



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.967/2
du 10 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant les dispositions applicables
au budget, à la comptabilité et au contrôle des services
administratifs de la Commission communautaire française et
des organismes administratifs publics qui en dépendent'

Le 24 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 14 février 2014 ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2014.

(*) Par courriel du 30 décembre 2013.

*

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 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet de décret reproduisent le contenu d'articles de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et 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' (ci-après dénommée : la loi du 16 mai 2003), articles qui, pour certains d'entre eux, constituent la paraphrase ou la reproduction de principes budgétaires qui figurent déjà dans la Constitution¹.

Il est de règle que, dans un texte de nature législative ou réglementaire, l'on omette les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant soit en la 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 la sphère de ses compétences. 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 en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Bien qu'il ne soit pas recommandé de reproduire une norme supérieure, il est néanmoins permis de considérer en l'occurrence que la répétition des dispositions constitutionnelles ou législatives est utile à la compréhension du décret en projet. Toutefois, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, il y a lieu, afin d'éviter toute confusion, de les identifier expressément en y renvoyant.

L'avant-projet sera revu à la lumière de la présente observation afin de procéder aux adaptations nécessaires.

¹ Ainsi, pour citer quelques exemples : certaines des règles énoncées aux articles 4 et 5 de l'avant-projet reproduisent ou paraphrasent certaines des règles contenues aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 2003 ; l'article 80 de l'avant-projet reproduit partiellement l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' ; l'article 93 de l'avant-projet s'inspire largement des articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Au 14°, il convient de préciser à quel instrument se réfère le « code 13.12 » dont il est question dans la disposition examinée.

2. Au 16°, deux notions sont définies en cascade, à savoir celle de « Traité » et de « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ».

Une seule de ces notions doit être définie. Dans un souci de lisibilité, il est proposé de retenir la seconde, l'article 29bis, § 6, de l'avant-projet, qui fait usage de la notion de « Traité », devant alors être adapté en conséquence.

Ceci étant, s'il est donné suite à l'observation formulée sur l'article 29bis, § 6, cette disposition sera omise, ce qui impliquera la suppression du 16° de l'article 2.

Article 11

À l'alinéa 2, indépendamment même du fait qu'il ne convient pas de se référer à la notion juridiquement inexistante de « Parlement francophone bruxellois »², il convient d'identifier le décret mentionné avec sa date et son intitulé en le présentant simplement comme étant le décret du ... 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française', sans qu'il soit nécessaire de mentionner que « l'Assemblée » a été l'organe qui l'a adopté avant sa sanction et sa promulgation par le Collège³.

Plus fondamentalement, il n'y a pas lieu de répéter une obligation qui découlera de plein droit de la sanction, de la promulgation et de l'entrée en vigueur de ce décret. Cette observation vaut également pour l'article 18.

Article 15

L'adoption du budget étant une prérogative du Gouvernement, le projet ne peut attribuer au Collège la compétence d'arrêter sa structure.

² Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet (ex. : article 29, §§ 5, 3° et 4°, et 6).

³ Une observation analogue vaut pour les articles 44, alinéa 4, 46, alinéa 1^{er}, et 47, alinéa 1^{er}.

Article 19

1. Il va de soi que les conditions fixées par le Collège pour l'octroi des subsides visés à l'alinéa 3 ne valent que pour un an.

2. Si la notion de « subside facultatif » est usuelle dans le langage courant, elle peut prêter à confusion sur le plan juridique dès lors que, pas davantage en tout cas que les subsides inscrits dans une loi ou un décret organique, ils ne semblent pas nécessairement revêtir un caractère facultatif en soi en raison de leur seule validité annuelle.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet était différente, cela devrait être exposé dans le commentaire de la disposition.

Article 20

Il serait judicieux de circonscrire la notion d'« état de développement socioéconomique des personnes » dans le commentaire de la disposition.

Article 22

Les dispositions qui tendent à autoriser le Collège à effectuer des dépenses au-delà des crédits ou des autorisations d'engagement prévus par le budget général des dépenses font l'objet du chapitre IV, section 2, en projet.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire d'habiliter le Collège à prendre des mesures de limitation des dépenses en deçà des crédits budgétaires car de telles mesures relèvent de ses prérogatives.

Pour ces deux motifs, il ne convient pas de prévoir, comme le fait l'article 22, alinéa 2, en projet, que le Collège peut prendre des mesures temporaires dans l'attente de l'ajustement du budget.

Mieux vaudrait donc fusionner les alinéas 2 et 3 dans un seul alinéa, formulé comme suit :

« Lorsque le Collège prend des mesures temporaires limitant les engagements dans l'attente de l'ajustement du budget, ces mesures temporaires sont communiquées à l'Assemblée et à la Cour des comptes ».

Article 29bis

1. La date de l'accord de coopération à laquelle il est référé doit être adaptée : l'accord de coopération visé porte la date du 13 décembre 2013 ⁴.

2. Le paragraphe 3 doit être omis car la Commission communautaire française n'est pas compétente pour imposer des obligations à des organismes qui dépendent de la Région de Bruxelles-Capitale.

La même observation vaut pour le paragraphe 5, 3° et 4°, et le paragraphe 6, qui seront donc omis.

Article 37

À l'alinéa 1^{er}, la question se pose de savoir si l'auteur de l'avant-projet entend permettre la non-conservation des pièces visées après dix ans ou s'il entend permettre leur conservation non méthodique après le même délai sans autoriser pour autant leur destruction.

En tout état de cause, s'il s'agit de pièces opposables aux tiers et que l'intention serait d'autoriser leur non-conservation après dix ans, cette durée paraît courte eu égard au délai de prescription de droit commun.

Titre III, chapitre II

Chacun des articles d'un chapitre doit figurer dans une des subdivisions de celui-ci.

L'article 41 doit donc figurer dans une nouvelle section première du chapitre II, qui pourrait s'intituler « Disposition générale », la numérotation des actuelles sections de ce chapitre devant être décalée en conséquence.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le titre IV, chapitres II et III.

⁴ *Moniteur belge*, 18 décembre 2013, p. 99.664.

Article 43

Le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} doit être omis car l'article 10, § 3, de la loi du 16 mai 2003 énonce que les dispositions de la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des Comptes' qui concernent la compétence juridictionnelle de la Cour à l'égard des comptables de l'État s'appliquent aux comptables des communautés et des régions. Il n'appartient donc pas au décret en projet de qualifier la nature de la responsabilité qui est celle des comptables devant cette Cour en les rendant responsables devant elle de « leur faute grave, de leur négligence grave et de leur faute légère à caractère répétitif, ayant facilité ou permis la survenance d'un déficit ».

Article 65

À première vue, le lien avec l'article 29 n'apparaît pas. Sa pertinence sera vérifiée.

Articles 80 et 81

Il n'appartient pas au décret de s'immiscer dans le rôle dévolu aux inspecteurs des finances, même en se bornant à rappeler quelles sont leurs prérogatives puisque le contrôle administratif et budgétaire est un contrôle interne aux services du gouvernement, qui échappe par conséquent à la compétence du législateur. Les Inspecteurs des Finances font partie d'un corps interfédéral organisé par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres pris de l'accord des gouvernements et les modalités de leur intervention au sein des services de la Commission communautaire française sont déterminées dans un arrêté du Collège de la Commission communautaire française relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Les articles examinés doivent donc être omis ou, s'il est nécessaire de les maintenir pour des raisons liées à la facilité de lecture de l'avant-projet, ils doivent être adaptés dans le sens prévu par l'observation générale, c'est-à-dire en se référant à l'arrêté royal pris en exécution de l'article 51, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'.

Articles 83 à 88

Comme les dispositions en projet se bornent pour l'essentiel à rendre compte de la manière dont la Cour des Comptes exerce actuellement son contrôle, il y a lieu d'établir, là où cela s'avère nécessaire, et comme expliqué dans l'observation générale, le lien avec les dispositions pertinentes applicables en la matière.

Article 92

Dans la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, il faut insérer le mot « tels » après le mot « comme ».

Article 93

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il ne revient pas à la Commission communautaire française de déterminer le régime juridique qui s'applique aux subventions qui seraient accordées par des personnes morales de droit privé que la Commission communautaire française subventionnerait « directement ou indirectement ».

La Commission communautaire française peut uniquement adopter des dispositions relatives à l'octroi, à l'emploi et au contrôle des subventions qu'elle accorde elle-même ou qui sont accordées par des personnes morales de droit public qui dépendent d'elle.

Or, pris au pied de la lettre, l'alinéa 1^{er} autorise l'application du régime organisé par l'avant-projet à des « subventions » qui seraient allouées par des organismes privés bénéficiant d'une subvention de la Commission communautaire française. Or, si la Commission communautaire française est compétente pour déterminer le régime juridique des subventions qu'elle octroie, elle ne peut s'appuyer sur le fait qu'elle a alloué une subvention à un tiers pour prétendre régler le régime juridique des « subventions » que ce tiers alloue sur ses propres deniers.

La formulation de l'alinéa 1^{er} sera revue en conséquence.

Article 111

L'article 111 se borne à reproduire les articles 15 et 16 de la loi du 16 mai 2003 et ne relève en principe pas de la compétence de la Commission communautaire française.

Elle peut donc être omise.

Si elle était maintenue pour les raisons exposées dans l'observation générale, sa rédaction devrait être adaptée ⁵.

⁵ Voir, par comparaison, les articles 74 et 75 du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française'.

Titre XII

L'intitulé et les subdivisions de ce titre doivent être revus puisque l'avant-projet ne comprend pas de dispositions abrogatoires.

Article 115

1. La manière dont l'alinéa 1^{er} est rédigé place le Conseil d'État dans l'impossibilité de donner un avis à son sujet.
2. L'alinéa 2 n'est pas admissible : il convient de fixer une date limite à partir de laquelle le décret entrera en vigueur si le Collège n'est pas intervenu entretemps ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 155 et formule F-4-5-2-3.