin 1998 en vue d'être adoptés le mois suivant au plus tard.".

\*

\*

\*

### Examen du projet

#### Observations liminaires

1. 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 :

"Nonobstant les remarques formulées par le Conseil d'Etat à l'encontre de cette procédure, le Gouvernement a estimé devoir recourir à la technique du décret-programme en raison de l'urgence des mesures à prendre dans le cadre de sa politique budgétaire.".

.../...

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.

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

---

(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.

la répétition, à brève échéance, d'une telle technique est particulièrement critiquable (1).

2. En raison du délai imparti, de la technicité de la plupart des dispositions contenues dans le projet examiné et de l'indigence de l'exposé des motifs, l'absence d'observation concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes en projet ne soient ni critiquables, ni perfectibles. Dans un tel contexte, il va de soi que le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait servir d'élément d'interprétation du décret en projet.

---

(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. C.C.F., 73/1, session 1992-1993, pp. 17 et suiv.); 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. C.C.F., session 1993-1994, n° 133, n° 1); l'avis sur un avant-projet devenu le décret-programme du 20 décembre 1995 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments de la Communauté, la dette des organismes paracommunautaires et l'enseignement (Doc. C.C.F., session 1995-1996, n° 37, n° 1); l'avis sur un projet devenu le décret-programme du 25 juillet 1996 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et l'audiovisuel (Doc. C.C.F., session 1995-1996, n° 96, n° 1); l'avis L. 26.547/2 sur un avant-projet devenu le décret du 24 juillet 1997 portant diverses mesures urgentes concernant l'enseignement (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 166/1) et le décret-programme du 27 octobre 1997 portant diverses mesures concernant l'enseignement (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 167/1).

## Observations particulières

### Chapitre Ier

Au sujet de ce chapitre, le fonctionnaire délégué du ministre a fourni les explications suivantes :

"1. Organisation du Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française

La mise au point de l'ajustement du budget de 1998 et de celui de 1999 intègre la création d'un organisme d'intérêt public nouveau appelé le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française.

Il s'agit d'un organisme placé sous l'autorité hiérarchique du ministre des Finances de la Communauté française et qui fonctionne, donc sans personnel et sans moyens de fonctionnement nouveaux, avec le personnel du Ministère de la Communauté française et au sein des services de celui-ci.

Le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française est doté de la personnalité juridique et dispose d'une comptabilité et d'un compte financier distincts de ceux de la Communauté.

2. Les missions du Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française.

Le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française a pour mission d'attribuer à la Communauté française, dans la limite de ses recettes, des dotations contribuant à la réalisation de l'équilibre annuel de ses budgets.

Accessoirement, il pourrait être chargé de la gestion des comptes de transit provisionnant les paiements dus à l'ONSS, à la CVO, au ministère fédéral des Finances au titre de précompte ainsi qu'à l'Office de paiement des allocations familiales.

Cette gestion devrait avoir pour but de limiter au strict minimum indispensable les provisionnements en question.

.../...

### 3. Les moyens du Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française

Le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française est uniquement alimenté en recettes par une ou des dotations inscrites à son profit dans le budget de la Communauté française.

Ces dotations correspondent aux montants qui, dès l'élaboration du budget initial ou de son ajustement, apparaissent comme étant susceptibles d'être économisés dans la perspective d'une contribution à l'équilibre des budgets à venir.

C'est dans cet esprit, par exemple, qu'en raison de l'évolution de divers paramètres liés à l'estimation des recettes (inflation, coefficient de dénatalité), un montant a dû être dégagé de 1.847,3 millions qui, au lieu d'être dépensé de manière incohérente et non programmée, sera affecté au Fonds d'égalisation pour faire face aux besoins des budgets ultérieurs.

### 4. Les avantages du système mis en place

Le Fonds d'égalisation des budgets de la Communauté française présente l'avantage juridique de permettre de manière indiscutable un report de moyens budgétaires inutilisés sans risque de critique fondée du Conseil supérieur des Finances ou de la Cour des comptes.

L'octroi de la dotation au Fonds d'égalisation est une dépense en bonne et due forme au profit d'une personne juridique distincte de la Communauté.

La recette de la Communauté en provenance du Fonds est une recette en bonne et due forme accompagnée d'un transfert financier en provenance d'une personne juridique distincte de la Communauté.

L'impact financier en dépenses du système est nul pour la Communauté étant donné le fait que le compte financier du Fonds est intégré dans la fusion d'échelle des comptes de la Communauté française et que, par ailleurs, l'attribution des dotations au Fonds se fait au dernier jour de l'année et que l'attribution de l'intervention du Fonds au profit du budget de la

.../...

Communauté se fait dans les premiers jours de l'année suivante.

D'un point de vue gestionnel, le système préconisé oblige à une gestion à terme des budgets en évitant une utilisation sauvage de disponibles conjoncturels.

D'une façon générale, il faut rappeler que toute variation à la baisse ou à la hausse de l'inflation et d'autres paramètres économiques déterminent la variation corrélative des moyens institutionnels de la Communauté de l'année suivante constitués, essentiellement, par des attributions d'impôts (IPP et TVA) liés notamment à l'évolution inflatoire.

Il était donc intéressant de mettre au point un système qui permette de normaliser le niveau de financement de l'institution afin d'éviter qu'une baisse principalement de l'inflation ne génère l'année à venir des problèmes insolubles.

En d'autres termes, le Gouvernement a voulu mettre en place le mécanisme juridique qui doit permettre d'éviter de financer des dépenses récurrentes par des moyens générés par des crêtes de recettes conjoncturelles."

A la lumière de ces réponses, il y a lieu de préciser davantage dans le dispositif du projet, la mission du Fonds ainsi que les moyens dont il dispose afin de se conformer à l'article 9 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

#### Article 5

Cet article vise à apporter deux modifications au tableau annexé au décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française afin de prévoir le financement de

.../...

certaines mesures prévues par l'avant-projet de décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, à propos duquel le Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 27.394/2 du 30 mars 1998.

L'attention des auteurs de l'avant-projet examiné est attirée sur le fait qu'il convient de n'adopter l'article 5 en projet que dans l'hypothèse où les articles 14 et 35 de l'avant-projet de décret visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, à propos desquels la section de législation du Conseil d'Etat a formulé de graves objections, seraient adoptés.

#### Article 11

Cet article impose aux organes de représentation et de coordination visés à l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre,

"de remettre au Gouvernement un rapport semestriel sur le nombre de membres du personnel en perte de charge partielle ou totale qui n'ont pas été réaffectés, rappelés à l'activité de service, remis au travail ou vu leur charge complétée.".

Il convient d'attirer une nouvelle fois l'attention de l'auteur du projet sur ce que l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 précité, qui autorise le Gouvernement à

.../...

reconnaître les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs, n'a pas encore, à ce jour, été exécuté (1).

Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

"En exécution du décret du 24 juillet 1997, le Gouvernement de la Communauté française est tenu de reconnaître les organes de représentation et de concertation visés à l'article 74 dudit décret.

L'arrêté requis en l'espèce sera successivement pris par le Gouvernement (en principe, le lundi 8 juin 1998).

L'accomplissement de cette formalité substantielle ne porte pas préjudice à l'obligation de remise d'un rapport semestriel, prévue à l'article 11 du projet de décret-programme, qui ne sera d'application qu'après l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement portant reconnaissance des organes précités."

### III. Observations finales

1. Dans un but de sécurité juridique, la phrase liminaire d'une disposition modificative doit énoncer toutes les modifications encore en vigueur subies par le texte modifié. Cette observation vaut pour les articles 7 et 8 du décret en projet.

---

(1) Voyez l'avis L. 27.524/2, donné le 25 mars 1998, sur un avant-projet de décret portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement.

2. Dans un but de sécurité juridique, un texte qui déroge à un texte antérieur ou qui le modifie doit revêtir la forme d'un texte modificatif et non celle d'un texte autonome.

La rédaction des articles 9 et 11 doit donc être revue, de manière à apporter dans les textes qui y sont cités les modifications adéquates.

-----

La chambre était composée de

|           |                   |                     |
|-----------|-------------------|---------------------|
| Messieurs | J.-J. STRYCKMANS, | président,          |
|           | Y. KREINS,        | conseillers d'Etat, |
|           | P. LIENARDY,      |                     |
| Madame    | B. VIGNERON,      | greffier assumé.    |

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS