

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.801/2
DU 13 NOVEMBRE 2007

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, des Sports et de la Fonction publique de la Communauté française, le 8 novembre 2007, 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, l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement de promotion sociale, le financement des universités, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française sur les produits financiers de la RTBF et les infrastructures sportives", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 2008, lequel sera déposé dans les tous prochains jours au Conseil de la Communauté française en vue d'être adopté."

*

* *

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

Formalités préalables

Selon les documents transmis au Conseil d'État, la négociation syndicale, la concertation avec les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement des centres P.M.S. subventionnés ainsi que la concertation avec les organisations représentatives des étudiants sont effectuées concomitamment à la saisine de la section de législation.

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

.../...

Fondement juridique

Chapitre premier - Dispositions relatives aux Internats

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre II - Dispositions relatives aux Centres psycho-médico-sociaux

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre III - Dispositions relatives aux Bâtiments scolaires

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre IV - Dispositions relatives à l'enseignement technique et professionnel

Article 6

Dans son avis 41.111/2, donné le 25 septembre 2006, sur l'avant-projet devenu le décret du 26 avril 2007 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

"Il résulte de l'article 4, §§ 1^{er} et 5, alinéa 2, que l'avant-projet entend fixer le montant annuel que la Communauté française consacrera aux investissements en équipement jusqu'en 2013.

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Il en va de même du principe de la spécialité budgétaire. Comme l'article 4 de l'avant-projet lierait le législateur budgétaire pour l'avenir, il doit donc être omis dans la mesure où, méconnaissant

.../...

ce principe de l'annualité budgétaire, il aurait pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement [...]."¹

La même observation vaut pour l'article 6 de l'avant-projet de décret à l'examen.

Chapitre V - Dispositions relatives à l'enseignement de promotion sociale

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre VI - Dispositions relatives au financement des universités

Article 8

L'article 8 en projet prévoit, pour l'année budgétaire 2008, une disposition similaire à l'article 11 du décret-programme du 16 décembre 2006 portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, 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 Ecureuil de la Communauté française.

Selon l'exposé des motifs,

"En ce qui concerne les universités, le problème de la prise en charge du pécule se pose différemment entre les universités de la Communauté et les universités libres, en raison précisément de la différence objective résultant du caractère public ou privé de ces institutions. C'est la raison pour laquelle le projet prévoit une mesure spécifique et temporaire pour les universités de la Communauté."

⁽¹⁾ Doc., PCF, 2006-2007, n/ 383/1, pp. 22 et suiv.

L'article 11 du décret-programme du 16 décembre 2006, précité, fait l'objet de deux recours en annulation (n^{os} de rôle 4275 et 4276) introduits par des universités libres auprès de la Cour constitutionnelle pour cause de violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution ².

Compte tenu de ces recours, il conviendrait que des justifications plus précises, notamment quant à la pertinence et à la proportionnalité, soient apportées dans l'exposé des motifs en ce qui concerne le respect du principe d'égalité par la disposition en projet.

Chapitre VII - Dispositions relatives aux Fonds budgétaires

Article 10

Dans l'avis 26.491/2, donné le 3 juin 1997, sur un avant-projet de décret 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 relevait que :

"Les mentions figurant dans la colonne «objet des dépenses autorisées» du tableau en annexe sont, dans de nombreux cas ³, excessivement vagues et générales. Leur rédaction ne répond manifestement pas au prescrit de l'article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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." ⁴

La même observation vaut pour l'annexe 2 de l'avant-projet de décret à l'examen.

(2) Voir l'avis publié au Moniteur belge du 15 octobre 2007.

(3) 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".

(4) Doc., C.C.F., 1996-1997, n/ 165/1, p. 24. Voir également l'avis 41.654/2, donné le 16 novembre 2006, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 16 décembre 2006 (Doc., PCF, 2006-2007, n/ 316/1, p. 35).

Chapitre VIII - Dispositions relatives à la garantie octroyée par la Communauté française sur les produits financiers de la R.T.B.F.

Article 13

Le paragraphe 5 en projet attribue directement une compétence à des ministres.

L'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que le législateur charge directement un membre du Gouvernement d'une tâche d'exécution⁵. Le décret doit habilitier le Gouvernement qui peut lui-même déléguer cette tâche.

Le paragraphe 5 en projet doit être revu en conséquence.

Chapitre IX - Dispositions relatives aux infrastructures sportives

Article 14

Le commentaire de l'article, qui ne fait que paraphraser le dispositif, devrait être plus explicite sur l'ensemble des éléments de l'opération ainsi prise en considération.

Chapitre X - Dispositions finales

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

(5) Voir notamment l'avis 38.297/AG, donné le 10 mai 2005, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juillet 2005 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (Doc., P.C.F., 2004-2005, n/ 111/1, pp. 60 et suiv.).

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur et Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS