



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.441/2
du 6 octobre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘visant le renforcement de l’efficience et
de la qualité des finances et du budget’

Le 7 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'visant le renforcement de l'efficiency et de la qualité des finances et du budget'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, conseiller d'État, président, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2023.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En application de l'article 4, alinéa 2, 1^o, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' et de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2017 'instaurant le modèle de test genre en exécution des articles 4 et 6 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 ».

En l'espèce, le dossier transmis à la section de législation ne contient pas de « test genre ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Dans la phrase liminaire, les mots « À l'article 7, 1^o, b), » doivent être remplacés par les mots « À l'article 7, alinéa 1^{er}, 1^o, b), du même décret ».

Article 3

Les mots « du même décret » doivent être insérés entre les mots « À l'article 8, § 4, 2^o, » et les mots « les mots ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Article 4

En l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, la section de législation n'aperçoit pas à quoi fait référence la modification reprise à l'article 4 de l'avant-projet.

La disposition sera dès lors omise.

La section de législation observe à cet égard que les textes consolidés repris dans des bases de données juridiques ne prévalent pas sur leur version publiée au *Moniteur belge*.

Article 5

1. L'article 25, alinéa 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' (ci-après : « le décret du 20 décembre 2011 »), tel que tend à le modifier l'avant-projet, énonce que :

« Les obligations nécessaires pour assurer le fonctionnement continu des services peuvent être contractées à partir de la date du vote du décret contenant le budget des dépenses de l'année budgétaire suivante, à la charge des crédits d'engagement des programmes de l'année budgétaire suivante et dans la limite des crédits autorisés pour les dépenses correspondantes de l'année en cours ».

Telle que formulée, la disposition qui résultera de la modification en projet n'envisage pas l'hypothèse d'une absence de vote du décret contenant le budget des dépenses de l'année budgétaire suivante et par conséquent celle de l'adoption de crédits provisoires en application de l'article 12, § 2, du décret du 20 décembre 2011.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si cela correspond bien à son intention.

2. Il convient de numérotter les deux modifications qui sont prévues par l'article 5 en un « 1° » et un « 2° ».

Article 8

Eu égard à l'endroit où il prend place, il y a lieu de débiter le 8°, en projet, par les mots « d'assurer la cohérence » et non par les mots « Assurer la cohérence ».

Article 9

1. Au 2°, la référence que fait l'article 3, § 2, en projet, du décret du 4 février 2021 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française' (ci-après : « le décret du 4 février 2021 »), à l'article 18/1 est manifestement erronée. Cet article 18/1 ne figure en effet pas dans le décret du 4 février 2021 tel qu'actuellement en vigueur, et n'est pas non plus inséré par l'avant-projet à l'examen.

Comme le reconnaît le délégué du Ministre, la référence à l'article 18/1 doit être retirée car :

« la proposition d'introduction de cet article 18/1 dans le décret du 4 février 2021 figurait dans une première version de l'avant-projet antérieure à celle approuvée par le gouvernement en sa séance du 13 juillet 2023.

La disposition doit se lire comme suit :

'§ 2. Par dérogation au § 1^{er}, les dispositions du présent décret, à l'exception de l'article 39, ne s'appliquent pas aux universités, aux Hautes Écoles libres subventionnées et aux Écoles supérieures des Arts libres subventionnées, ni au patrimoine des Hautes Écoles organisées par la Communauté française' ».

La disposition sera modifiée en ce sens.

2. Par le même paragraphe 2, en projet, l'auteur de l'avant-projet supprime les pôles académiques de la disposition actuellement en vigueur. Selon le commentaire des articles, il en résultera que « les pôles ne suivront plus la loi du 16 mars 1954 pour leur gestion financière comme l'article 61 du décret paysage le leur imposait ».

Dans un souci de sécurité juridique, il y a alors lieu d'abroger l'article 61, alinéa 1^{er}, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études'.

3. À ce même paragraphe 2, en projet, l'auteur de l'avant-projet vise désormais les Hautes Écoles « libres » subventionnées et les Écoles supérieures des Arts « libres » subventionnées, le mot « libres » ne figurant pas dans l'article 3, § 2, du décret du 4 février 2021 actuellement en vigueur.

La disposition telle qu'elle avait été adoptée en 2021 était commentée comme suit :

« Les institutions universitaires sont exclues du champ d'application du présent décret car elles sont régies par une législation propre et tenue de suivre un plan comptable spécifique. Ces institutions doivent rendre compte de leurs recettes et de leurs dépenses dans le format SEC, ce que prévoit leur cadre juridique. Il en va de même pour les Hautes Écoles et Écoles supérieures des arts libres subventionnées ainsi que du patrimoine des Hautes Écoles organisées par la Communauté » ¹.

Dans ce contexte, il semble que l'ajout du mot « libres » dans la modification envisagée par l'avant-projet a pour objet de réparer un oubli du législateur lorsqu'il a adopté le dispositif de l'article 3, § 2, du décret du 4 février 2021, et ce, afin de correspondre à l'intention exprimée dans le commentaire initial de cette disposition.

Cette nouvelle rédaction aura cependant pour effet d'écarter du champ d'application de la disposition, les Hautes Écoles et les Écoles supérieures des Arts subventionnées qui ne relèvent pas de l'enseignement dit « libre », par exemple les Hautes Écoles organisées par les provinces, alors que ces institutions étaient jusqu'à présent visées par la dérogation de l'article 3, § 2, du décret du 4 février 2021.

Si cela correspond à l'intention poursuivie par l'auteur de l'avant-projet, il conviendrait de justifier la mesure envisagée.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 10

1. Dans la phrase liminaire, les mots « À l'article 18, » seront remplacés par les mots « À l'article 18 du même décret, dont le texte actuel formera le paragraphe 1^{er}, ».
2. Au 1^o, il convient dans le texte en projet de remplacer les mots « la S.A. St'Art » par les mots « le Fonds d'Investissement dans les Entreprises Culturelles St'art, en abrégé St'art, société anonyme ».
3. Au 3^o, dans la phrase liminaire, les mots « Le dernier alinéa » seront remplacés par les mots « L'alinéa 7 ».
4. Au 3^o, dans l'hypothèse qui est visée par l'alinéa en projet, les placements autorisés ne sont possibles que « dans des titres de la Communauté française ».

¹ *Doc. Parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 181/1, p. 16.

Il conviendra de pouvoir justifier cette règle au regard du principe de la libre circulation des capitaux interne² ou externe³.

5. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 10, 1^o, de l'avant-projet), étend le champ d'application de l'article 18 du décret du 4 février 2021, au Fonds d'Investissement dans les Entreprises Culturelles St'art et à la Radio-Télévision belge de la Communauté française (en abrégé : la « RTBF »).

En conséquence, le dernier alinéa de l'article 18 du décret du 4 février 2021 qui prévoit actuellement déjà que l'article 18 du décret s'applique à la S.A. St'Art, est remplacé par l'article 10, 3^o, de l'avant-projet de manière telle qu'il ne comprendra plus cette précision devenue inutile.

De même l'article 25bis du décret du 14 juillet 1997 'portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)' est abrogé par l'article 17 de l'avant-projet dès lors qu'il est lui-même également devenu inutile.

C'est dans ce contexte qu'un dernier alinéa nouveau, résultant de la modification introduite par l'article 10, 3^o, de l'avant-projet, tend à interdire « les placements financiers ou les achats de titres », à l'exception des placements dans des titres de la Communauté française et sur accord du Ministre du budget pour la gestion des legs ou la gestion des moyens accordés par des instances européennes ou nationales.

Le commentaire de l'article examiné précise qu'il s'agit ainsi de clarifier « l'interdiction de placements effectués par des organismes de type 1 et 2 ».

Telle que la modification est envisagée, compte tenu de la place qu'elle occupe désormais dans le dispositif et à la lumière du commentaire de la disposition, la question se pose de savoir si l'interdiction nouvelle prescrite par l'article 18, § 1^{er}, alinéa 7, en projet, du décret du 4 février 2021 s'applique également à la SA St'Art et à la RTBF.

Si l'intention est de limiter cette interdiction, comme semble l'indiquer le commentaire de l'article, aux organismes de type 1 et 2, le dispositif sera précisé en ce sens.

Si, en revanche, l'intention est d'interdire également à la SA St'Art et à la RTBF, les placements financiers et les achats de titres, la modification envisagée par l'article 10, 3^o, de l'avant-projet s'expose à deux difficultés.

² Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Article 63 du 'Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne'.

Une première difficulté est liée à la cohérence du dispositif envisagé qui, en interdisant les achats de titres et les placements financiers dans les conditions prévues par le texte en projet, ne se concilierait alors plus avec la possibilité pour la RTBF de créer des filiales au sens de l'article 6 du décret du 14 juillet 1997 ou avec la possibilité pour la SA ST'ART, conformément à ses statuts, de mener des actions de financement par voie « de prises de participation » de « petites et moyennes entreprises [...] actives dans le secteur culturel ».

D'autre part, en ce qui concerne en particulier la SA ST'ART, qui est constituée sous la forme d'une société anonyme de droit privé dont la Communauté française n'est pas l'unique actionnaire, il conviendrait également de pouvoir justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution l'atteinte à la liberté contractuelle de la société, que constituerait cette interdiction.

La disposition en projet sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 13

1. Dans la phrase liminaire de l'article 13 de l'avant-projet, on écrira
« Dans le chapitre 1^{er} du Titre 8 du même décret, il est inséré un article 50/1 rédigé » au lieu de « Un article 50/1 est inséré »⁴.
2. Dans le texte en projet, les mots « aux OAP » seront remplacés par les mots « aux organismes administratifs publics ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Patrick RONVAUX

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, formule F 4-2-3-2 (deuxième formule).