



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.518/2
du 12 janvier 2022

sur

un projet d'arrêté 2021/2590 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2015/1488 du Collège de la Commission communautaire française du 17 décembre 2015 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités générale et budgétaire des Services du Collège de la Commission communautaire française et des Services administratifs à comptabilité autonome de la Commission communautaire française'

Le 22 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 21 janvier 2022 *, sur un projet d'arrêté 2021/2590 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2015/1488 du Collège de la Commission communautaire française du 17 décembre 2015 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités générale et budgétaire des Services du Collège de la Commission communautaire française et des Services administratifs à comptabilité autonome de la Commission communautaire française'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 janvier 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 janvier 2022.

* Par courriel du 22 novembre 2021.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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. À l'alinéa 1^{er}, il convient, parmi les multiples habilitations que le 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' donne au Collège, d'indiquer celles qui sont mises en œuvre dans le projet examiné.

L'alinéa 1^{er} sera complété en ce sens.

2. Les rapports d'évaluation mentionnés aux alinéas 3 et 4 ont été établis le 9 septembre 2021. Cette date sera mentionnée aux alinéas concernés.

3. À l'alinéa 6, il convient de compléter la date de l'accord de la Présidente du Collège de la Commission communautaire française chargée du Budget.

DISPOSITIF

Article 3

Le point 2 de l'article 3 modifie l'identification des *litterae* c) et d) de l'article 81, § 2 de l'arrêté du 17 décembre 2015 'portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités générale et budgétaire des Services du Collège de la Commission communautaire française et des Services administratifs à comptabilité autonome de la Commission communautaire française', alors que le contenu de ces *litterae* n'est pas modifié.

Pareil procédé légistique n'est pas recommandé. Il faut éviter en principe de modifier la numérotation ou l'ordonnancement d'un texte, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites, dans d'autres textes non modifiés, aux dispositions dont l'identification est modifiée, mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et l'administration elle-même, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions.

Le point 2 sera en conséquence omis et l'article 3 se bornera à abroger les *litterae* a) et b) de l'article 81, § 2 de l'arrêté du 17 décembre 2015.

Article 4

1. L'article 81, § 3, alinéa 2, e), en projet mentionne

« les traitements et indemnités liées, pensions, frais de mission, allocations diverses, remboursement d'indus, etc. ».

Une telle façon de procéder n'est pas adéquate. Il convient de définir clairement et avec précision le champ d'application de la disposition en projet. Ainsi, d'une part, le texte en projet doit définir avec plus de précision chaque notion qu'il utilise, par exemple en mentionnant qui sont les bénéficiaires des différents paiements ainsi visés et, d'autre part, il doit procéder à une énumération exhaustive.

Le texte en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Celle-ci vaut également pour l'article 7, 2°, d), du projet.

2. Au 2°, le *littera* f) en projet gagnerait à être rédigé comme le *littera* f) en projet à l'article 7, 2°, du projet.

Article 9

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de l'article 130 en projet, il convient de déterminer quelle autorité identifie un « sous-axe » d'un « centre de coût » comme formant un « secteur », cette question ne paraissant pas réglée par l'habilitation au service en charge de la comptabilité énoncée au paragraphe 2 en projet de la même disposition.

2. L'article 130, § 2, en projet, est rédigé comme suit :

« Le service en charge de la comptabilité fixe, pour les services du Collège, et après avis du conseil de direction, les méthodes de répartition selon lesquelles les éléments indirects de détermination des résultats analytiques sont à reverser [aux] centres de coût et [aux] secteurs qui en dépendent ».

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, en principe, il n'est pas admissible que les agents d'une administration qui ne répondent pas politiquement de leurs actes, soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

À cet égard, la note au Gouvernement relative au projet mentionne ce qui suit :

« [...] la modification au § 2 donne mandat au service en charge de la comptabilité de fixer les éventuelles méthodes de répartitions analytiques des coûts indirect[s] après avis du Conseil de direction. Le fait de décharger le membre du budget de cette tâche reflète le caractère strictement technique et non politique de cette démarche. De fait, la comptabilité analytique est un outil de gestion interne aux organisations publiques ou privées et non obligatoire du point de vue légal ».

Compte tenu des justifications ainsi données, le paragraphe 2 de l'article 130 en projet apparaît admissible au regard des principes rappelés ci-avant.

3. Au même paragraphe 2, la rédaction du membre de phrase « reverser centres de coût » doit être revue.

Article 10

Il n'est pas admissible en principe de faire dépendre d'une proposition d'un fonctionnaire, l'adoption d'une mesure administrative relevant de l'autorité politique à savoir en l'espèce le Collège de la Commission communautaire française. Pareil dispositif empêche en effet l'autorité de prendre la mesure en question en l'absence de proposition.

Ceci ne fait pas préjudice à l'application de l'article 141, § 1^{er}, de l'arrêté du 17 décembre 2015, tel qu'il résulterait de la modification introduite par l'article 11 du projet, en ce qu'il prévoit l'obligation pour le fonctionnaire dirigeant d'établir chaque année un relevé des biens meubles et immeubles à désaffecter, la décision d'affectation revenant en tout état de cause au Collège en vertu de l'article 140 en projet.

La disposition doit être revue de manière à en écarter la référence à la nécessité d'une proposition du fonctionnaire dirigeant, ce qui, en pratique, n'empêche pas ce dernier de formuler les propositions qui lui paraissent convenables en l'espèce dans le cadre de ses responsabilités administratives.

Une observation analogue vaut pour l'article 142, § 4, troisième phrase, en projet de l'arrêté du 17 décembre 2015 (article 12, b), du projet).

Article 12

Au *littera* a), il convient de déterminer la procédure et les conditions de désignation de l'éventuel « expert indépendant », aux fins de garantir spécialement son indépendance.

Par ailleurs, dans la logique de la modification apportée par ce *littera* a), il convient également de modifier l'alinéa 2 de l'article 142, § 3, de l'arrêté du 17 décembre 2015.

Article 14

La disposition à l'examen est ainsi rédigée :

« Dans le titre VIII, chapitre 2, section 1^{ère} du même arrêté, il est inséré un article 144/1 rédigé comme suit :

‘Art. 144/1. Par dérogation aux dispositions de l'article 142, le fonctionnaire dirigeant de la Commission communautaire française est autorisé à mandater le service Finshop du SPF Finance[s] pour les formalités de publicité et de revente de ses biens meubles’ ».

Il ressort de la note au Gouvernement relative au texte en projet que

« [l]e nouvel article 144/1 permet à l'administration de faire appel au service de Finshop du SPF [F]inance[s] pour les formalités de publicité et de revente de ses biens meubles.

Le texte initial ne précisant rien à ce sujet alors que l'administration utilise de manière régulière lesdits services, il est proposé de rédiger une autorisation explicite ».

La disposition à l'examen entend donc autoriser dans un texte réglementaire une pratique déjà en cours.

À cet égard, il y a lieu de constater que le service Fin Shop du SPF Finances relève de l'administration fédérale et non des services de la Commission communautaire française.

Il constitue un service de l'Administration générale de la documentation patrimoniale du Service public fédéral Finances, laquelle est chargée, selon l'article 6, 3°, de l'arrêté royal du 3 décembre 2009 ‘organique des services opérationnels du Service public fédéral Finances’, notamment de « [...] l'aliénation ou [du] transfert de biens meubles ou immeubles en application de l'article 117 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral ».

Seuls sont ainsi concernés les biens meubles visés par l'article 117 de la loi du 22 mai 2003 ‘portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral’, qui ne trouve pas à s'appliquer à la Commission communautaire française.

L'on n'aperçoit pas, ainsi, sur quelle base le service Fin Shop du SPF Finances serait habilité à intervenir en faveur de la Commission communautaire française.

2. Interrogé à ce propos, le délégué du Collège a répondu comme suit :

« La collaboration entre la CoCoF et Fin Shop est basée sur la législation relative à la réforme de l'État, et plus particulièrement :

[- la] [l]oi du 18 décembre 1986 ‘habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales’ ;

[- l'] [o]rdonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 'habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations [patrimoniales,] pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale et des [organismes] d'intérêt public qui en [relèvent] (M.B. [10]/08/1990).

L'Administration de la TVA, de l'enregistrement et des domaines a été réformée et les compétences domaniales sont reprises par l'AGDP (Administration Générale de la Documentation Patrimoniale) Fin Shop (en 2 mots) fait partie des Services patrimoniaux de cette administration.

La CoCoF est une institution créée suite à cette réforme de l'État de 1986 et concernée par l'Ordonnance du 19 juillet 1990.

Il n'existe pas de 'convention' écrite qui régisse la collaboration entre les différentes institutions ».

3.1. Compte tenu des informations ainsi communiquées, il y a lieu d'observer ce qui suit.

3.2. La loi du 18 décembre 1986 anciennement intitulée 'habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le comptes des institutions communautaires et régionales' disposait, à l'origine, comme suit :

« Article 1^{er}. Les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines peuvent exercer, à la demande, au nom et pour compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'État en vertu des lois et arrêtes pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales.

Art. 2. Pour l'exercice des attributions prévues à l'article 1^{er}, les fonctionnaires visés à cet article sont habilités à passer des actes, à leur conférer l'authenticité et à en délivrer des expéditions.

Aux mêmes fins, ils ont qualité pour exercer les poursuites et diriger les procédures d'expropriation.

Ils sont également compétents pour poursuivre le recouvrement des créances non fiscales, au besoin par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le fonctionnaire chargé du recouvrement ; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur régional de l'enregistrement et des domaines et signifiée par exploit d'huissier de justice.

Dans l'exercice des attributions qui leurs sont confiées en vertu de la présente loi, les fonctionnaires visés à l'article 1^{er} agissent selon les instructions de l'autorité qui requiert leur intervention ».

Cette loi a été modifiée par les articles 99 à 101 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 et par l'article 128 de la loi du 13 avril 2019 'introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales', de sorte qu'elle est désormais intitulée et dispose comme suit :

« Loi du 18 décembre 1986 habilitant l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales à effectuer le recouvrement des créances non fiscales pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Article 1^{er}. L'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales peut effectuer, à la demande, au nom et pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, le recouvrement de leurs créances non fiscales.

Article 2. Les créances non fiscales visées à l'article 1^{er} sont recouvrées conformément aux articles 3 et suivants de la loi domaniale du 22 décembre 1949 ».

Il en résulte que, si, dans sa version originale, cette loi permettait à l'administration fédérale de la TVA, de l'enregistrement et des domaines d'exercer à la demande, au nom et pour compte des communautés, des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'État en vertu des lois et arrêtes pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales, dans sa version en vigueur, elle permet exclusivement à cette même administration de procéder au recouvrement des créances non fiscales des communauté et des régions, ainsi que des organismes publics qui en dépendent.

Indépendamment même de la question de savoir si cette disposition était applicable à la Commission communautaire française, force est de constater qu'elle ne permet plus à l'administration fiscale fédérale de réaliser au nom de et pour le compte des entités fédérées des opérations domaniales telles que celles consistant à réaliser les formalités de publicité et de vente des biens meubles de ces entités.

3.3. Quant à l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 'habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines, à réaliser certaines opérations patrimoniales, pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes d'intérêt public qui en relèvent', il s'agit d'un texte législatif applicable uniquement à la dite Région, à ses services et aux organismes d'intérêt public qui en relèvent. À supposer même que, compte tenu des modifications apportées à la loi du 18 décembre 1986, cette ordonnance aurait encore vocation à s'appliquer pleinement à la Région de Bruxelles-Capitale ¹, force est de constater que la Commission communautaire

¹ L'article 2 de cette ordonnance dispose comme suit :

« Lorsque la Région de Bruxelles-Capitale ou un organisme public qui en relève fait appel aux fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines pour la réalisation d'opérations patrimoniales, y compris les expropriations et le recouvrement des créances non fiscales, ceux-ci exercent, au nom et pour compte de la Région de Bruxelles-Capitale ou de l'organisme, toutes les attributions qu'ils assument à l'égard des biens de l'État en vertu des lois et arrêtes pris en exécution de celles-ci. Ils ne doivent justifier envers les tiers d'aucun mandat spécial ».

française ne relève pas de la Région de Bruxelles-Capitale, de même qu'elle ne fait pas partie des organismes d'intérêt public qui dépendent de celle-ci et ce, même si elle a été créée par la même loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

4. En conclusion, à défaut pour l'auteur du projet de pouvoir invoquer un autre fondement juridique que ceux invoqués dans les informations communiquées par le délégué du Collège, le système d'appel à Fin Shop prévu par le texte en projet n'est pas admissible.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

Article 15

1. La disposition à l'examen est rédigé comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022 à l'exception des articles 128, 129 et 130 qui entrent en vigueur à la date fixée par le Collège ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

2. Concernant la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 prévue par cette disposition, elle a pour effet de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

Sur ce point, il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel lorsqu'elle est nécessaire notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que ces conditions sont bien remplies en l'espèce. Si tel est le cas, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produits ses effets »².

3. Concernant l'entrée en vigueur des articles « 128, 129 et 130 », on peut penser que sont ainsi visées les modifications qui seraient apportées par le projet aux articles 128, 129 et 130 de l'arrêté du 17 décembre 2015.

Toutefois, le texte en projet n'apporte aucune modification à l'article 128 de cet arrêté.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu de viser les dispositions modifiées, mais bien les dispositions modificatives contenues dans le texte en projet.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 146 et formule F 4-5-1-3.

Par conséquent, la disposition à l'examen doit mentionner non pas les « articles 128, 129 et 130 », mais les « articles 8 et 9 ».

4. Enfin, toujours s'agissant de l'entrée en vigueur des articles 8 et 9 du projet, l'article 15 du projet constitue l'annonce d'une intention du Collège, dépourvue de portée normative.

Selon la note au Collège relative au texte en projet, cette disposition est justifiée par le fait que

« [l]a mise en place de la comptabilité analytique et son opérationnalisation requi[èren]t un outil informatique adapté qui n'est actuellement pas implémenté au sein des services de l'administration ».

Dans ce contexte, si telle est l'intention, la fixation de la date d'entrée en vigueur des articles 8 et 9 du projet peut faire l'objet d'une habilitation au ministre compétent.

5. L'article 15 du projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article 16

L'article d'exécution doit être rédigé en tenant compte du fait qu'il a vocation à s'appliquer indépendamment de la répartition actuelle des attributions entre les membres du Collège.

En conséquence, le mot « Président » sera remplacé par le mot « membre ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT