



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1990-1991

5 DECEMBRE 1990

PROJET DE DECRET

CONTENANT L'AJUSTEMENT
DU BUDGET DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
DE L'ANNEE BUDGETAIRE 1990
DEPENSES D'EDUCATION, DE RECHERCHE ET DE FORMATION (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA
COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT, DE LA FORMATION
ET DE LA RECHERCHE
PAR M. PHILIPPE CHARLIER

(1) Voir Doc. Conseil 5 - IV (1990-1991) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche (1) a examiné lors de ses réunions des 23, 26 et 27 novembre 1990 le projet de décret contenant l'ajustement de la Communauté française de l'année budgétaire 1990 — Dépenses d'éducation, de recherche et de formation.

I. EXPOSE DES MINISTRES

A. Exposé de M. Yvan Ylieff, ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique

Le projet de décret qui détermine l'ajustement de 1990 du budget de l'éducation et de la recherche a été établi dans l'optique d'un équilibre strict. Cet équilibre tient à divers facteurs qui ont pour conséquence un accroissement normal des moyens initialement budgétés.

En ce qui concerne les dépenses financées par la TVA qui couvrent la plus grande partie de mes crédits, l'ajustement, qui est de 1 328,1 millions — en ce compris les crédits relatifs aux années antérieures — est couvert par l'utilisation de reports de 1989 à concurrence de 625,6 millions, par l'augmentation des recettes institutionnelles estimée au départ d'une inflation de 3 p.c. et réestimée à 3,2 p.c., ce qui représente 252,5 millions, et, enfin, par l'attribution de 450 millions d'intérêts créditeurs résultant de la situation de la trésorerie communautaire.

(1) Ont participé aux travaux de la Commission:

Mme Spaak (présidente), MM. A. Antoine, Beaufays, Borremans, De Raet, D'Hondt, Gilles, M. Harmegnies, Hazette, Henry, Mme Jacobs, MM. Klein, A. Léonard, J.M. Léonard, Leroy, Marchal, Neven, Nothomb, Pécriaux, Tomas, Vaes, Walry, Biefnot (en remplacement de M. Pécriaux), Jérôme (en remplacement de M. Nothomb), Charlier (rapporteur).

Ont assisté également aux réunions:

MM. Biefnot, Donnay, Lagasse, Monfils et Simons, membres du Conseil;

M. Grafé, ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales;

M. Ylieff, ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique;

M. Dooms, directeur de cabinet du ministre Ylieff;

M. Weber, directeur de cabinet adjoint du ministre Grafé;

M. Tournemene, directeur de cabinet adjoint du ministre Ylieff;

M. Soupart, réviseur, et MM. Ketels et Lombet, auditeurs à la Cour des comptes;

M. Jauniaux, conseiller au cabinet du ministre Grafé;

M. Vince, conseiller au cabinet du ministre Ylieff;

M. Buelen, membre du cabinet du ministre Grafé;

Mme Timmermans, expert du groupe PS;

M. Wouters, expert du groupe PSC.

En ce qui concerne les dépenses financées par l'impôt des personnes physiques et qui sont afférentes essentiellement dans mon secteur à la recherche, l'augmentation est de 5,7 millions pour un budget initial 1990 de 1 276,3 millions. Cette augmentation est fondée sur la réestimation des recettes en fonction de l'évolution inflatoire.

Pour rappel, le budget total de l'éducation et de la recherche était pour 1990 déposé en équilibre pour un montant de 133 840,1 millions, dont 89 189,4 millions concernaient les crédits de ma compétence, en ce qui concerne les dépenses financées par la TVA, et de 9 568 millions pour celles financées par l'impôt des personnes physiques et la taxe radio-télévision.

Il résulte à suffisance de ce qui précède que l'équilibre budgétaire sera respecté en 1990, ainsi qu'il l'a été en 1989 et que les crédits de mon secteur ne connaîtront pas de dépassement.

J'ajouterai que l'ajustement proposé intègre la programmation sociale, qui est concrétisée par une augmentation barémique de 2 p.c. en novembre 1990, ainsi que l'effet de l'application des arrêtés de l'Exécutif du 20 juillet 1990 qui ont supprimé l'allocation de fin d'année et attribué aux enseignants en lieu et place de celle-ci, pour l'année 1990, un montant net équivalent sous forme de titres-repas.

Parmi les ajustements opérés, il convient de signaler la création d'un fonds immobilier de 200 millions pour les investissements universitaires, ainsi que la ventilation de la provision index de 1 230 millions consituée dans le budget initial.

D'une manière générale, il est essentiel de mettre en lumière le caractère tout à fait cohérent de la gestion budgétaire du secteur de l'éducation qui ne dispose, certes, et il faut le dire, d'aucune marge significative de manœuvre mais qui, néanmoins, parvient depuis son intégration dans la Communauté, à la fois à contenir de manière très précise ses dépenses dans le volume de ses moyens légaux, à maintenir, par ailleurs, l'emploi et à assurer l'octroi des avantages inhérents à la programmation sociale.

Je suis d'avis que l'avenir de la Communauté, et par conséquent de l'éducation et de la recherche, est conditionné par une gestion de cette nature, étant donné le fait que la capacité d'emprunter de notre Communauté, si elle est réelle, n'est pas complétée par une capacité fiscale qui lui permettrait d'assumer la charge de la dette contractée.

*
* *

B. Exposé de M. Jean-Pierre Grafé, ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales

Le ministre Grafé ajoute que, pour ce qui le concerne, un montant de 1 003,7 millions lui a été attribué en année courante, et de 122,3 millions en années antérieures, pour les matières financées par la TVA.

Cet ajustement s'effectue à l'intérieur de la dotation 90, c'est-à-dire sans recours à des crédits supplémentaires. Comme le budget 1989, le budget 1990 sera donc exécuté en équilibre.

*
* *

II. DISCUSSION GENERALE

La commission de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche ayant décidé de procéder à une discussion générale globale sur le projet de décret contenant l'ajustement du budget 1990 et du projet de décret contenant le budget de l'année 1991, on se référera au rapport sur l'examen en commission du budget 1991 [Doc. 4-IV (1990-1991) n° 2] pour l'essentiel de la discussion générale, ainsi que pour la question préalable posée par un commissaire.

Le même commissaire a également formulé des observations d'ordre général relatives à la pratique budgétaire.

Cet intervenant constate en effet que la dérive par rapport à l'orthodoxie budgétaire s'accroît.

Ainsi, les décrets budgétaires soumis à l'examen du Conseil contiennent des dispositions de caractère normatif. Des articles du dispositif abrogent des dispositions légales ou réglementaires; le caractère annuel des subventions de fonctionnement peut ainsi être remis en cause. D'autres dispositions sont rapportées, notamment des dispositions prises par arrêtés numérotés.

En ce qui concerne la présentation des décrets budgétaires, ce membre regrette que des commentaires apparaissent dans les tableaux budgétaires alors qu'ils devraient figurer dans le dispositif. Ce membre relève également une inappropriation fréquente du vocabulaire, en sorte que les expressions ne recouvrent pas toujours la même chose.

Enfin, l'intervenant déplore la multiplication des fonds budgétaires, ce qui contrevient à la loi de 1963, qui avait été conçue pour

limiter la section particulière et la création de fonds.

*
* *

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Un commissaire dépose une liste de questions écrites dont le texte est reproduit ci-après :

1° L'article 3 du projet d'ajustement crée deux fonds (article 60.55.A et 60.56.A) pour couvrir les engagements du Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et du Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux antérieurs au 1^{er} janvier 1989. Or, deux fonds similaires existent déjà (les articles 60.51.A et 60.52.A) dans le budget initial 1990.

— Dans ces conditions, pourquoi l'Exécutif demande-t-il la création de ces deux nouveaux fonds ?

— Quels sont les moyens budgétaires qui ont été transférés aux articles 60.51.A et 60.52.A ?

— Quels sont les moyens actuellement disponibles sur les articles 60.51.A et 60.52.A ?

— Combien a-t-on déjà engagé et ordonné à charge des articles 01.04 et 01.05, section 89, Titre II du budget pour faire face aux engagements antérieurs au 1^{er} janvier 1989 ?

2° Tel qu'il est libellé, l'article 5 autorise le ministre de l'Enseignement à virer à l'article 66.44.B les crédits non utilisés et à les utiliser au bénéfice des secteurs gérés par ledit ministre.

Se donne-t-il par là le droit de financer des dépenses de tourisme ou de relations internationales par le solde disponible à l'enseignement ?

L'article 5 est-il compatible avec l'article 11 de la loi de 1963 qui dispose que les ministres ne peuvent accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits alloués pour les dépenses de leurs services respectifs ?

3° L'article 6 crée un fonds à la section particulière en vue de recevoir les aides du Fonds social européen.

L'intitulé de l'article budgétaire se termine par une parenthèse. Quel est le sens de cette parenthèse ?

Que signifie l'expression « peut être alimenté » ?

La dernière phrase de cet article apparaît plus comme un commentaire que comme une disposition budgétaire.

Dans l'intitulé, il est question de l'enseignement secondaire à horaire réduit. Dans le dernier alinéa, il est question de l'enseignement à horaire réduit. Les deux expressions sont-elles équivalentes? Ne convient-il pas de privilégier l'unité d'expression?

L'intitulé fait état d'avances effectuées pour les titres I et II. La parenthèse évoque un transfert du titre IV. Comment s'articulent les différentes opérations évoquées dans cet article?

Ne faut-il pas prévoir le transfert inverse vers l'article 66.50.C du Titre IV une fois les crédits du Fonds social enregistrés?

4° Lors de la discussion du décret du 12 juillet 1990, l'accent a été mis sur la médiocrité des sommes résultant des droits visés à l'article 7 du décret. Les ministres peuvent-ils dire quelles sommes sont acquises aux articles 66.51.B, 66.53.B, 66.54.B pour l'exercice en cours?

5° Si l'on comprend bien le libellé de l'article 8 du projet d'ajustement, un article 60.57.A «Fonds immobilier pour les universités» est créé en dehors de la trésorerie de la Communauté. Ce faisant, on rompt le principe général d'unité de caisse.

— Pour quelles raisons, l'Exécutif accorde-t-il une dérogation aussi extraordinaire?

— A combien estime-t-on les intérêts sur placement?

— Quelle est la répartition projetée entre les universités?

— Comment faut-il concilier cet article et l'article 15? L'article 15 limite-t-il la portée de l'article 8 aux seules institutions universitaires libres?

6° L'article 10 rapporte partiellement le dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 24 juillet 1969 sur le financement d'opérations immobilières menées par l'UCL et l'ULB.

Le ministre peut-il justifier cette modification de la loi par le décret budgétaire?

Peut-il expliquer la portée de cette disposition?

7° L'article 11 a une portée normative. En effet:

— il remplace un régime instauré par l'arrêté royal du 27 octobre 1979 préalablement soumis au Conseil d'Etat;

— il crée des droits pour certaines catégories d'enseignants;

— il a une portée qui dépasse l'année budgétaire.

Il doit donc être disjoint du projet (article 56 du règlement du Conseil).

L'article 11 déroge à l'article 17 de la Constitution.

— Il est discriminatoire, par exemple à l'égard du personnel technique et ouvrier des écoles de la Communauté ou à l'égard des 1 200 ACS de l'enseignement ou encore des collaborateurs des patrimoines universitaires.

— Il n'expose pas les raisons objectives qui expliqueraient les dérogations.

— Comment le personnel de l'enseignement artistique est-il traité?

L'article 11 donne au décret un pouvoir qui appartient à l'Exécutif.

— La Constitution réserve à la loi la fixation des traitements des magistrats, des militaires et des ministres des cultes.

— La matière a été traitée par l'arrêté royal en 1979.

L'article 11 crée l'insécurité juridique.

— Le décret budgétaire n'est pas soumis au Conseil d'Etat. Le cavalier budgétaire instaurant le régime des titres-repas échappe à la consultation de cette institution.

— Le procédé est contestable au regard du règlement de la Chambre et du Conseil.

— Il l'est aussi aux yeux de la Cour des comptes qui souligne la précipitation du débat budgétaire.

— Il est exposé à l'annulation en Cour d'arbitrage.

Et si cela est, le montage budgétaire de l'Exécutif est détruit.

8° Les articles 12, 13 et 19 du projet d'ajustement permettent un report de solde pratiquement intégral à l'année prochaine.

— A combien estime-t-on globalement les reports qui pourraient être réalisés?

— Quelle est encore la signification du vote annuel du budget si l'Exécutif dispose ainsi de moyens additionnels qui ne figurent dans aucun document parlementaire?

9° Le contrôle des engagements visé à l'article 14 concerne les dépenses relatives au Fonds des bâtiments scolaires de la Communauté. Comment ce contrôle sera-t-il organisé?

— Qui désignera le contrôleur? L'Exécutif? Sur proposition de qui?

— Seront-ils comptables des engagements contractés au sens de la loi du 28 juin 1963, article 21?

— Le contrôleur disposera-t-il d'un visa préalable sur les contrats et marchés ?

— L'Exécutif envisagera-t-il une procédure d'urgence pour passer outre au visa préalable ?

— Quelle forme prend le contrôle des deux autres fonds ?

10° L'article 15 du projet d'ajustement autorise les universités à placer les moyens disponibles sur avances de fonds octroyées pour leurs investissements.

— Quelle disposition légale interdit-elle de le faire actuellement ?

— En quoi la disposition n'est-elle pas une répétition inutile de l'article 8 ?

11° Pour quelles raisons crée-t-on dans le projet d'ajustement les articles 11.06, 43.24 et 44.24 à chacune des sections 51, 52, 53, 55, 56 et 64 ?

12° Article 01.03.02.

Cet article est assorti d'un commentaire qui ne peut trouver sa place dans le tableau. Ce commentaire doit faire l'objet d'un article du dispositif. A le lire, on peut conclure que diverses allocations seront liquidées sur le modèle de l'allocation de fin d'année. Qu'en est-il ?

13° Article 11.06.

La société qui a obtenu le marché des titres-repas tient l'essentiel de sa rémunération des intérêts relatifs au placement du disponible. Il est dès lors important de savoir :

— A quelle date la contre-valeur des chèques-repas est versée :

— en 1990;

— en 1991;

— Si le versement a eu lieu avant le vote de l'ajustement. Quelle en est la base juridique ?

14° L'article nouveau 43.24 est pourvu du crédit retiré à l'article 43.01. Le montant retiré du 43.01 est nettement supérieur au crédit nécessaire à l'allocation de fin d'année. Comment expliquer cette différence ?

La question s'applique aussi au 44.24 et vaut aux sections 51, 52, 53, 55, 56 et 64.

— Le libellé annonce le paiement des titres-repas aux établissements alors que l'article 11 du dispositif ne vise que des catégories du personnel. Quelle est la raison de cette différence ?

15° Le chapitre IV des sections évoquées à la question précédente est intitulé « Transferts de revenus à l'intérieur du service public ». Ce titre peut couvrir les articles 41.23 à 43.24. Il ne peut être accepté pour les articles 44.01 à

44.24. L'enseignement libre est de droit privé. Il ne peut être intégré au service public.

Pourquoi le tableau budgétaire ne respecte-t-il pas cette distinction ?

Cette question s'applique aux autres sections du budget.

16° Quel crédit correspond dans l'enseignement de la Communauté aux interventions 43.08 et 44.17 (transport des handicapés) ?

*
* *

IV. REPONSES DES MINISTRES

Le rapporteur signale que des réponses à des questions évoquées lors de l'examen du budget portant ajustement du budget de l'exercice 1990 se trouvent également dans le rapport relatif à l'examen du projet de décret contenant le budget de l'exercice 1991 (doc. 4-IV (1990-1991) n° 2, y voir les réponses des ministres et les réponses de ceux-ci aux observations de la Cour des comptes).

A. Réponses de M. Jean-Pierre Grafé, ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales

1) Réponses à des questions relatives aux articles des tableaux

a) En ce qui concerne le chapitre IV des sections 51, 52, 53, 55, 56 et 64, l'intitulé « Transferts de revenus à l'intérieur du secteur public », il s'agit d'une présentation budgétaire en vigueur depuis de nombreuses années.

Il s'agit d'une attitude purement pragmatique, les subventions étant versées soit à des établissements scolaires soit à des membres des personnels qui — et le fait « convention collective » est révélateur — sont considérés à cet égard comme faisant partie de l'ensemble très général « Fonction publique ».

b) Les crédits non utilisés et reportés à l'article 66.44.B ne peuvent évidemment être utilisés qu'à des dépenses relatives aux matières d'enseignement figurant au tableau 1.

Lesdits crédits ne constituent en aucune manière des ressources particulières; il n'y a donc pas incompatibilité avec la loi de 1963.

c) Pour 1990, le crédit correspondant, pour l'enseignement de la Communauté, aux subventions allouées sous les articles 43.06 et 44.06 (surveillance de midi) s'élève à 17,4 millions. Il

est intégré dans la dotation attribuée à chaque établissement.

d) Les crédits, dans l'enseignement de la Communauté française, correspondant aux interventions 43.08 et 44.17 (transport des handicapés), figurent au chapitre IV de la Section 61,

— le poste 43.08 « Intervention dans les frais de transport des enfants anormaux ou handicapés y assimilés dans *l'enseignement officiel subventionné* » prévoit un montant de 2 millions.

— le poste 44.17 « Intervention dans les frais de transport des enfants anormaux ou handicapés y assimilés dans *l'enseignement libre subventionné* » : 2,5 millions.

2) Réponse à une question relative au Fonds communautaire de garantie

En ce qui concerne le Fonds communautaire de garantie, le contrôle des engagements est effectué par les deux commissaires de l'Exécutif.

*
* *

B. Réponses de M. Yvan Ylieff, ministre de l'Education et de la Recherche scientifique

A propos de l'article 3, le ministre confirme que l'article concerne le seul personnel de la Communauté et qu'il ne doit pas être étendu au personnel subventionné dans la mesure où celui-ci dépend d'une structure administrative différente.

En ce qui concerne l'article 10, le ministre déclare que dans la perspective de la mise sur pied d'égalité des universités de la Communauté avec les universités libres, le transfert aux premières de la propriété des immeubles qu'elles occupent est envisagé. Il conviendra alors de fixer pour toutes les institutions propriétaires les mêmes règles d'exercice de ce droit, notamment en cas de vente ou de concession de droits réels.

Dans cette même perspective d'égalité, l'article 10 rapporte la disposition légale prévue pour les universités de Bruxelles et de Louvain qui, en fait, n'a été jusqu'ici appliquée qu'à l'UCL.

A propos de l'article 11, le ministre dépose une note juridique qu'il demande de joindre au présent rapport.

L'article 11 a une portée normative, nul ne le conteste.

Tout dispositif budgétaire contient en effet traditionnellement des dispositions de nature normative.

Il apparaît dès lors que la portée de l'article 56 du règlement du Conseil ne peut être appréciée que par référence à la pratique du Conseil en matière budgétaire.

De cette pratique, il ressort que si peuvent se retrouver dans le dispositif du budget des articles d'application générale dans le domaine budgétaire, par contre se trouverait prohibée l'utilisation abusive du budget par l'insertion dans son dispositif de normes n'ayant aucune connotation budgétaire.

On ne voit pas la raison objective qui justifierait que l'article 11 du projet de décret, dont les implications budgétaires sont indéniables, soit écarté sur la seule base de l'article 56 du règlement du CCF alors que d'autres dispositions du même type s'y retrouvent depuis toujours.

— a) l'article 11 supprime en effet l'allocation de fin d'année scolaire accordée par arrêté royal du 23 octobre 1979.

— b) l'article 11 crée en effet des droits pour les membres du personnel de l'enseignement qu'il vise.

— c) l'article 11 n'a pas une portée qui dépasse l'année budgétaire (ce qui résulte clairement du fait que cette disposition est reprise tant dans l'ajustement 90 que dans le budget 91).

L'article 11 ne déroge en rien au principe d'égalité des membres du personnel contenu dans l'article 17, § 4, de la Constitution. Ce principe doit, en effet, être lu à la lumière de la jurisprudence qui s'est dégagée à partir de l'article 6 de la Constitution (égalité des Belges devant la loi).

Les travaux parlementaires relatifs à la révision de l'article 17 précité sont clairs à cet égard. Il en résulte que « les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de l'interdiction de discrimination quant à la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas une distinction de personnes, à la condition que cette distinction ne soit pas arbitraire, c'est-à-dire susceptible de justification » (Cassation, 10 octobre 1977).

En conséquence :

a) L'article 11 ne contient aucune discrimination vis-à-vis du personnel administratif et ouvrier de l'enseignement de la Communauté dont les membres nommés sont, d'ailleurs, visés

par la disposition et encore moins vis-à-vis des ACS ou des collaborateurs des patrimoines universitaires.

Ces trois catégories de personnel sont, en effet, engagées sur base de contrats d'emploi et non sur base statutaire. Elles ne sont pas soumises au régime pécuniaire du personnel statutaire et la source de paiement de leurs appointements est différente (enveloppe budgétaire des écoles, FOREM, ou ORBEM ou patrimoine des universités).

b) Des raisons objectives justifient donc un traitement différencié (voir a) ci-avant).

c) Le personnel de l'enseignement artistique dépend des compétences de M. le ministre Jean-Pierre Grafé. Au niveau statutaire, toutefois, le personnel de l'enseignement artistique organisé par la Communauté française dépend des dispositions statutaires (arrêté royal du 22 mars 1969, entre autres) applicables à l'ensemble du personnel enseignant. Il est donc traité de la même manière.

L'article 11 donne au décret un pouvoir qui appartient à l'Exécutif.

C'est inexact. Si divers arrêtés — pris par le Roi sans la moindre habilitation, sur le fondement de l'article 66, 2^o, de la Constitution — ont organisé le statut administratif, pécuniaire et social de la fonction publique, il n'est pas contesté que ce statut s'applique aux seuls agents de l'administration générale de l'« Etat » à l'exclusion notamment du personnel de l'enseignement régi par un statut légal propre en application de l'article 17 de la Constitution. C'est ainsi que pour ce qui concerne le personnel de l'enseignement de l'« Etat », la réglementation par laquelle il est accordé une allocation de fin d'année, à savoir l'arrêté royal du 23 octobre 1979, se fonde non pas directement sur la Constitution mais bien sur la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'« Etat » qui porte en son article 2 qu'il (le Roi) détermine notamment le statut pécuniaire...

Quant au personnel enseignant des universités ou au personnel de l'enseignement libre subventionné, la solution est encore plus évidente dans la mesure où pour le premier, la section de législation du Conseil d'Etat, dans son avis sur les arrêtés du 20 juillet 1990, fait observer que la mesure en cause ne peut se voir fondée que par un décret, tandis que pour le second, le projet de statut en cours d'élaboration est bien un projet de décret.

a) L'article 17, § 5, de la Constitution fonde la compétence du législateur décréteur pour fixer les principes propres aux différents statuts du personnel de l'enseignement.

b) La matière a été effectivement traitée par l'arrêté royal du 23 octobre 1979 pris en application de la loi du 22 juin 1964 relative à une matière (loi relative au statut des membres de l'enseignement de l'Etat) qui relève aujourd'hui de la compétence du législateur décréteur.

L'article 11 crée-t-il l'insécurité juridique ?

a) Le décret budgétaire transpose au niveau décréteur les dispositions d'un projet qui a déjà été soumis au Conseil d'Etat et à la consultation syndicale. Le Conseil d'Etat a souligné la compétence de la Communauté à régler cette matière. Quant à la consultation syndicale, son issue, si elle devait avoir lieu, est connue.

b) Cette question a déjà été traitée précédemment.

c) En ce qui concerne la remarque relative au caractère précipité du débat budgétaire, il convient d'observer qu'il appartient au Conseil et non à l'Exécutif de fixer l'ordre de ses travaux. Le souci de l'Exécutif est de permettre à la Communauté de disposer dès avant l'année 1991 d'un budget et d'éviter ainsi les égarements des gouvernements nationaux qui, par le passé, ont laissé l'Etat vivre pendant près de deux ans sous le régime des douzièmes provisoires.

d) Par application de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, toute disposition décréteurale, même budgétaire (encore que la Cour ne se soit pas prononcée sur ce point) est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. Quant à l'issue, en l'occurrence, d'un tel recours on peut noter qu'il convient de distinguer selon que l'on envisage les dispositions des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution (principe d'égalité, ...) ou les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat et des Communautés :

1^o Articles 6, 6bis et 17 de la Constitution

Pas plus les trois avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat que les requêtes en annulation introduites contre les arrêtés « chèques-repas » ne font état d'une éventuelle violation par ceux-ci des principes que fondent les articles 6, 6bis et 17 de la Constitution.

En toute légitimité, il est dès lors permis de défendre la thèse de la conformité des dispositions envisagées aux principes précités.

2^o Les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat et des Communautés

Cette question est intimement liée à celle de savoir si le législateur décréteur est compétent pour régler directement cette matière, question à laquelle il a déjà été répondu.

Si l'annulation devait être prononcée par la Cour d'arbitrage l'article 11 serait effectivement réduit à néant.

A propos de l'article 15, le ministre poursuit: les institutions universitaires libres ont, depuis toujours, la possibilité de placer leurs disponibilités de trésorerie, de quelque source qu'elles proviennent.

Il s'agit à l'article 15 du projet d'ajustement, de donner la même possibilité aux institutions de la Communauté (c'est-à-dire l'ULG, l'UMM et la FAGEM) qui, jusqu'ici, sont tenues, par la réglementation sur la comptabilité de l'Etat, de conserver des fonds à un compte courant postal.

Dorénavant, elles pourront le faire à une institution publique de crédit.

L'article 8 ne concerne pas les sommes mises à la disposition des universités mais bien le «Fonds des investissements immobiliers pour les universités», c'est-à-dire celui qui alimente les trésoreries des institutions de la Communauté par «avances de fonds».

Enfin, à propos du chapitre IV des sections 51, 52, 53, 55, 56 et 64, le ministre rappelle que la classification budgétaire utilisée est normalisée et résulte de directives internationales de l'ONU, de l'OCDE et de la CEE.

Dans le cadre de cette directive, l'enseignement subventionné est conventionnellement repris sous la rubrique du secteur public et ceci depuis toujours, pour des raisons évidentes de comparabilité statistique.

*
* *

IV. EXAMEN DES AMENDEMENTS ET VOTES

Les articles des tableaux budgétaires sont adoptés par 11 voix contre 2.

Les articles 1 à 4 du dispositif sont adoptés par 11 voix contre 2.

Article 5

Un amendement a été déposé par MM. Hazette et Neven tendant à supprimer cet article.

Se fondant sur les observations de la Cour des Comptes, l'auteur de l'amendement observe que «la Communauté française a mis en place depuis 1989 un mécanisme nouveau qui vise à conserver d'année en année les crédits non

utilisés, et ce, à l'encontre des dispositions légales relatives à la comptabilité publique».

Le ministre Ylieff se réfère à sa réponse à la Cour des Comptes.

Mis aux voix, l'amendement est rejeté par 11 voix contre 2.

L'article 5 est adopté par 11 voix contre 2.

Les articles 6 et 7 sont adoptés par 11 voix contre 2.

Article 8

MM. Hazette et Neven ont déposé un amendement tendant à supprimer cet article.

Cet amendement trouve également sa justification dans les observations de la Cour des Comptes, et notamment la remarque selon laquelle «sauf dérogation exceptionnelle, les comptables de la Communauté et de la Région ne peuvent ouvrir de comptes qu'auprès du Caissier de la Communauté ou de la Région». Il s'agit donc d'une dérogation à l'arrêté royal du 6 août 1990.

Le ministre Ylieff se réfère à la réponse qu'il a donnée antérieurement à la Cour des Comptes.

Mis aux voix, l'amendement est rejeté par 11 voix contre 2.

L'article 8 est adopté par 11 voix contre 2.

L'article 9 est adopté par 11 voix contre 2.

Article 10

Un amendement a été déposé par MM. Hazette et Neven tendant à supprimer cet article.

L'auteur de l'amendement se réfère d'une part à la Cour des Comptes qui observe que la disposition semble «vouloir abroger, avec effet rétroactif, la disposition légale en vigueur qui serait ainsi annulée *ab initio*. Cet article aurait donc une portée normative et permanente; il constituerait ainsi un cavalier budgétaire dont le caractère irrégulier est très largement dénoncé par la jurisprudence et la doctrine.»

D'autre part, M. Hazette se réfère à l'article 56 du règlement du Conseil de la Communauté française, lequel prévoit que «au cas où, dans le projet de décret budgétaire, des dispositions de nature normative seraient proposées, ces dispositions sont disjointes et font l'objet d'un projet de décret distinct».

Le ministre Ylieff admet que la disposition en discussion ait une portée normative mais il

souligne que cette pratique n'est pas exceptionnelle. Le ministre se réfère notamment à l'article 14 du décret budgétaire relatif au budget de la RTBF pour l'année 1990.

Le ministre ajoute que cette disposition, certes normative, a un caractère budgétaire et que c'est donc à bon droit qu'elle figure dans le projet de décret.

M. Hazette demande l'application de l'article 56 du règlement du Conseil.

Le ministre Ylief propose de s'en tenir au texte du dispositif tel qu'il est proposé par l'Exécutif, comme ce fut le cas lors de l'examen du budget initial de 1990, pour des dispositions similaires.

Un membre estime que les réflexions de l'auteur de l'amendement méritent d'être approfondies. Au demeurant, il s'étonne quelque peu de la passion actuelle de l'opposition à l'égard des cavaliers budgétaires et de la demande répétée d'un recours à l'article 56 du règlement du Conseil, lequel article existe depuis 18 ans et d'ailleurs été repris au règlement de la Chambre.

Avant tout, il fait observer que cet article 56 suppose que la disposition contestée contienne une règle normative: or la première fois que l'opposition a eu recours à une demande d'application de cet article 56, il s'agissait d'une nomination et donc pas d'une disposition normative.

Ceci étant précisé, l'intervenant souhaite que d'une façon générale le Conseil soit attentif à l'usage de cavaliers budgétaires, c'est-à-dire de dispositions qui ne constituent ni une prévision de recettes ni une autorisation de dépenses. En effet, la doctrine et les professeurs de droit répètent qu'il convient de ne pas mélanger les genres: d'une part parce que de telles dispositions risquent de ne pas être suffisamment perçues et discutées par les parlementaires, lesquels ne disposent pas non plus de l'avis du Conseil d'Etat à leur sujet, et d'autre part parce qu'il est contre-indiqué de mélanger des dispositions à caractère permanent et non permanent, ce qui entraîne une insécurité juridique et complique la tâche des praticiens.

Pourquoi dans les faits ne s'en tient-on pas à ce point de vue, se demande l'intervenant. Car il faut bien constater que, en dépit des observations de la Cour des Comptes, on trouve beaucoup d'exceptions dans les budgets. Cette question mériterait d'être approfondie.

Rappelant la justification développée par M. Hazette lors de la discussion générale du projet budgétaire à l'appui de son amendement tendant à supprimer l'article 11 (qui traite des «chèques-repas»), l'intervenant relève que

deux arguments avaient été avancés: la réglementation proposée relèverait de la compétence exclusive de l'Exécutif, et en tout cas elle ne pourrait être insérée dans une loi budgétaire.

Quant à la première objection: s'il est vrai que, selon l'opinion généralement admise, les articles 66, 67 et 29 de la Constitution réservent à l'Exécutif tout ce qui concerne l'administration et les fonctionnaires, il convient d'observer que ce principe a connu beaucoup d'exceptions, et surtout qu'il est admis qu'il ne concerne pas l'enseignement. L'article 17, § 5 de la Constitution ne fait-il pas expressément appel à la loi et au décret? S'agissant des enseignants, l'Exécutif ne peut donc intervenir que si et dans la mesure où un décret le prévoit.

Quant à la deuxième objection, qui ramène à la controverse relative aux «cavaliers budgétaires», l'intervenant déclare que, personnellement, il n'est pas favorable à un mélange de dispositions légales de nature différente, en raison des inconvénients soulignés par la doctrine: des dispositions de caractère permanent même si elles ont un lien avec les recettes ou avec les dépenses prévues dans le budget, devraient, à son estime, figurer dans un décret distinct, — par exemple dans un «décret-programme».

Cependant, a poursuivi l'intervenant, la question se pose différemment lorsqu'il s'agit de déroger momentanément à une règle, pour une durée ne dépassant pas l'année budgétaire considérée et en fonction des recettes et dépenses prévues dans la loi budgétaire: dans ce cas le cavalier budgétaire n'a plus l'inconvénient de mêler ce qui est règle permanente et ce qui ne l'est pas.

L'intervenant a relevé une série d'exemples de lois budgétaires où, par certains articles, l'on a dérogé à une loi déterminée, du moins pour la durée de l'exercice budgétaire ... quitte à renouveler cette dérogation les années suivantes. Ainsi la loi budgétaire de l'Education nationale pour 1967 avait permis une dérogation au prescrit de la loi du pacte scolaire en ce qui concerne la subvention-traitement des enseignants prêtres et religieux ..., et cette dérogation a été répétée les cinq années suivantes, jusqu'au jour de 1973 où le législateur a modifié la législation du Pacte scolaire.

Or, fait remarquer l'intervenant, l'article 11 du dispositif du projet de décret contenant l'ajustement du budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1990 et l'article 33 du projet de décret contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1991, pour lesquels M. Hazette a déposé des amendements, paraissent bien avoir un caractère provisoire puisque cette disposition est répétée. L'intervenant souhaiterait

cependant que les ministres lui confirment son interprétation.

Le ministre Ylieff, se référant au texte du pré-accord proposé au Front commun syndical le 24 novembre dernier, confirme que l'article 11 du projet de décret contenant l'ajustement du budget 1990 est bien une disposition momentanée puisque « l'Exécutif s'engage à rechercher ... une autre formule de défiscalisation de la prime de fin d'année que celle des chèques-repas ... ».

En ce qui concerne l'article 10 du dispositif de l'ajustement du budget 1990, le ministre Ylieff souligne qu'il s'agit également d'une disposition provisoire, circonstancielle et circonscrite dans le temps puisqu'il existe un avant-projet de décret relatif aux investissements immobiliers universitaires (cela figure également dans le texte du pré-accord).

M. Hazette reconnaît que l'application de l'article 56 du règlement du Conseil n'était pas adéquate en ce qui concerne la disposition relative à une nomination. En revanche, M. Hazette constate que le ministre Ylieff a bien reconnu le caractère normatif de l'article 10. Aussi demande-t-il le recours à l'article 56 du règlement. M. Hazette demande également que la Commission se livre *in tempore non suspecto* à un colloque sur l'orthodoxie budgétaire; il convient en effet que l'on évite autant que possible le recours à la multiplication des fonds (ainsi que c'est le cas à la section particulière du Titre IV), aux nominations via les lois budgétaires, aux modifications importantes de la loi du Pacte scolaire (exemple: dérogations au caractère annuel et forfaitaire des subventions de fonctionnement).

L'auteur de l'amendement insiste sur le fait que le recours à l'article 56 du règlement est important maintenant au vu des difficultés financières de la Communauté française. Si la Cour d'arbitrage devait annuler les dispositions en question, ce serait l'insécurité juridique. Il plaide donc en faveur d'un consensus en vue d'une plus grande orthodoxie budgétaire et afin d'éviter à l'avenir toute dérive.

L'intervenant précédent estime que la suggestion de M. Hazette devrait être retenue et examinée par la Conférence des présidents, laquelle pourrait par exemple charger la Commission des Affaires générales, des finances et du règlement de proposer des règles qui seraient admises par tous les partis. Pour le reste, à moins que le législateur ne modifie les règles ou que le règlement de l'Assemblée ne soit changé, on peut admettre dans la loi budgétaire, un article qui a une portée financière en rapport avec le budget et qui est limitée à l'exercice budgétaire.

Si on le souhaite, ajoute cet intervenant, on pourrait éventuellement déposer une proposition d'interprétation de l'article 56 du règlement du Conseil en ce sens: les dispositions d'ordre normatif de caractère permanent devraient être distraites des lois budgétaires. C'est assurément à ce genre de dispositions normatives qu'ont songé les auteurs du règlement de 1972.

Le ministre Ylieff rappelle que l'Exécutif a déposé un avant-projet de décret sur l'enseignement universitaire; les dispositions relatives aux investissements immobiliers seront traitées dans ce cadre-là.

Mis aux voix, l'amendement de M. Hazette à l'article 10 est rejeté par 12 voix contre 2.

L'article 10 est adopté par 12 voix contre 2.

Article 11

M. Hazette a déposé un amendement tendant à supprimer cet article. En effet, selon l'auteur de l'amendement, cet article n'a pas sa place dans un projet de budget et devrait, par ailleurs, en vertu de l'article 56 du règlement du Conseil de la Communauté française, être disjoint du projet de décret budgétaire (cf. ci-dessus).

Les arguments pour et contre cet amendement ont déjà été développés lors de l'examen de l'article 10 ainsi qu'à l'occasion des réponses fournies par le ministre Ylieff lors de l'examen des articles.

Mis aux voix, l'amendement est repoussé par 12 voix contre 2.

M. Hazette a déposé un amendement subsidiaire tendant à compléter le paragraphe 1^{er} de l'article 11. En effet, selon l'auteur, il convient de rétablir l'égalité entre les différentes catégories du personnel.

Le ministre Ylieff se réfère à sa réponse antérieure et fait remarquer que les catégories de personnel ayant un statut différent sont le fait des ministres qui l'ont précédé.

Le régime contractuel du personnel ouvrier, gens de métier et de service des établissements d'enseignement de la Communauté fait référence au statut pécuniaire du personnel statutaire.

Il n'est donc fait explicitement mention dans aucun texte du droit à la prime de fin d'année.

Cependant, cette prime a, jusqu'ici, été octroyée sur base d'instructions éparses. L'octroi de cette prime peut donc être interprété

comme faisant partie intégrante mais non écrite du contrat d'engagement.

Ledit contrat ne peut être modifié unilatéralement. Le fait pour la Communauté d'inclure cette catégorie de personnel dans les dispositions relatives à l'octroi de chèques-repas était susceptible de créer des problèmes pour les établissements d'enseignement de la Communauté en cas de requête devant le tribunal du travail.

M. Hazette souligne que, en vertu de l'article 17, § 4 de la Constitution, le personnel contractuel engagé sous l'emprise de l'arrêté royal n° 296, doit bénéficier des mêmes avantages que les autres catégories de personnel.

Le ministre Ylieff répond que cet article 17, § 4 de la Constitution doit être lu à la lumière de la jurisprudence relative à l'article 6.

L'amendement subsidiaire est repoussé par 11 voix contre 2.

L'article 11 est adopté par 11 voix contre 2.

Les articles 12 à 14 sont adoptés par 11 voix contre 2.

Article 15

MM. Hazette et Neven ont déposé un amendement tendant à supprimer cet article.

L'auteur justifie son amendement en se référant aux observations de la Cour des comptes et à son amendement relatif à l'article 8 du dispositif.

L'amendement est repoussé par 11 voix contre 2.

L'article 15 est adopté par 11 voix contre 2.

Les articles 16 à 21 sont adoptés par 11 voix contre 2.

L'ensemble du projet de décret est adopté par 11 voix contre 2.

Le présent rapport a été lu et approuvé le 5 décembre 1990.

Le Rapporteur,
Ph. CHARLIER.

La Présidente,
Antoinette SPAAK.

AMENDEMENTS DEPOSES EN COMMISSION

A. Amendements déposés par M. Hazette

1° A l'article 11

Supprimer cet article.

Justification

L'article 11 définit les catégories du personnel qui peuvent bénéficier des titres-repas. Il met un terme à un arrêté royal établissant des droits pour le personnel et établit de nouveaux droits.

Cet article en ses §§ 1^{er}, 2 et 3 n'a pas sa place dans un projet de budget.

L'article 56 du règlement du CCF est clair: les dispositions de nature normative doivent être disjointes du projet de décret budgétaire et faire l'objet d'un projet de décret distinct.

Si cette raison ne suffisait pas, on ajouterait que, la matière étant contentieuse, l'Exécutif ne peut éviter l'avis du Conseil d'Etat en profitant du décret budgétaire.

Il convient d'observer encore que si l'action déjà introduite par les organisations syndicales contre le régime des titres-repas, se doublait — et la perspective est probable — d'une action à la Cour d'arbitrage visant l'annulation de l'article 11 au budget 1990 et du même article au budget 1991, l'insécurité juridique compromettrait l'essentiel du montage financier élaboré par l'Exécutif pour financer les 2 p.c. d'augmentations barémiques accordées au 1^{er} novembre 1990.

En agissant comme il le fait, l'Exécutif reporte la solution des problèmes qu'il pose à l'Exécutif qui sortira du prochain scrutin!

2° A l'article 11: amendement subsidiaire

Ajouter au § 1^{er}:

— aux agents contractuels subventionnés, mis à la disposition des pouvoirs organisateurs d'enseignement;

— au personnel contractuel de la catégorie des gens de métier et des services, engagé par les établissements de la Communauté française en application de l'arrêté royal n° 266;

— aux stagiaires, engagés en application du stage des jeunes;

— aux collaborateurs du patrimoine des universités qui ne sont pas visés aux alinéas 1^{er}, 4 et 5.

Justification

1. Dans les dispositions du Titre I du présent projet, les ACS sont explicitement désignés. Il importe donc de les identifier dans l'article.

2. Le bénéfice de la loi du 22 juin 1964 a été retiré au personnel de maîtrise, gens de métier et des services par l'arrêté royal n° 296. Il faut donc préciser si le personnel contractuel engagé sous l'emprise de cet arrêté royal n° 296 bénéficie lui aussi des titres-repas ou de l'allocation de fin d'année. Il ne faudrait pas qu'il soit privé de l'un et l'autre avantages.

3. Voir justification donnée sous le n° 1.

4. Le personnel visé dans cet alinéa ne paraît pas être désigné aux alinéas 1^{er}, 4 et 5 de l'article 11. Il importe de préciser ses droits. Le personnel scientifique, le PATO, le personnel académique sont visés explicitement. Les collaborateurs du patrimoine ne le sont pas. Quels sont leurs droits aux titres-repas ou à l'allocation de fin d'année?

B. Amendements déposés par MM. Hazette et Neven

1° A l'article 5

Supprimer cet article.

Justification

La Cour des comptes fournit la justification.

«La Communauté française a mis en place depuis 1989 un mécanisme nouveau qui vise à conserver d'année en année les crédits non utilisés, et ce, à l'encontre des dispositions légales relatives à la comptabilité publique.

Ce mécanisme susvisé prévoit (article 5 de l'ajustement du budget 1990) que les crédits de ce budget qui n'ont pas donné lieu à engagement (direct ou sur état estimatif) au cours de l'année précitée sont transférés sur trois fonds de la section particulière (articles 66.44.B, 66.45.B et 66.46.B) pour permettre à chacun des deux ministres concernés de les redistribuer

par la suite entre les articles de dépenses ressortissant aux secteurs qu'ils gèrent.»

2° A l'article 8

Supprimer cet article.

Justification

La Cour des comptes fournit la justification.

« Des dérogations temporaires à l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 6 août 1990, fixant les modalités d'organisation de la Trésorerie des Communautés, des Régions et de la Commission communautaire commune, se trouvent également introduites dans les budgets.

L'article précité prévoit que, sauf dérogation, dans des cas exceptionnels, les comptables de la Communauté ou de la Région ne peuvent ouvrir de comptes qu'auprès du Caissier de la Communauté ou de la Région.

A titre informatif, il faut relever que les projets de décrets budgétaires à l'examen prévoient des dérogations à cette règle :

1) à l'article 10 du budget de 1991 (article 8 de l'ajustement) : par le placement sur un compte ouvert auprès d'une institution publique de crédit du disponible du « Fonds immobilier pour les Universités » pour lequel un crédit de 200 millions de francs a été ouvert à l'article 01.01.18 de la section 54, titre II, partie II du tableau I (page 37 du projet d'ajustement 90). Ce fonds sera également alimenté par les intérêts de ce placement. »

3° A l'article 10

Supprimer cet article.

Justification

On s'en remettra à la Cour des comptes qui observe :

« Cet article du dispositif budgétaire est critiquable à plusieurs titres.

Notamment du point de vue du droit budgétaire, cette disposition est ambiguë. Elle se présente comme une dérogation temporaire à la législation en vigueur, dérogation qui n'aurait normalement d'effet que durant l'année budgétaire concernée, puisqu'elle est insérée tant dans le dispositif de l'ajustement 90 que dans celui du budget pour 1991.

Cependant, en stipulant que « le dernier alinéa de l'article 3 (article qui prévoit la restitution d'une partie du produit des aliénations) de la loi du 24 juillet 1969 (...) est rapporté » elle semble, au contraire, vouloir abroger, avec effet rétroactif, la disposition légale en vigueur qui serait ainsi annulée *ab initio*. Cet article aurait donc une portée normative et permanente; il constituerait ainsi un cavalier budgétaire dont le caractère irrégulier est très largement dénoncé par la jurisprudence et la doctrine. »

En application du règlement du CCF, cet article doit être disjoint du décret budgétaire.

4° A l'article 15

Supprimer cet article.

Justification

La Cour des comptes fournit la justification donnée aux trois premiers paragraphes de la justification de l'amendement précédent.

Elle ajoute, concernant cet article : « par le placement auprès d'une IPC des moyens disponibles sur avances de fonds octroyés pour les investissements des institutions universitaires de la Communauté ».

L'Exécutif déroge à l'arrêté royal du 6 août 1990.

