

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.399/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 28 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif au financement de l'Institut scientifique de service public", a donné le 23 octobre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Observations particulières

Préambule

Les arrêtés du Gouvernement wallon cités aux alinéas 5 et 6 du préambule ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ne sont ni modifiés ni abrogés par celui-ci.

Ils ne doivent donc pas être visés au préambule.

Par contre, il convient de viser l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 1998 relatif au financement de l'Institut scientifique de Service public, que l'article 8 de l'arrêté en projet envisage d'abroger.

Le préambule sera modifié en conséquence.

Dispositif

Article 2

Selon l'article 2 du projet :

"L'ensemble des activités de l'Institut est financé par les subventions, les ressources spécifiques et la subvention générale.

La subvention générale est fixée annuellement par le Gouvernement."

.../...

L'alinéa 1^{er} de la disposition examinée n'est pas conforme à l'article 6, § 2 du décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de Service public en Région wallonne qui prévoit :

"§ 2. Les ressources de l'Institut sont constituées :

- a) des recettes provenant de son activité statutaire;
- b) des recettes de son patrimoine;
- c) de subventions à charge de la Région wallonne;
- d) de dons et legs autorisés par l'Exécutif."

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a fréquemment rappelé,

"Il est de règle que dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant. De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans sa sphère de compétence; en reproduisant même fidèlement une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes ⁽¹⁾."

En l'espèce, une telle paraphrase, au demeurant incomplète, doit être omise.

⁽¹⁾ Voir l'avis 40.236/4, donné le 2 mai 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement "instituant un comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux désignés par le Gouvernement en application des articles 144, 170 et 174 du Code du Logement". Voir également l'avis 37.205/4, donné le 7 juin 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux organismes de logement à finalité sociale", l'avis 38.524/2, donné le 29 juin 2005, sur un projet d'arrêté "portant diverses mesures relatives au transport combiné en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 2°, a), du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises et de l'article 5, § 1^{er}, 2°, a), du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites et moyennes entreprises" et l'avis 38.887/4, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du 3 mars 2005 relatif au Code de l'eau en ce qui concerne les servitudes légales d'utilité publique dans le secteur de l'eau".

En outre, l'alinéa 1^{er} est illégal en ce qu'il pourrait être compris comme autorisant les organes de l'Institut à affecter les "subventions" et les "ressources spécifiques" au financement global de ses activités alors que, par principe, les unes comme les autres doivent être affectées à la couverture des frais des activités pour lesquelles elles ont été allouées. C'est au demeurant, et à juste titre, à pareille ventilation que procède l'article 5 du projet en ce qui concerne le financement de chaque mission de service public.

L'alinéa 2 s'expose également à critique : c'est au législateur budgétaire seul qu'il appartient de fixer annuellement la subvention générale destinée à assurer le fonctionnement de l'Institut ⁽²⁾.

Il résulte des observations qui précèdent que l'article 2 du projet doit être omis.

Article 3

Il convient de préciser le nombre d'années couvert par le plan financier "pluriannuel" prévu par la disposition en projet. À défaut, celle-ci fixerait une règle dont l'objet n'est pas déterminé.

Article 4

Les alinéas 2 à 4 de la disposition en projet règlent le sort des réserves et de leur affectation, en prévoyant que ces réserves sont constituées notamment des soldes des subventions non utilisées en date de clôture de l'exercice budgétaire.

⁽²⁾ Voir l'article 175, alinéa 2, de la Constitution. L'exécution du budget appartient au Gouvernement conformément aux lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991; elle n'appelle pas d'habilitation particulière.

Un tel système n'est pas admissible au regard des articles 55 et suivants des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicable à la Région wallonne jusqu'au 31 décembre 2006, ni au regard des articles 11 et suivants de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

En effet, selon ces dispositions, toute subvention doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée et l'allocataire de la subvention est tenu de rembourser sans délai le montant de celle-ci s'il n'utilise pas la subvention aux fins auxquelles elle a été accordée.

Le texte en projet ne peut donc prévoir que les soldes des subventions non utilisées sont portés en réserves au bilan de l'Institut.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 6

La section de législation du Conseil d'État se demande comment il est possible de concilier l'alinéa 3 de l'article 6 avec des conventions qui ont déjà été conclues et qui généreraient des pertes à charge de l'Institut (article 1134 du Code civil).

Article 9

L'article 9 de l'arrêté en projet prévoit que celui-ci entre en vigueur le 1^{er} janvier 2006 et lui confère ainsi un effet rétroactif.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

La disposition à l'examen ne peut être admise que si les conditions rappelées ci-avant sont remplies, ce qui ne paraît pas, à tout le moins, être le cas de l'article 6, alinéa 3, du projet. À défaut, elle sera omise.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN