

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.436/2
DU 4 JUIN 2012

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 Finances et du Sport de la Communauté française, le 25 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret-programme « portant diverses mesures relatives aux Fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, à l'Enseignement obligatoire et à l'Enseignement de promotion sociale, à l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'Enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française, au financement de l'Enseignement supérieur universitaire et non universitaire, aux Bâtiments scolaires et à la Recherche » a donné l'avis suivant :

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 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 ci-après.

RECEVABILITÉ

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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

« (...) par la circonstance que ce décret-programme, de portée strictement budgétaire, est destiné à traduire les mesures d'économie décidées par le Gouvernement lors de son contrôle budgétaire 2012, visant à garantir le respect de la trajectoire budgétaire définie par les engagements pris envers le Fédéral et l'Union européenne. Afin que ces mesures puissent prendre effet sans retard, et pour ce qui concerne l'Enseignement, avant la rentrée scolaire 2012-2013, il est indispensable de déposer le projet de décret au Parlement de la Communauté française pour le 21 juin 2012 au plus tard ».

Pour qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables soit recevable, le caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande. La motivation adéquate de l'urgence constitue dès lors une condition de recevabilité de la demande d'avis.

Des motifs spécifiques, liés à l'objet même des dispositions en projet et à leur contenu, comme établissant l'urgence doivent être invoqués.

Le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé à l'égard des articles 32, § 1^{er}, et 36 de l'avant-projet de décret. La demande d'avis relative à ces deux articles est par conséquent irrecevable.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er} et annexe

Afin de satisfaire aux principes de la légalité et de la spécialité en matière budgétaire, il appartient au législateur de préciser davantage la nature des recettes affectées et des dépenses imputées au fonds budgétaire projeté.

En effet, compte tenu du caractère dérogatoire du mécanisme des fonds budgétaires ¹, le degré de généralité des expressions « recettes en faveur du délégué général aux droits de l'enfant » et « actions en relation avec les droits de l'enfant » n'est pas admissible ².

L'annexe en projet devrait faire mention, de manière précise et limitative, des recettes (dons et legs) et des activités qui peuvent être financées.

Articles 2 à 9

Les dispositions en projet énoncent que les moyens financiers octroyés sont indexés, pour l'année civile 2012, « sur base du rapport 119,03/115,66 ».

¹ L'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, (applicable en vertu de l'article 77 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française) constitue en effet une dérogation à l'article 3 des mêmes lois.

² Voir, dans le même sens, l'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 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 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. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 316/1, p. 35), l'avis 43.801/2, donné le 13 novembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 13 décembre 2007 portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, l'enseignement technique et professionnel, 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 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 480/1, p. 31), l'avis 45.449/2/4, donné le 17 novembre 2008, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 12 décembre 2008 portant diverses mesures concernant la radiodiffusion, la création d'un fonds budgétaire relatif au financement des programmes de dépistage des cancers, les établissements d'enseignement, les internats, les centres psycho-médico-sociaux, et les bâtiments scolaires (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 611/1, pp. 32-33) et l'avis 50.577/2/4, donné le 21 novembre 2011, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 20 décembre 2011 portant diverses mesures relatives aux fonds budgétaires figurant au Budget général des dépenses de la Communauté française, à la Culture, à l'Enseignement obligatoire et à l'Enseignement de promotion sociale, au financement des institutions universitaires et des Hautes Écoles, aux aides aux institutions universitaires, aux organismes d'intérêt public et aux sports (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 290/1, pp. 28-29).

Selon la déléguée du ministre,

« Le chiffre de 115,66 correspond à l'indice général des prix [à la consommation] de janvier 2011, en base 2004.

Afin de répondre à la remarque d'omission, formulée par l'Inspection des Finances en regard de l'article 9 (mais valable pour les articles 2 à 9), nous avons choisi de mettre directement le rapport à utiliser pour l'année 2012. Sans cela, les alinéas étant remplacés, il n'y a plus de référence pour le dénominateur à utiliser pour les calculs 2012 (sauf à consulter l'historique de l'article) ».

Afin de clarifier la formule d'indexation, mieux vaudrait préciser dans le texte que le chiffre de 115,66 correspond à l'indice général des prix à la consommation de janvier 2011, en base 2004.

Article 37

1. À l'alinéa 1^{er}, la référence à « la date de sanction » des décrets mentionnés et le fait que ceux-ci sont identifiés de manière imprécise, par l'usage au surplus du pluriel, peuvent créer une incertitude quant à la date à laquelle l'article 1^{er} entrera en vigueur.

La disposition sera revue.

2. L'article 37, alinéa 2, de l'avant-projet de décret prévoit que les articles 2 à 24, 26 à 31 et 33 à 35 de l'avant-projet de décret produisent leurs effets au 1^{er} janvier 2012.

L'exposé des motifs et le commentaire de l'article ne donnent aucune justification à cet égard.

Or, selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois et décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général »³.

Il convient dès lors de compléter l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article sur ce point.

³ Voir par exemple, C.C., n° 178/2009, 12 novembre 2009, B.6.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
		assesseurs de la section de législation,
Messieurs	Chr. BEHRENDT,	
	J. ENGLEBERT,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS