



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.287/2
du 12 mai 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant, en vue de transposer partiellement la
directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 portant
organisation du budget et de la comptabilité des services du
Gouvernement de la Communauté française, modifié par le
décret du 23 décembre 2013’

Le 5 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Sport de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, modifié par le décret du 23 décembre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2014.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. L'avis de la section de législation sur l'avant-projet de décret qui lui est soumis est demandé dans le délai de cinq jours ouvrables prévu à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Conformément à ce que prévoit cette disposition, le recours à cette procédure n'est possible qu'« en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande ».

La motivation correcte de l'urgence constitue donc une condition de recevabilité de la demande d'avis.

En l'espèce, la lettre de demande d'avis énonce que l'urgence est motivée de la manière suivante :

« Compte tenu de l'obligation de transposer dans la législation nationale la directive 2011/85/UE, de l'expiration du délai de transposition de la directive 2011/85/UE au 31 décembre 2013, de la mise en demeure de la Commission européenne du 24 janvier 2014 pour dépassement du délai de transposition de la directive 2011/85/UE et de la nécessité de donner une réponse pour la mise en demeure susmentionnée pour le 24 mars 2014 ».

Le Gouvernement avance donc plusieurs motifs pour fonder l'urgence.

Le premier motif avancé consiste pour le Gouvernement à noter qu'il existe une obligation de transposer la directive concernée dans la législation nationale.

Le constat de l'existence d'une obligation de transposer les directives européennes dans le droit belge ne démontre pas que l'urgence au sens précité serait requise et que l'avis du Conseil d'État sur les textes de transposition pourrait sur la base de ce simple constat être sollicité d'urgence.

Le premier motif avancé n'est donc pas pertinent.

Le deuxième motif retenu à l'appui de la demande d'avis consiste à relever que le délai de transposition de la directive concernée est expiré.

À cet égard, la section de législation a expliqué dans plusieurs avis que l'expiration du délai de transposition d'une directive ne justifiait pas à lui seul l'urgence à solliciter l'avis de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables plutôt que dans le délai de trente jours mais que des circonstances concrètes démontrant l'urgence devaient être avancées.

Le deuxième motif retenu à l'appui de l'urgence invoquée n'est donc pas pertinent.

La justification de l'urgence est ensuite recherchée par le Gouvernement dans l'existence de la mise en demeure de la Commission européenne avant la date limite de réponse, fixée par cette dernière au 24 mars 2014.

Selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, pareille circonstance ne suffit pas en soi à motiver l'urgence. Ainsi, dans l'avis 47.617/1 donné le 22 décembre 2009 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant certains arrêtés royaux exécutant la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services', la section de législation s'est exprimée comme suit :

« Même s'il est de la responsabilité de la Belgique de mettre en œuvre les directives européennes dans les délais et de manière adéquate, cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse toujours recourir à la procédure d'urgence visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o [devenu 3^o], des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour une demande d'avis concernant la mise en œuvre tardive d'une directive européenne. Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours civils (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) ne pourrait suffire, par exemple si la Commission européenne avait mis la Belgique en demeure et avait annoncé qu'elle saisirait la Cour de justice si la mise en œuvre n'était pas effectuée avant une date proche.

La demande d'avis ne fait toutefois pas état de telles circonstances particulières. Le Conseil d'État estime dès lors que la motivation de l'urgence invoquée ne comporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents indiquant que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille recourir à la procédure prévue à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La demande d'avis est dès lors irrecevable ».

En l'espèce, la mise en demeure du 30 janvier 2014 dont il est question dans la demande d'avis se conclut par la considération qu'en l'absence de réponse pour le 24 mars 2014, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu à l'article 258 du TFUE.

L'article 258 du TFUE dispose comme suit :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par cet avis, celle-ci peut saisir la Cour de Justice européenne ».

Il résulte de cette disposition qu'à supposer que la Commission européenne émette un avis motivé, les autorités belges disposeront à nouveau du délai qui sera fixé dans cet avis pour parachever la transposition de la directive concernée avant que la Cour de justice ne soit éventuellement saisie d'une action en manquement par la Commission.

Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que la demande d'avis n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents indiquant que les dispositions en projet

sont à ce point urgentes qu'il faille recourir à la procédure prévue à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

2. La section de législation observe au demeurant que la plupart des dispositions de l'avant-projet reproduisent des règles que l'État fédéral, lors de la transposition qu'il a faite de cette directive dans le cadre de ses propres compétences, a intégrées dans 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 de la Cour des comptes' ¹.

Conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', les dispositions qui figurent dans cette loi « sont applicables au budget et à la comptabilité des Communautés et des Régions », ce qui a pour effet que, lorsque la manière dont elles sont formulées le permet, elles s'appliquent directement aux communautés et aux régions sans que leur intégration dans un texte qui leur soit propre ne soit absolument requise.

3. En conclusion, la demande d'avis est irrecevable.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

¹ Voir la loi du 10 avril 2004 'modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, 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 de la Cour des comptes'.