

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Budget et l'Energie, le 19 mai 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant règlement du contrôle budgétaire", a donné le 3 décembre 1984 l'avis suivant :

Le projet d'arrêté de l'Exécutif soumis au Conseil d'Etat tend à remplacer, en ce qui concerne la Région wallonne, une série de dispositions de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Les articles 1er à 4 et 7 à 15 ont cet objet.

Une première question de compétence doit, dès lors, être examinée : l'Exécutif régional a-t-il le pouvoir d'organiser son propre système de contrôle budgétaire et, éventuellement, dans quelles limites ?

Certes, le principe général est l'autonomie financière de la Région et ce principe est concrétisé, d'une part, par l'octroi à la Région de la personnalité juridique et, d'autre part, par le fait que la Région assume elle-même la responsabilité de ses engagements financiers (1).

Cette autonomie financière doit, toutefois, s'exercer dans un cadre qui est défini par les paragraphes 2 à 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le paragraphe 2, en particulier, prévoit :

"Les dispositions des lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat sont d'application au budget".

.../...

(1) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, articles 3 et 15.

A première vue, cette disposition doit être interprétée restrictivement, puisqu'elle limite le principe de l'autonomie financière des Régions. Visant expressément les lois du 15 mai 1846 et du 28 juin 1963, elle ne peut être invoquée, pourrait-on en déduire, pour rendre applicable à la Région l'arrêté royal du 5 octobre 1961. Cet arrêté royal ne se présente pas comme un règlement pris pour l'exécution des lois sur la comptabilité de l'Etat, mais plutôt comme un texte autonome, par lequel le pouvoir exécutif national règle son propre fonctionnement. Il n'appartient d'ailleurs pas, normalement, au pouvoir législatif de prescrire des mesures de contrôle administratif et budgétaire, qui sont des mesures de contrôle interne et qui subordonnent, notamment, certaines initiatives de certains membres du Gouvernement à l'accord d'un ou plusieurs autres Ministres. Il serait peu compatible avec le principe traditionnel de la séparation des pouvoirs que les dispositions de l'arrêté royal portant organisation du contrôle administratif et budgétaire prennent la forme d'une loi.

Mais un examen plus attentif de la loi spéciale du 8 août 1980, de ses travaux préparatoires et de la pratique qui a été suivie depuis son entrée en vigueur, conduit à une conclusion différente.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement formulait, à propos de l'article 12, qui allait devenir l'article 13 de la loi, les observations suivantes :

"Aux §§ 2 à 6, on se réfère, en ce qui concerne le contrôle budgétaire et financier des budgets de la Région et de la Communauté, à la législation existante, qui sera néanmoins appliquée par les organes compétents. C'est que, d'une part, il n'est pas indiqué d'élaborer de nouvelles règles et, d'autre part, l'octroi de la personnalité juridique à la Région et à la Communauté devrait théoriquement avoir pour conséquence que les dispositions légales relatives au contrôle budgétaire et financier du budget de l'Etat ne sont pas applicables à leurs

budgets" (1).

Ceci révèle l'intention du Gouvernement de rendre applicables à la Région comme à la Communauté, malgré le principe de l'autonomie financière de ces institutions, les dispositions applicables à l'Etat en ce qui concerne le contrôle budgétaire.

Mais le même exposé des motifs vise, toujours dans le commentaire des mêmes dispositions, l'arrêté royal portant organisation du contrôle administratif et budgétaire :

"En ce qui concerne le contrôle administratif et budgétaire réglé par l'arrêté royal du 5 octobre 1961, celui-ci demeurera également applicable dans la Région et la Communauté sur la base de ce qui est déjà fixé par l'arrêté royal du 6 juillet 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions" (2).

Les articles 8 et 9 de l'arrêté royal du 6 juillet 1979 portant organisation provisoire des Exécutifs des Communautés et des Régions avaient effectivement adapté, par un système qui anticipait sur celui de l'article 13, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, les mécanismes du contrôle administratif et budgétaire de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 afin de maintenir son application dans les matières relevant des Communautés et des Régions.

La portée qui avait ainsi été donnée à l'article 13 de la loi spéciale n'a fait l'objet d'aucune contestation dans la suite des travaux préparatoires. Tous les amendements proposés pour modifier cet article ont été rejetés (3).

.../...

(1) Doc. Sénat 434 (1979-1980), n° 1, p. 38.

(2) Ibidem, p. 39.

(3) Doc. Sénat 434 (1979-1980), n° 2, pp. 224 à 227.
Doc. Ch. 627 (1979-1980), n° 10, pp. 122 et 123.

Il paraît donc clair que, même si cela ne s'est pas traduit dans le texte de la loi du 8 août 1980, l'intention du législateur était de maintenir, à l'égard des Régions et des Communautés, l'application du contrôle administratif et budgétaire en vigueur.

On remarquera d'ailleurs que, durant la première phase de la réforme des institutions, c'est-à-dire jusqu'au moment prévu par l'article 66, alinéas 3 et 4, l'arrêté royal du 5 octobre 1961 demeurerait applicable en ce qui concerne les Régions et les Communautés du simple fait que les Exécutifs demeureraient partie intégrante du Gouvernement national.

Avant même que cette première phase de la réforme des institutions ait pris fin, la loi-programme du 2 juillet 1981 est venue modifier la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat. L'article 81 de cette loi (qui portait le numéro 82 dans le projet de loi) a notamment fait l'objet du commentaire suivant dans l'exposé des motifs :

"Enfin, le contrôle administratif et budgétaire a pu être présenté comme un prolongement nécessaire des règles sur la comptabilité de l'Etat, sans que cela ne soulève d'objection de la part du législateur. Tel a été le cas dans le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (cfr. exposé des motifs du projet n° 434, Sénat, p. 39). Le moment semble opportun pour consacrer cette conception dans la législation" (1).

C'est ainsi qu'en vertu de cet article 81 de la loi du 2 juillet 1981, la loi du 28 juin 1963, visée à l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, comporte aujourd'hui, dans son titre Ier, un chapitre VII intitulé "Contrôle administratif et budgétaire" et contenant un seul article, l'article 32bis, qui dispose :

.../...

(1) Doc. Ch. 838 (1980-1981), n° 1, p. 26.

"Le contrôle administratif et budgétaire est exercé par le Comité ministériel du budget et le Ministre qui a le budget dans ses attributions assistés par les inspecteurs des finances, qui assument la fonction de conseiller budgétaire et financier du Ministre auprès duquel ils sont accrédités.

Les modalités de ce contrôle, tant au stade de la préparation qu'à celui de l'exécution du budget, sont réglées par le Roi sur proposition du Premier Ministre et du Ministre qui a le budget dans ses attributions et de l'avis des ministres qui en ont délibéré en Conseil.

Le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres peut fixer les cas dans lesquels les actes pris en violation des règles du contrôle administratif et budgétaire sont nuls de plein droit".

Il en résulte que l'arrêté royal du 5 octobre 1961, qui ne trouve plus uniquement son fondement dans l'article 29 de la Constitution, mais, en outre, dans l'article 32bis de la loi du 28 juin 1963 précitée, reste applicable mutatis mutandis aux Communautés et aux Régions.

Compte tenu de son fondement légal actuel, l'arrêté royal du 5 octobre 1961 ne peut être modifié, même en tant qu'il s'applique aux Régions et aux Communautés, que par un autre arrêté royal et non par arrêté d'un Exécutif de Région ou de Communauté.

Le texte de la loi spéciale en fournit d'ailleurs une confirmation supplémentaire. Son article 87, § 2, prévoit, en effet, que "Chaque Exécutif fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations, conformément aux dispositions réglant le contrôle administratif applicables aux ministères". Il est ainsi établi que l'arrêté royal du 5 octobre 1961 demeure applicable aux Communautés et aux Régions pour ce qui concerne les dispositions sur le contrôle administratif. Comme celui-ci est étroitement lié au contrôle budgétaire, notamment en raison du rôle dévolu aux inspecteurs des finances.

il se concevrait mal que les dispositions relatives au contrôle administratif soient applicables aux Régions et aux Communautés sans que celles relatives au contrôle budgétaire le soient de leur côté.

Enfin, il ne faut pas négliger le fait que le contrôle budgétaire se réalise par l'intervention des inspecteurs des finances. Ceux-ci "sont mis par le Ministre des Finances à la disposition de ses collègues", même s'ils "exercent leur mission sous l'autorité du Ministre auprès duquel ils sont accrédités" (article 21 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961). Ces hauts fonctionnaires sont recrutés et formés au sein du Ministère des Finances et même si, en leur qualité d'inspecteur des finances, ils remplissent leur mission dans divers autres départements, ils poursuivent leur carrière administrative au sein de leur département d'origine auquel ils ne cessent pas d'appartenir. Il se concevrait mal que le Ministre des Finances, Ministre du Gouvernement national, mette à la disposition des Exécutifs des Régions et des Communautés, des fonctionnaires à qui il confère une formation spécifique en vue de missions bien déterminées, pour accomplir des tâches qui seraient définies exclusivement par ces Exécutifs. Il apparaît ainsi que les nombreux articles de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 qui déterminent le rôle et les conditions des interventions des inspecteurs des finances, articles que l'arrêté en projet tend à modifier sur divers points, relèvent incontestablement de la compétence de l'autorité nationale.

Il n'en résulte pas pour autant qu'un Exécutif de Région ou de Communauté ne puisse pas arrêter des règles complémentaires aux dispositions qui régissent, au plan national, le contrôle administratif et budgétaire. Mais elles doivent alors être justifiées par des situations propres à la Région ou à la Communauté ou à l'ensemble des Régions et des Communautés (à l'exclusion de l'Etat) et elles ne peuvent comporter aucune dérogation aux

règles établies par la législation sur la comptabilité de l'Etat ou en vertu de celle-ci.

Il résulte de cette analyse des compétences en matière d'organisation du contrôle budgétaire que les articles 1er à 4 et 7 à 15 de l'arrêté en projet dépassent la compétence de l'Exécutif régional wallon.

L'article 5 paraît inutile dans la mesure où il répète ce qui est déjà prévu par les lois sur la comptabilité de l'Etat et sur la Cour des comptes, combinées avec l'article 83 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il excéderait la compétence de l'Exécutif régional dans la mesure où il entendrait déroger à ces règles. Pour le surplus, il concerne des matières étrangères au contrôle budgétaire et ne paraît pas avoir sa place dans le présent projet d'arrêté.

Seul l'article 6 du projet peut se justifier comme adaptant des règles de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 à une situation propre à la Région wallonne. Mais l'expression "Ministre des Finances" pour désigner un membre de l'Exécutif régional ne peut être utilisée, d'autant moins que lorsque la loi spéciale du 8 août 1980 recourt à cette dénomination, elle vise expressément le Ministre national (article 14). Cette observation concerne évidemment aussi la dernière phrase de l'article 1er du projet où cette dénomination est prévue de manière générale pour désigner le membre de l'Exécutif régional compétent dans les matières des finances et du budget.

Les observations qui précèdent, conduisent à conclure à l'incompétence de l'Exécutif régional wallon à l'égard de la plupart des dispositions du projet. Dès lors, il a paru au Conseil d'Etat qu'il n'y avait pas lieu de procéder à un examen détaillé des différents articles de ce projet.

La chambre était composée de

Messieurs :	R. VAN AELST,	conseiller d'Etat,	président,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,	
	P. FINCOEUR,		
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la	
	J. DE GAVRE,	section de législation,	
Madame :	R. DEROY,	greffier.	

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

R. VAN AELST.