

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.365/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 8 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les Fonds budgétaires, le Fonds Ecureuil de la Communauté française, l'Euro, les Institutions universitaires, le Centre hospitalier universitaire de Liège, les Centres psycho-médico-sociaux, les Services de promotion de la santé à l'école, l'Enseignement, le Centre technique horticole de Gembloux", a donné le 13 novembre 2002 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la circonstance que l'adoption de ce décret est liée au vote du décret portant budget général des dépenses pour l'année 2003, lesquels seront déposés dans les tous prochains jours au Conseil de la Communauté française en vue d'être adoptés,".

*

* *

Observation générale

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a nécessairement dû limiter son examen.

L'urgence n'est motivée que par le fait que l'avant-projet est lié au vote du prochain budget ¹. Il faut donc considérer que l'urgence n'est motivée, en l'espèce, que pour les dispositions qui sont effectivement liées au budget. Le Conseil d'Etat doit cependant constater que le présent projet se compose d'un certain nombre de dispositions autonomes qui ne semblent pas toutes s'inspirer de considérations en rapport avec la confection du budget pour 2003.

⁽¹⁾ Il convient d'observer que le Gouvernement fédéral motive l'urgence pour chacune des dispositions de ses avant-projets de lois-programmes.

La technique du décret-programme offre certes, en ce qui concerne la discussion au Parlement, certains avantages mais elle implique également des effets fâcheux. Tout d'abord, il n'est pas possible au Conseil d'Etat de rendre, dans le bref délai qui lui est imparti, un avis motivé sur toutes les dispositions du projet. En outre, le caractère incomplet du présent avis ne facilite pas la tâche du Parlement.

Il appartiendra au Gouvernement et au Parlement d'apprécier si, pour chacune des dispositions du projet, les motifs sont suffisamment graves pour déroger à la procédure ordinaire prévue pour l'examen de projets de décret.

Tel est particulièrement le cas des articles 7 et 21 à 33 de l'avant-projet.

*
* *

Examen des articles

Article 2

1. Les recettes du nouveau fonds proviendraient d'un accord de coopération qui, selon la déléguée du ministre, n'est pas encore signé par toutes les parties et n'a pas, a fortiori, reçu l'assentiment des différents législateurs ². Il n'est, dès lors, pas possible d'examiner, dès à présent, si l'habilitation conférée au Gouvernement est d'une ampleur admissible. Par conséquent, il faut considérer que la disposition examinée est prématurée et doit être omise.

⁽²⁾ Cette explication avait déjà été donnée au sujet du projet qui a fait l'objet de l'avis 31.782/2/4, donné les 7 et 8 juin 2001 sur un avant-projet de décret-programme "portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, les centres de vacances et l'inspection médicale scolaire".

2. En tout état de cause, l'habilitation donnée au Gouvernement ne devrait pas figurer dans le tableau annexé au décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, mais dans un décret qui doit aussi en fixer les principes essentiels.

Article 3

Il faut remplacer les mots "A l'article 18, 2^{ème} alinéa, première phrase" par les mots "A l'article 18, 1^o, 2^{ème} phrase".

Articles 4 et 5

1. L'article 5, alinéas 3 et 4, du décret du 8 février 1999 relatif à l'euro, modifié par le décret du 20 décembre 2001, dispose :

"Avant le 30 juin 2002, le Gouvernement déposera au Conseil de la Communauté française un projet de décret visant à confirmer les dispositions des arrêtés intervenant dans les matières législatives et décrétales pris en vertu des alinéas 1^{er} et 2.

Les arrêtés qui ne sont pas confirmés avant le 31 décembre 2002 sont sans valeur."

2. L'article 4 de l'avant-projet de décret a pour objet de remplacer la date ultime du dépôt du projet de décret visant à confirmer les dispositions des arrêtés intervenant dans les matières législatives et décrétales pris en vertu de l'article 5, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 8 février 1999, précité. Concrètement, la date du 30 juin 2002 est remplacée par la date du 31 décembre 2002. En vertu de l'article 34 de l'avant-projet de décret, ce remplacement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

A titre préalable, il y a lieu d'observer que le seul dépassement de la date du 30 juin 2002 pour le dépôt de l'avant-projet de décret de confirmation des arrêtés visés à l'article 5 du même avant-projet n'est en soi formellement assorti d'aucune sanction. Il n'est donc pas indispensable de remplacer la date en question.

Cependant, si l'auteur du projet persiste à vouloir couvrir le retard mis pour déposer l'avant-projet de décret de confirmation, il convient d'attirer son attention sur les éléments suivants :

- a) la date du 31 décembre 2002 ne se conçoit pas, car cette date est celle avant laquelle les arrêtés doivent eux-mêmes être confirmés par le législateur décrétal;
- b) le remplacement de la date du 30 juin 2002 doit entrer en vigueur avec effet rétroactif au plus tard à la date de dépôt du présent avant-projet. L'article 34 de l'avant-projet de décret sera adapté en conséquence.

3. En vertu de l'article 5, alinéa 3, du décret du 8 février 1999, précité, la confirmation du législateur décrétal n'est imposée qu'en ce qui concerne les dispositions des arrêtés du Gouvernement intervenant dans les matières législatives et décrétales pris en vertu de l'article 5, alinéas 1^{er} et 2, du même décret.

Il s'ensuit qu'il faut exclure de la confirmation des arrêtés mentionnés à l'article 5 de l'avant-projet de décret l'ensemble des articles qui n'interviennent pas dans les matières législatives et décrétales. A défaut, la confirmation par le législateur décrétal des articles intervenant dans des matières relevant du pouvoir réglementaire du Gouvernement aura pour effet que ces articles ne pourront plus être modifiés à l'avenir que par le législateur lui-même.

Article 6

Cet article n'appelle pas d'observation, comme l'a déjà relevé la section de législation dans l'avis 34.187/2, donné le 26 septembre 2002, sur un avant-projet de décret "modifiant l'article 29 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires" ³.

Article 7

Outre l'observation générale, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis de l'inspecteur des finances selon lequel :

"Il convient de s'assurer, par rapport aux Traités Européens (notamment le Traité de Rome - art. 87 et sv), qu'il n'y aurait pas distorsion de concurrence, subsidiation croisée, etc, dans le fait que le CHU constitué à partir de fonds publics puisse participer au capital d'autres organismes et surtout de sociétés.".

Article 9

1. Il ne semble pas que l'article 9 ait été soumis à l'avis de l'inspecteur des finances.

2. Il convient de justifier, au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution, pourquoi seul le CHU de Liège bénéficie de la subvention visée.

Articles 15 et 16

1. Il ne semble pas que l'article 16 ait été soumis à l'avis de l'inspecteur des finances.

⁽³⁾ Avis donné dans le délai prescrit par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

2. Le décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire vise à fixer la dotation de fonctionnement de l'enseignement de la Communauté, par élève et par catégorie (article 1^{er} du décret modifiant l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement) et pose le principe que les subventions de fonctionnement s'élèvent à 75 % de ces dotations (article 2 du décret, modifiant l'article 32 de la loi). Il organise toutefois une situation transitoire en vertu de laquelle, jusqu'en 2010, les dotations seront calculées en fonction des montants alloués en 2001 (article 18 du décret).

L'article 3, § 3, alinéa 2, 5° et 6°, de la loi, tel que modifié par l'article 1^{er} du décret, vise explicitement les internats. Cet article ne fixe toutefois pas le montant de la dotation par élève accueilli dans ces internats. L'article 15 de l'avant-projet vise à combler cette lacune.

Il convient toutefois de justifier cette disposition au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution. L'exposé des motifs n'apporte aucune justification quant à la détermination des montants visés. Par ailleurs, comme le relève l'inspecteur des finances, il faut s'assurer que la dotation calculée conformément à l'article 18 du décret, précité, ne comprendra plus la dotation aux internats. Dans le cas contraire, les internats de la Communauté seraient financés deux fois.

L'article 16 déroge à l'article 32 de la loi précitée. Il en résulte que, pour les internats, le principe d'une subvention de fonctionnement équivalant à 75 % de la dotation n'est pas appliqué. Il convient de le justifier au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution, la Cour d'arbitrage ayant dit pour droit que cette disposition constitutionnelle s'applique bien aux internats ⁴.

Article 21

Il est renvoyé à l'observation générale.

⁽⁴⁾ C.A., arrêt n° 26/92 du 2 avril 1992.

Articles 22 à 33(Dispositions relatives au Centre technique horticole de Gembloux)

1. Il est renvoyé à l'observation générale.

2. En ses avis 31.247/2, donné le 18 avril 2001, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant création d'un Centre technique horticole de l'enseignement de la Communauté française à Gembloux" et 31.678/2, donné le 17 mai 2001, sur un avant-projet de décret "autorisant la création de centres techniques de la Communauté française de Strée et de Gembloux" ⁵, la section de législation du Conseil d'Etat avait invité l'auteur du projet à opter soit pour la forme d'un service à gestion séparée, soit pour un service disposant d'une plus large autonomie. Dans cette dernière hypothèse, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, le centre devait être créé par un décret qui devait, en outre, en régler la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle. Manifestement, le décret du 12 juillet 2001 autorisant la création des centres techniques de la Communauté française de Strée et de Gembloux a opté pour la première solution. Dès lors, le centre reste une structure administrative dont le personnel et l'organisation sont régis par des arrêtés du Gouvernement, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale, précitée. Il ne se conçoit dès lors pas que le législateur modifie l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 novembre 2001 portant création d'un Centre technique horticole de l'enseignement de la Communauté française, sans adapter simultanément le décret du 12 juillet 2001, précité, et sans fixer de manière claire le statut tant du centre que de l'ensemble de son personnel.

(5) Voir également l'avis 31.280/2, donné le 18 avril 2001 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant création d'un Centre des Technologies agronomiques de l'enseignement de la Communauté française".

3. Dans ses avis précités, la section de législation attirait également l'attention des auteurs du projet sur la nécessité de se conformer à l'article 24, § 5, de la Constitution au cas où ils auraient souhaité assigner des missions d'enseignement au centre technique horticole.

L'article 26 n'est pas admissible dès lors qu'il "assimile" ce centre à un établissement d'enseignement, alors que le centre n'a été créé que par un arrêté ⁶.

4. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment les auteurs de l'avant-projet pourraient justifier au regard du principe de l'égal accès aux emplois publics - qui suppose notamment l'organisation de mesures de publicité concernant les emplois à conférer et la comparaison des titres et mérites des différents candidats - que, dans un premier temps, ils établissent des règles strictes relatives aux conditions et à la procédure de nomination du directeur du centre technique horticole et que, dans un second temps, ils prévoient que le chargé de mission qui exerce la tâche de la direction du centre sera "réputé", sans plus, nommé à la fonction de directeur ⁷.

5. Pour toutes ces raisons et vu les délais impartis, le Conseil d'Etat s'abstient d'examiner plus avant le chapitre IX de l'avant-projet.

⁽⁶⁾ Voir l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 novembre 2001 portant création d'un Centre technique horticole de l'enseignement de la Communauté française à Gembloux (Moniteur belge du 9 mai 2002 - avis 32.292/2, donné le 22 octobre 2001).

⁽⁷⁾ Voir article 29 de l'avant-projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS