



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.608/2
du 4 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'fixant les règles générales applicables au budget et à
la comptabilité des services administratifs à comptabilité
autonome'

Le 6 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les règles générales applicables au budget et à la comptabilité des services administratifs à comptabilité autonome'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 janvier 2017.

*

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.

LA PORTÉE DU PROJET

Jadis dénommé « service à gestion séparée » sous l'empire des lois coordonnées du 17 juillet 1991 'sur la comptabilité de l'État'¹, le service administratif à comptabilité autonome est aujourd'hui défini par l'article 2, 5°, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' comme le « service dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes ».

Le décret, dont seuls les titres X, XI et XIII (et à l'exception des articles 81 à 83) trouvent à s'appliquer aux services administratifs à comptabilité autonome, prévoit en son article 68 que le Gouvernement fixe les dispositions applicables auxdits services dans le respect de quatorze règles minimales. L'article 70 prévoit que chaque service administratif à comptabilité autonome met en place un contrôle interne. Enfin, l'article 71 rappelle que, conformément à l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', le Gouvernement est habilité à rendre applicable auxdits services le contrôle administratif et budgétaire qui est exercé par les Inspecteurs des Finances.

Les articles 68 et 71 du décret constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet², lequel tend à donner, comme l'explique le rapport au Gouvernement,

« un socle commun de règles budgétaires et comptables qui s'appliquera par défaut à tout service administratif à comptabilité autonome existant ou à créer, pour autant que les règles organiques du service concerné arrêtées en conformité avec l'article 68 du décret du 20 décembre 2011 n'y dérogent pas ».

L'arrêté en projet énonce, dans une structure qui rappelle celle du décret, les dispositions relatives au budget des services administratifs à comptabilité autonome, à l'exécution de celui-ci, à la comptabilité, au recouvrement des créances, à l'octroi de subventions et de prix, à la gestion de biens désaffectés et au contrôle.

¹ Voir l'article 140 de ces lois, lequel habilitait le Roi à arrêter le régime de ces services, dans le respect de sept règles.

² S'agissant de l'article 70 du décret, il est renvoyé à l'observation formulée sur le préambule.

Enfin, le rapport au Gouvernement³ précise utilement que « sont automatiquement applicables, les définitions décrétales des termes utilisés [...] » et que « le lecteur est donc invité à prendre connaissance de ces définitions à l'article 2 du décret ».

FORMALITÉ PRÉALABLE

En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

À partir du 1^{er} janvier 2017⁴, il s'agit d'une formalité obligatoire⁵.

Il appartient dès lors à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci et d'en faire mention au préambule.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans son avis 50.466/2 du 9 novembre 2011, portant précisément sur l'avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2011, le Conseil d'État avait émis l'observation suivante :

« 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 Constitution.

Il est de règle que, dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre 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.

³ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

⁴ En application de l'article 12 du décret du 7 janvier 2016.

⁵ Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23).

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 de les identifier expressément, afin d'éviter toute confusion, ce qui a été la méthode la plus souvent suivie par l'auteur de l'avant-projet »⁶.

La même observation peut être faite en l'espèce : l'auteur du projet reproduit divers principes et dispositions à portée législative ou constitutionnelle, tels par exemple l'annualité ou l'universalité budgétaires (articles 3 et 4 du projet). Il convient dès lors de les identifier expressément.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il y a lieu d'insérer un alinéa 1^{er} nouveau visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui, lu en combinaison avec l'article 70 du décret du 20 décembre 2011, procure également un fondement légal au projet.

DISPOSITIF

Article 24

Comme le relèvent les Inspecteurs des Finances, il n'est pas admissible que les services administratifs à comptabilité autonome, qui ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte, tiennent leur comptabilité générale en suivant un plan comptable autre que celui arrêté conformément à l'article 5 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'.

L'alinéa 2 sera revu.

⁶ Dans le même sens, *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Article 36

La disposition à l'examen tend à créer une incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur, de receveur, de comptable et de trésorier, seules les fonctions de receveur et de comptable pouvant être exercées par un même membre du personnel lorsqu'il n'est pas fonctionnellement possible de séparer les deux fonctions. Cette règle d'incompatibilité complèterait par conséquent celle prévue par l'article 68, 9°, du décret, en vertu de laquelle seule la fonction d'ordonnateur est incompatible avec celle de receveur ou de trésorier.

Selon le rapport au Gouvernement, la disposition en projet « constitue l'équivalent des articles 3 et 4 de l'arrêté du 13 décembre 2012 [‘portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités budgétaire et générale’] ». Or, à la différence de ces dispositions, qui, par rapport à l'article 20, alinéa 1^{er}, du même décret ⁷, se limitent à ajouter la règle selon laquelle les fonctions de receveur et de trésorier doivent être exercées par des membres du personnel distincts s'il est fonctionnellement possible de séparer ces deux fonctions, la disposition en projet crée des incompatibilités absolues, notamment, entre les fonctions de receveur et de trésorier et de comptable et de trésorier. Cette dernière incompatibilité est en tout état de cause problématique car ni le projet, ni le décret qu'il exécute ne définissent spécialement cette fonction de « comptable ». Dans le sens commun du droit de la comptabilité publique, « comptable, c'est une fonction, consistant à manipuler des fonds publics » ⁸. Il n'est donc pas envisageable qu'une personne exerçant la fonction de « trésorier » ne soit pas « comptable ». Il en va de même du reste du « receveur ».

La disposition sera revue pour tenir compte de cette observation.

Article 43

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le principe de non-rétroactivité fait obstacle à la prise d'effet du projet au 1^{er} janvier 2017.

⁷ Cette disposition est rédigée comme suit : « Les fonctions de receveur et de trésorier sont compatibles entre elles, mais sont incompatibles avec celle d'ordonnateur ». Voir également l'article 24 de cet arrêté, qui prévoit que « tout membre du personnel de niveau 1 ou 2 désigné par le Directeur général en application de l'article 23 ne peut être ni ordonnateur délégué, ni receveur, ni trésorier ».

⁸ J.-P. MASSON, « La Cour des comptes », *J.T.*, 8 octobre 2016, p. 541.

L'article 43, § 1^{er}, sera omis de manière telle que le texte entrera en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* conformément au droit commun, sauf en ce qui concerne les services visés aux articles 5, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, du décret du 5 février 1990 'relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française', pour lesquels l'entrée en vigueur est réglée par le paragraphe 2.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT