FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.654/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget et des Finances de la Communauté française, le 13 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant- projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, les dispositions statutaires relatives à l'enseignement, le financement des universités et des Hautes Écoles, les subsides sociaux des Hautes Écoles et des Écoles supérieures des Arts, les Fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française aux produits financiers de la RTBF et le Fonds écureuil de la Communauté française", a donné le 16 novembre 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "En raison de l'urgence motivée par la circonstance que l'adoption de ce décret est liée au vote du décret portant budget général des dépenses pour l'année 2007, lequel sera déposé dans les tous prochains jours au Conseil de la Communauté française en vue d'être adopté, il serait opportun que le Conseil d'État rende cet avis dans le délai ne dépassant pas cinq jours prescrit par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État."

Selon l'exposé des motifs, le chapitre IV, qui comprend les articles 6 et 7, modifie des dispositions statutaires en matière d'enseignement afin, d'une part, de combler une lacune dans la réglementation relative à l'accès aux fonctions d'inspecteur de cours spéciaux dans l'enseignement secondaire supérieur et dans l'enseignement supérieur non universitaire et, d'autre part, d'accroître l'efficacité des travaux menés dans le cadre des commissions zonales d'affectation de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française.

De telles dispositions ne sont pas liées à la confection du budget. L'urgence de les adopter n'est dès lors pas justifiée. Les articles 6 et 7 ne seront pas examinés.

Formalités préalables

Selon les documents transmis au Conseil d'État, la concertation avec les organisations représentatives des étudiants et la négociation syndicale sont effectuées concomitamment à la saisine de la section de législation.

L'avant-projet de décret-programme règle notamment le subventionnement des internats (article 1er), des CPMS (article 3), le financement des bâtiments scolaires (article 5) et les normes de création des internats (article 2). Conformément à l'article 4, g, l, et n, du décret du 20 juillet 2006 relatif à la concertation des organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement et des

centres P.M.S. subventionnés, ces dispositions doivent être soumises à la concertation, selon la procédure prévue par les articles 7 et suivants de ce décret.

Dans l'hypothèse où le texte de l'avant-projet serait modifié ultérieurement pour tenir compte de ces concertations et négociations, il faudrait à nouveau soumettre le texte ainsi modifié à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 de l'avant-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 l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Dispositif

Article 2

L'auteur de l'avant-projet semble avoir oublié que l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal n° 456 du 10 septembre 1986 portant rationalisation et programmation des internats de l'enseignement organisé ou subventionné par l'État a été modifié par l'article 2 du décret-programme du 16 décembre 2005 et prévoit désormais que :

> "Sans préjudice de l'article 3, § 2, aucun internat ne sera créé par l'État et aucun internat qui ne répondait pas aux conditions d'octroi de subventions pendant l'année scolaire 1985-1986 ne sera admis aux subventions entre la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et le 30 juin 1994, du 1er janvier 1995 au 30 juin 1998 et du 1er décembre 2005 au 30 juin 2007."

Afin de prolonger jusqu'au 30 juin 2008 l'interdiction de création ou de subventionnement d'un internat prévue par cet article, il convient dès lors de remplacer le mot "2007" par "2008".

L'article 2 doit être revu en conséquence.

Articles 8, 9 et 12

Ces dispositions modifient le financement des universités et des hautes écoles. Selon le commentaire des articles, il s'agit de prendre en compte la revalorisation barémique forfaitaire accordée à certaines catégories de membres du personnel.

Il convient que l'auteur de l'avant-projet de décret précise, dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles, la raison pour laquelle la redéfinition du financement ne touche que les universités et les hautes écoles, et non les autres établissements d'enseignement supérieur [(1)].

Article 10

Cet article prévoit l'octroi d'une subvention à l'asbl "bibliothèque interuniversitaire de la Communauté française de Belgique" afin de contribuer à ses dépenses de personnel et de fonctionnement.

Selon le commentaire de l'article, l'octroi d'une subvention à cette asbl "se justifie par le caractère exclusif et interuniversitaire de l'association, créée en 2000, par l'ensemble des universités et gérées par elles".

---

(1) Voir à ce propos, l'avis 40.744/2, donné le 23 juin 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2006 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire, d'enseignement supérieur, de culture et d'éducation permanente (Doc., P.C.F., session 2005-2006, n° 283/1, p. 51).

Afin de respecter le principe du caractère abstrait et général d'une norme de droit [(2)], plutôt que de désigner nommément l'asbl que l'auteur de l'avant-projet souhaite subventionner, mieux vaudrait définir les conditions à remplir par une asbl pour bénéficier de la subvention en projet. Ainsi, il conviendrait, à tout le moins, de fixer l'objet de la subvention ainsi que les éléments essentiels relatifs aux conditions d'octroi de cette subvention [(3)].

L'article 10 doit être revu en conséquence.

Articles 11 et 12

Comme l'a relevé l'inspecteur des finances, la prise en charge du surcoût lié à l'octroi d'un pécule de vacances majoré est réglée de façon différente pour les universités et les hautes écoles. En ce qui concerne les universités, il s'agit d'une prise en charge visant à couvrir les années budgétaires 2005, 2006 et 2007, alors que pour les hautes écoles, la prise en charge ne vaut qu'à partir de l'année budgétaire 2007, mais sans être limitée dans le temps.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité, la différence de traitement ainsi établie.

Il lui appartient également d'être en mesure de justifier, au regard du même principe, la répartition prévue par l'article 11, alinéa 2.

Le commentaire de l'article doit être complété en conséquence.

---

(2) Voir notamment l'avis 40.075/2, donné le 18 avril 2006, sur un avant-projet de décret portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur artistique.

(3) Voir à ce propos l'avis de l'inspecteur des finances.

Chapitre VIII - Dispositions relatives aux Fonds budgétaires

1. Dans son avis 26.491/2, donné le 3 juin 1997, sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, la section de législation a notamment relevé que :

> "(...) 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'État et à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes restent applicables aux Communautés et aux Régions.
>
> (...) certaines dispositions du projet et de son annexe constituent des dérogations aux législations relatives à la comptabilité de l'État et au contrôle de la Cour des comptes.
>
> En effet, l'article 2, alinéas 3 et 4, prévoit pour les fonds désignés par un indice B ou C, dans le tableau en annexe, des modes de liquidation des dépenses qui ne correspondent 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 prévu par l'article 41 des lois sur la comptabilité de l'État". (4)

La même observation vaut pour les annexes 1, 2, 3 et 5 de l'avant-projet de décret à l'examen. Celles-ci doivent être revues en conséquence.

(4) Doc, C.C.F., session 1996-1997, n° 165/1, p. 24.

2. Dans l'avis 26.491/2, précité, la section de législation relevait en outre que :

> "(...) les mentions figurant dans la colonne «objet des dépenses autorisées» du tableau en annexe sont, dans de nombreux cas [(5)], excessivement vagues et générales. Leur rédaction ne répond manifestement pas au prescrit de l'article 45, § 1er, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'État, lequel impose d'indiquer avec précision l'objet des dépenses auxquelles le législateur communautaire entend affecter certaines recettes de la Communauté". [(6)]

La même observation vaut pour les rubriques 3 (annexe 2), 11 (annexe 4) et 54 (annexe 5). Celles-ci doivent être revues en conséquence.

3. L'article 19 de l'avant-projet a notamment pour objet de modifier la rubrique 45 "Fonds pour l'équipement de l'enseignement technique et professionnel" du tableau annexé au décret du 27 octobre 1997, précité.

---

(5) Voir, par exemple, la rubrique 3, qui autorise "des dépenses diverses relatives à des actions et interventions ponctuelles exceptionnelles dans le domaine communautaire", la rubrique 11, destinée à la "subvention des actions et des mesures d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse", ou encore la rubrique 19 qui affecte les “versements de rentes par des particuliers" à des "achats de biens et de services, subventions, honoraires, investissements, dépenses diverses relatives à des actions dans le domaine culturel".

(6) Doc., C.C.F., session 1996-1997, n° 165/1, p. 24. Voir également l'avis 36.103/2/4, donné les 20 et 21 novembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 17 décembre 2003 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le recouvrement des créances, la RTBF, les experts et les commissaires aux comptes du Gouvernement, l'École d'administration publique de la Communauté française, l'ETNIC, l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française, les institutions universitaires, les statuts des personnels de l'enseignement, l'enseignement, les centres psycho-médico-sociaux, les centres de vacances, le sport, l'éducation permanente et les infrastructures culturelles (Doc., C.C.F., session 2003-2004, n° 472/1, p. 39).

Selon le commentaire de l'article,

> "La modification apportée au point 45 (...) permet d'intégrer, au titre de recettes affectées, l'ensemble des interventions, européennes et autres, attendues dans le cadre des nouveaux dispositifs d'amélioration de l'équipement de l'enseignement technique et professionnel, notamment celui lié à la mise en place des Centres de technologies avancées (CTA)."

On remarquera que la disposition en projet prévoit, parmi les recettes affectées au Fonds pour l'équipement de l'enseignement technique et professionnel, des "subventions régionales, provinciales et fédérales".

À cet égard, il y a lieu de rappeler que le fédéralisme financier implique que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. (7).

À propos des recettes affectées aux rubriques 44 et 45 du tableau annexé au décret du 27 octobre 1997, précité, la section de législation du Conseil d'État a ainsi considéré qu'il ne revenait pas à la Région wallonne et à la Cocof d'intervenir dans le financement des établissements scolaires au titre de l'enseignement". (8)

---

(7) Voir notamment l'avis 29.645/2, donné le 17 novembre 1999, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 décembre 1999 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels (Doc, C.C.F., session 1999-2000, n° 32/1, p. 16).

(8) Voir l'avis 29.645/2, précité.

Récemment [9], la section de législation a rappelé que la réglementation relative à l'équipement pédagogique des établissements d'enseignement qualifiant relevait exclusivement de la matière de l'enseignement et devait donc être réglée par la seule Communauté française.

Compte tenu de ces éléments, il conviendrait de revoir la nature des recettes qui peuvent être affectées à ce Fonds pour l'équipement de l'enseignement technique et professionnel.

Articles 23 et 24

L'article 3 en projet, prévoit que :

> "Le Fonds a pour objet de constituer et de gérer des réserves financières devant lui permettre d'accomplir, dans le cadre de délégation de missions, toutes les missions à caractère financier qui lui sont confiées par le Gouvernement de la Communauté française."

Selon l'article 4, § 1er, 3°, en projet, le Fonds est chargé de "réaliser les missions qui lui sont déléguées par arrêté du Gouvernement en vue de contribuer à la mise en oeuvre de la politique financière de la Communauté française".

---

(9) Voir l'avis 41.111/2, donné le 25 septembre 2006, sur un avant-projet de décret "garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant" et l'avis 41.332/2, donné le 11 octobre 2006, un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 14 juillet 2006 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant".

De telles dispositions, en ce qu'elles habilitent le Gouvernement à fixer les missions du Fonds, ne se concilient pas avec l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il résulte, en effet, de cette disposition que c'est au législateur qu'il appartient de régler les éléments essentiels de la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes morales de droit public [(10)].

Ces dispositions doivent être revues en conséquence.

[(10)] Voir dans le même sens, l'avis 40.404/4, donné le 29 mai 2006, sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS