



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.407/2
du 30 novembre 2015

sur

un arrêté 2015/1488 du Collège de la Commission
communautaire française 'portant diverses mesures relatives à
l'exécution du budget et aux comptabilités générale et
budgétaire des services administratifs de la Commission
communautaire française et des Organismes Administratifs
Publics qui en dépendent'

Le 30 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française à communiquer un avis, dans un délai de , sur un projet d'arrêté 2015/1488 du Collège de la Commission communautaire française 'portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités générale et budgétaire des services administratifs de la Commission communautaire française et des Organismes Administratifs Publics qui en dépendent'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2015.

*

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, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les textes mentionnés aux alinéas 1^{er} à 6 ne procurent aucun fondement juridique direct et particulier à l'arrêté en projet.

Par conséquent, les alinéas concernés seront omis du préambule.

2. À l'alinéa 7, il convient, parmi les multiples habilitations que le décret mentionné donne au Collège, d'indiquer celles qui sont mises en oeuvre dans le projet examiné.

L'alinéa 7 sera complété en ce sens.

3. Il est renvoyé à l'observation formulée sous les articles 54 à 58 du projet.

4. Les alinéas 8 et 9 doivent être omis car ils mentionnent des textes d'intensité de force obligatoire égale à celle du projet examiné et ils ne sont ni modifiés ni abrogés par ce dernier.

5. À l'alinéa 13, il convient d'écrire :

« Vu l'avis 58.407/2 du Conseil d'État donné le 30 novembre 2015, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il paraît peu heureux de concevoir la disposition relative à l'applicabilité du projet d'arrêté aux services à comptabilité autonome selon une méthode consistant à énoncer positivement quels sont les titres de ce projet qui leur seraient applicables.

Il en va d'autant plus ainsi que l'on n'aperçoit pas pourquoi les titres II et VII à IX du projet ne leur seraient pas applicables.

Il y a lieu au contraire de considérer en principe l'ensemble du projet applicable aux services à comptabilité autonome. Si, compte tenu des articles 100 à 105 du décret du 24 avril 2014 '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', certaines dispositions du projet devaient être considérées comme non applicables, cela devrait alors être énoncé comme tel dans la rédaction du projet.

Article 2

1. Au 1°, le décret doit être identifié par son intitulé exact.
2. La définition figurant au 4° est inutile et elle est en outre formulée en des termes dont la portée relève plus de la science politique (« domaine politique ») que de la science juridique (où l'on parlera plus volontiers de « matière » pour désigner, au sens des règles de répartition des compétences entre les diverses entités, un secteur dans lequel s'exerce un pan de l'action des pouvoirs publics).

Le 4° sera donc omis.

3. Les motifs énoncés ci-avant au sujet du 4° valent pour le 5°, qui sera donc également omis.
4. La définition figurant au 10° est boiteuse d'un point de vue grammatical et difficilement compréhensible d'un point de vue juridique.

Elle sera donc revue.

Article 3

Pour exprimer l'existence d'une obligation, il ne faut pas employer le verbe « devoir » mais il suffit de conjuguer le verbe à l'indicatif présent ².

Par conséquent, les mots « doivent être exercées » seront remplacés par « sont exercées », l'observation valant pour l'ensemble du projet.

Article 4

Dans la dernière phrase, le mot « formellement » sera omis car, d'un point de vue juridique, il n'existe aucune différence entre une « interdiction » et une « interdiction formelle » si les sanctions qui s'attachent à leur transgression ne sont pas graduées.

Il en va *mutatis mutandis* de même pour le mot « strictement » utilisé à la phrase précédente ³.

Article 10

1. Puisque l'ordonnateur délégué ou subdélégué peut renvoyer la décision au Collège, il convient de remplacer les mots « qui lui est imposée » par les mots « qui lui est soumise ».

2. À l'alinéa 2, le mot « mesure » est imprécis : faut-il solliciter l'avis de l'Inspecteur des Finances uniquement si la « mesure » a un caractère disciplinaire ou la consultation vaut-elle également lorsque la « mesure » est purement administrative (aménagement des locaux, moyens mis à la disposition, etc.).

Article 11

Il découle de l'article 51, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' que les membres du corps interfédéral de l'inspection des finances sont mis à disposition notamment de la Commission communautaire française pour y jouer un rôle de conseiller budgétaire et financier, fonction qu'ils exercent en toute indépendance conformément aux règles fixées dans les divers arrêtés royaux qui organisent ce corps.

L'article 81 du décret du 24 avril 2014 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission

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

³ *Ibid.*

communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent' prévoit que les Inspecteurs des Finances mis à la disposition de la Commission communautaire française

« ne peuvent ni participer à la direction ou à la gestion des Services du Collège, des Services administratifs à comptabilité autonome et de tout Organisme administratif public, ni donner d'ordre tendant à empêcher ou à suspendre des opérations ».

Compte tenu de ces règles, l'article 11 du projet ne peut confier à « l'Inspection des Finances » la compétence de suspendre temporairement les ordonnateurs délégués ou subdélégués puisque, ce faisant, cet article 11 transforme l'Inspecteur des Finances en un fonctionnaire qui intervient comme autorité disciplinaire au sein des services de la Commission communautaire française.

Pareille intervention, qui dénature la fonction de conseiller budgétaire et financier, ne fait pas non plus partie des « mission(s) d'enquête portant sur les aspects budgétaires et comptables » que l'article 82 du décret du 24 avril 2014 envisage.

L'article 11, dépourvu de fondement juridique, sera par conséquent omis.

Article 12

1. Il va de soi que l'arrêté en projet ne pourrait porter préjudice à l'application du droit pénal et des responsabilités qui en découlent.

Par conséquent, les mots « Sans préjudice de la responsabilité pénale éventuelle des ordonnateurs » doivent être omis.

2. La question se pose de savoir quelle « responsabilité » autre que pénale l'article 12 entend envisager.

S'il s'agit de la responsabilité pour faute disciplinaire, il y a lieu de considérer soit que la question est déjà réglée par le statut des agents concernés car les actes envisagés à l'article 11 constituent déjà des fautes disciplinaires dans le cadre des statuts applicables, soit que la disposition en projet est incomplète si les actes concernés ne constituent pas déjà des fautes disciplinaires puisqu'il faudrait alors définir la nature de la responsabilité disciplinaire qui serait engagée lorsque les actes en question, non déjà sanctionnés disciplinairement par ailleurs, seraient commis.

S'il s'agit de la responsabilité civile, l'arrêté en projet ne peut prétendre la régler car la responsabilité des membres du personnel au service d'une personne publique dont la situation est réglée statutairement fait l'objet de la loi du 10 février 2003 'relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques'.

L'élaboration de règles générales en matière de responsabilité civile, qui s'appliquent à tous les agents statutaires, relève en effet de la compétence résiduelle du

législateur fédéral. Les communautés et les régions ne sont compétentes que pour édicter des règles spécifiques en matière de responsabilité dans la mesure où ces règles peuvent être considérées comme propres à l'une des matières qui leur sont attribuées, ce qui suppose un lien étroit avec une telle matière ⁴.

À supposer que des règles spécifiques puissent ainsi se justifier pour les membres du personnel concernés, ce qui resterait à démontrer, de telles règles ne peuvent être l'œuvre que du seul législateur.

Par ailleurs, il ne peut être question dans la disposition à l'examen de la responsabilité « financière » des ordonnateurs puisque cette responsabilité est du ressort de la Cour des comptes pour les comptables mais qu'en l'espèce l'ordonnateur ne peut jamais être comptable ⁵.

En conclusion, l'article examiné sera omis ou revu à la lumière de la présente observation.

Article 17

L'article 17 doit être omis car il n'entre pas dans les compétences du Collège de déterminer qui est un « comptable » justiciable de la Cour des comptes au sens de l'article 180, alinéa 2, de la Constitution.

Article 18

L'article 18, qui ne peut se lire qu'en lien avec l'article 17, doit être omis pour les motifs déjà énoncés sous l'article 17 : si dans les faits le comptable suppléant manie des fonds d'une manière qui le fait entrer dans la catégorie des « comptables » au sens de l'article 180, alinéa 2, de la Constitution, il n'entre pas dans les compétences du Collège de le dégager de sa « responsabilité ».

Si la responsabilité qui est envisagée est autre, l'article doit être plus précis et il ne peut aboutir sans motif fort à créer une responsabilité objective du comptable titulaire absent pour la gestion menée par le comptable suppléant pendant son absence.

⁴ En ce sens l'avis 32.635/1 donné le 17 janvier 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 10 février 2003 'relative à la responsabilité des et pour les membres du personnel au service des personnes publiques', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1736/1, p. 31.

⁵ En lien avec la Cour des comptes, l'article examiné ne peut non plus empiéter sur la responsabilité de l'ordonnateur délégué qui peut être engagée devant la Cour en application de l'article 9 de la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des comptes'.

Articles 19 et 20

L'article 19, alinéa 3, doit être omis puisque, comme expliqué dans les observations formulées sous les articles 17 et 18, la question qui y est réglée échappe à la compétence du Collège.

La même observation vaut pour l'article 20, alinéa 2.

Article 24

1. Au paragraphe 1^{er}, la question se pose de savoir à qui est adressé et pour quelle fin est établi le rapport circonstancié de l'administrateur général.
2. Le paragraphe 2, qui énonce une règle qui va de soi, doit être omis.

Article 40

Au paragraphe 3, les mots « sans préjudice de sanctions éventuelles » appellent l'observation suivante : soit des sanctions sont prévues par ailleurs et le projet ne pourrait interférer dans leur application, soit aucune sanction n'est prévue par ailleurs et le projet doit en prévoir s'il entend que des sanctions s'appliquent à une situation déterminée.

Le texte sera précisé.

Article 51

Il est *mutatis mutandis* renvoyé aux observations formulées sous l'article 12 pour ce qui concerne :

- la nécessité d'omettre le renvoi à la responsabilité pénale ;
- le caractère soit inutile soit incomplet des dispositions ayant trait à la responsabilité disciplinaire ;
- la nécessité d'omettre les dispositions ayant trait à la responsabilité « pécuniaire » puisque, si cette dernière entend renvoyer à la responsabilité civile, le Collège n'est pas compétent et que, si elle entend renvoyer à la responsabilité du comptable en cas de débet, elle empiète sur les dispositions confiant la matière à la Cour des comptes.

L'article 51 doit donc être omis ou profondément revu.

Articles 54 à 58

Le préambule de l'arrêté en projet identifiera les dispositions décrétales qui, pour chacun des organismes administratifs publics visés par les articles 54 à 58, habilite le Collège à adopter les règles en projet.

À défaut d'habilitations en ce sens, ces règles seraient en effet dépourvues de fondement juridique chaque fois que les habilitations au demeurant peu nombreuses données au Collège par les articles 106 à 111 du décret du 24 avril 2014 ne sont pas suffisantes pour procurer un fondement juridique à ces dispositions.

En tout état de cause, la section de législation n'est pas en mesure, dans le délai imparti, de déterminer quels organismes font partie du périmètre concerné par la notion d'organisme administratif public telle que définie à l'article 2, 5°, du décret du 24 avril 2014 et *a fortiori* n'est pas en mesure de déterminer si les décrets qui instituent ces organismes contiennent ou non des habilitations suffisantes permettant au Collège d'interférer dans leur fonctionnement interne de la manière prévue par les articles 54 à 58 du projet. La section de législation n'est pas davantage en mesure d'apprécier la pertinence des renvois faits par l'article 58 du projet.

Article 61

La tâche donnée à « l'Inspection des Finances » par l'article 61 ne fait pas partie de celles qui peuvent lui être confiées car il ne s'agit pas d'exercer une mission de conseil ou d'avis dans le cadre du contrôle administratif et budgétaire mais de charger l'Inspection des finances d'une mission administrative qui s'exerce au sein des services et qui correspond aux missions de base des services de l'administration générale.

Les mots « L'inspection des Finances et » doivent donc être omis, la même observation valant *mutatis mutandis* pour les articles 71, § 3, et 86, § 3.

Article 66

Au paragraphe 2, il y a lieu d'omettre les mots « par voie de circulaire », pareil instrument n'étant pas apte à recevoir le règlement du cycle budgétaire.

Article 68

La portée et le sens de la deuxième phrase doivent être éclaircis.

Article 89

Au paragraphe 3, alinéa 4, il ne saurait être envisagé qu'« un autre niveau de pouvoir » que celui de la Commission communautaire française « règle » un crédit de celle-ci.

La disposition sera revue.

Article 94

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut écrire « du décret » et non « de l'arrêté » du 24 avril 2014.

Article 95

Au paragraphe 2, c'est à l'article 94, § 3, qu'il faut renvoyer.

Article 96

Au paragraphe 3, c'est à l'article 127, a), qu'il faut se référer.

Article 101

Au paragraphe 1^{er}, la référence à l'article 995, § 1^{er}, doit être revue.

Article 130

Il y a lieu de remplacer les mots « Les nouvelles ventilations et dépassements de crédit » par les mots « Les demandes de nouvelles ventilations ou de dépassement de crédits ».

Article 147

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, c'est à l'article 146 qu'il faut se référer.

Article 153

La section de législation n'aperçoit pas où se situe le fondement juridique de cette disposition.

Article 163

L'arrêté du 23 juillet 1996 doit être identifié par son intitulé complet.

Articles 166 et 167

Il convient de tenir compte de la division de l'article 15 en paragraphes.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT