

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.689/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement et de la Formation, de la Culture et du Tourisme de la Communauté germanophone, le 16 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement "relatif aux services à gestion séparée de l'enseignement communautaire", a donné le 19 septembre 2001 l'avis suivant :

Examen du projet

Intitulé

Mieux vaut rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté du Gouvernement modifiant l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat."

En effet, si l'intitulé envisagé par le projet était maintenu, le texte projeté aurait exactement le même intitulé que celui qui est attribué à l'arrêté du 29 décembre 1984 par l'article 1^{er} en projet.

Le délégué du ministre a admis le bien-fondé de cette observation.

Préambule

L'alinéa 2 doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi de redressement du 31 juillet 1984, notamment l'article 83, modifié par l'arrêté royal n° 454 du 29 août 1986 et par l'arrêté royal n° 456 du 10 septembre 1986, et l'article 84;"

Les alinéas 3 et 5 à 7 ne constituent pas la base légale et doivent donc être omis.

La date à laquelle l'accord du Ministre-Président, compétent en matière de Budget, a été donné, doit être mentionnée. De même, la date à laquelle l'avis du Conseil d'Etat a été rendu ainsi que le numéro de cet avis doivent être précisés.

L'article 84 de la loi du 31 juillet 1984 de redressement prévoyant que le Gouvernement fixe les dispositions organiques applicables à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée, sur proposition des Ministres de

.../...

l'Education, des Finances et du Budget, la formule de proposition et la disposition exécutoire, doivent être complétées afin de mentionner l'intervention du Ministre-Président, chargé du Budget et des Finances, relative à l'adoption du texte en projet.

Dispositif

Article 1^{er}

L'intitulé de l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat n'ayant jamais été modifié, la mention des textes modificatifs, visés dans la phrase liminaire, doit être omise.

Article 2

L'usage de tirets pour diviser un article est à éviter, l'identification des dispositions qu'ils renferment étant malaisée lors de leur modification éventuelle. Il doit, dès lors, être procédé à une division en 1°, 2° ...

Article 4

Au sujet de l'article 4 du projet, le délégué du ministre a donné l'explication suivante :

"L'article 4 du présent arrêté contient des dispositions d'abrogation. Les numéros 1 et 2 concernent (...) deux arrêtés de 1967. Ces deux arrêtés fixent les règles de calcul de la dotation en ce qui concerne la cuisine (restauration), l'entretien et le transport. Comme le présent arrêté contient de nouvelles dispositions (voir les deux annexes), il faut évidemment abroger les arrêtés de 1967."

Il n'est pas de bonne technique légistique de réglementer par la voie d'annexes à un arrêté adopté en matière de comptabilité publique. Il eût été plus indiqué de modifier d'abord l'arrêté mentionné à l'article 4, 1°, du projet, et d'adapter ensuite les annexes projetées en fonction des modifications apportées à cet arrêté.

.../...

Si l'intention des auteurs du projet est de modifier l'arrêté royal du 10 novembre 1967 fixant les règles de calcul de la durée des prestations à prendre en considération pour le service de chauffage et le transport des élèves dans les établissements d'enseignement de l'Etat, mentionné à l'article 4, 2°, du projet, il y a lieu, dès à présent, d'observer que l'article 3 de cet arrêté royal a été remplacé par l'arrêté royal n° 210 du 23 septembre 1983, qui a également inséré un article 3bis dans cet arrêté royal. Ces dispositions ne peuvent être abrogées ou modifiées par un arrêté royal ordinaire.

Annexes ⁽¹⁾

1. Au sujet des Annexes, la question suivante a été posée au délégué du ministre :

"Les différentes allocations mentionnées dans les annexes (notamment allocation pour utilisation des transports en commun, surveillance du temps de midi, indemnité kilométrique...) sont-elles déjà prévues par d'autres textes applicables à l'enseignement organisé par la Communauté germanophone et au centre PMS, ou bien ces allocations sont-elles instituées ou modifiées par l'arrêté en projet ?

Dans la deuxième hypothèse, voudriez-vous identifier exactement les innovations ou modifications apportées par le texte en projet, en indiquant chaque fois la base décrétable permettant l'instauration des allocations en cause ?"

Le délégué du ministre a répondu comme suit :

"La surveillance de midi est réglée par le décret du 26 avril 1999 sur l'enseignement fondamental. Les autres allocations (montants, normes etc.) sont réglé(e)s par le présent arrêté."

Cette réponse n'est pas satisfaisante pour les raisons qui suivent.

⁽¹⁾ L'arrêté projeté comporte deux Annexes. La première Annexe s'intitule "Projet de budget (pour toutes les écoles, à l'exception des instituts de formation scolaire continuée, et le Centre P.M.S.)". Elle comporte douze annexes et des "Explications relatives aux annexes". La deuxième Annexe s'intitule "Projet de budget (pour les instituts de formation scolaire continuée)". Elle comporte une annexe.

D'abord, le décret du 26 avril 1999 relatif à l'enseignement fondamental ordinaire ⁽²⁾ ne concerne, comme son intitulé l'indique, que l'enseignement fondamental ordinaire, alors que le texte en projet vise tout l'enseignement communautaire et le centre psycho-médico-social de la Communauté germanophone ⁽³⁾.

Ensuite, certaines des allocations visées dans les annexes du projet (intervention dans les frais de transport, frais de médecine scolaire préventive ...), sont régies par des textes autres que l'arrêté en projet. Cela ressort notamment des deux référants figurant au préambule de l'arrêté en projet, qui mentionnent l'arrêté royal du 18 novembre 1991 réglant l'intervention de l'Etat et de certains organismes d'intérêt public dans les frais de transport des membres du personnel, et l'arrêté du Gouvernement du 14 septembre 1994 fixant un règlement temporaire pour la médecine scolaire préventive en Communauté germanophone.

Enfin, les annexes, par exemple celles relatives aux allocations pour l'utilisation de transports en commun ou à l'indemnité kilométrique, ne sauraient évidemment pas faire naître de créances correspondantes dans le chef des membres du personnel concerné. En effet, ces allocations, qui ont trait au statut pécuniaire des membres du personnel, ne peuvent être instaurées qu'à la suite d'une concertation syndicale. Ces postes ne doivent donc figurer au projet de budget que si d'autres textes prévoient déjà le paiement des allocations correspondantes.

En conclusion, il y a lieu d'omettre des annexes les indemnités dépourvues de fondement légal et le montant des autres indemnités.

⁽²⁾ Moniteur belge du 6 octobre 1999.

⁽³⁾ Il semble, en outre, que l'article 77 de ce décret, en vertu duquel le Gouvernement détermine les modalités de l'indemnité de surveillance du temps de midi, n'ait pas encore reçu de mesure d'exécution.

2. Dans les deux Annexes, respectivement sous les rubriques "A.Opérations courantes", "B.Opérations de capital" et "C.Opérations pour compte de tiers" ⁽⁴⁾, sous le titre "Recettes", il y a lieu de chaque fois supprimer le poste "Reports". En effet, comme la section de législation l'a rappelé dans l'avis 30.849/4 donné le 24 janvier 2001 sur un projet d'arrêté "relatif au centre sportif, touristique et de loisirs de Worriken, service à gestion autonome", "les transferts de l'année budgétaire précédente ne doivent pas figurer dans les recettes, sinon les mêmes recettes seraient comptabilisées deux fois au moins au cours d'exercices budgétaires distincts. (...) Les reports devront cependant apparaître dans les comptes annuels du service, en réserve".

3. Dans l'Annexe 1, le système de l'annexe 1 (partie 2) ne paraît pas praticable en ce qu'il prévoit l'indication des membres du personnel ouvrier mutés, en interruption de carrière, en congé, malades ou accidentés, au cours de l'année X, alors que le projet de budget doit être soumis à l'approbation du Ministre pour le 15 mars de l'année X-1, en vertu de l'article 3 du projet.

4. Concernant les "Explications relatives aux annexes", qui figurent à la fin de l'Annexe 1, il est regrettable qu'elles ne mentionnent pas les dispositions légales ou réglementaires précises qu'elles entendent mettre en oeuvre ⁽⁵⁾. Il est renvoyé aux réserves déjà exprimées à ce sujet sous le point 1 ci-dessus.

5. Comme en a convenu le délégué du ministre, il y a lieu de lire, dans la deuxième Annexe, sous le point B "Opérations de capital", B.1. "Recettes", après "Dotation de fonctionnement" : "(annexe 1)" et non "(annexe 12)".

⁽⁴⁾ Lire : "Opérations pour ordre".

⁽⁵⁾ Voir par exemple l'explication relative à l'annexe 3 : "La règle relative au financement de la surveillance du temps de midi dans l'enseignement subventionné est d'application dans l'enseignement communautaire". Comme il ressort des développements figurant sous le point 1 ci-dessus, cette affirmation ne correspond pas exactement à la situation juridique en vigueur.

6. La mention :

"Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone modifiant l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat à gestion séparée de l'enseignement de l'Etat" ⁽⁶⁾, doit être apposée sur l'une ou l'autre(s) annexe(s) .

⁽⁶⁾ Voir observation formulée ci-dessus au sujet du titre du projet.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIÉNARDY,	
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS