

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.635/4
du 25 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 29 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un amendement (Doc., Parl. wall., 2007-2008, n/ 724/3) et sur des amendements n^{os} 1 à 6 (Doc., Parl. wall., 2007-2008, n/ 724/4) à la proposition de décret "visant à interdire aux mandataires publics d'exercer tout mandat public par le biais d'une société interposée", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

1. La section de législation du Conseil d'État est saisie d'une demande d'avis sur des amendements à une proposition de décret qui lui a déjà été soumise et a donné lieu, le 3 mars 2008, à l'avis 44.072/4.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui impartit la loi, et il ne lui appartient, dès lors, pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions faites par la section de législation. En pareil cas, l'avis porte uniquement sur les dispositions nouvelles.

En l'espèce, comme en témoigne très largement la justification qui en est donnée, les amendements déposés par MM. Bouchat et Pirlot l'ont manifestement été dans l'intention de donner suite aux observations faites dans l'avis 44.072/4. Il n'y a donc pas lieu, pour la section de législation, d'examiner ces amendements, et notamment de se prononcer sur la pertinence de la suite qu'ils procurent à l'avis précité.

Par contre, l'amendement déposé par Mme Pary-Mille et consorts contient une disposition entièrement nouvelle, dont le contenu est indépendant des observations faites dans l'avis 44.072/4.

Il appartient donc ici à la section de législation d'examiner - et d'examiner seulement - l'amendement déposé par Mme Pary-Mille et consorts.

2. Selon l'amendement déposé par Mme Pary-Mille et consorts, la Cour des comptes est chargée de vérifier le respect de l'interdiction prévue par la proposition de décret, le gouvernement wallon fixant les modalités de ce contrôle.

Les missions de la Cour des comptes sont définies par l'article 180 de la Constitution, qui prévoit également que la Cour des comptes est organisée par la loi.

Il résulte de plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État que l'énumération des missions de la Cour des comptes par l'article 180 de la Constitution doit être regardée comme limitative et qu'il n'est pas au pouvoir du législateur, quel qu'il soit, d'attribuer des compétences supplémentaires à cette institution ⁽¹⁾.

En tout état de cause, à supposer même que le pouvoir que la Constitution donne à la loi d'organiser la Cour des comptes couvre celui d'attribuer à celle-ci des compétences supplémentaires, il convient de rappeler que, selon la Cour constitutionnelle, lorsque des dispositions constitutionnelles, adoptées - comme tel est le cas de l'article 180 - avant la modification du 24 décembre 1970 portant création des Communautés et des Régions, utilisent "(...) les termes «par la loi», le constituant a uniquement voulu exclure cette matière de la compétence du pouvoir exécutif, de sorte que le législateur spécial peut confier aux Régions la compétence de régler cette matière, à condition que cette attribution soit expresse et précise" ⁽²⁾.

En l'espèce, l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions habilite ces niveaux de pouvoirs à établir des règles relatives à l'intervention de la Cour des comptes à l'égard des budgets et de la comptabilité des Communautés et des Régions et des organismes d'intérêt public qui en dépendent. Toutefois, cette compétence des Communautés et des Régions est soumise à l'adoption et à l'entrée en vigueur d'une loi déterminant les dispositions générales en la matière. Tel est l'un des objets de la loi du 16 mai 2003 fixant les

⁽¹⁾ Voir notamment en ce sens l'avis 40.948/2/V, donné le 11 septembre 2006, sur des amendements à une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, et la loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine (Doc. parl., Chambre, 2005-2006, n° 1397/5), et les références citées par cet avis.

⁽²⁾ Arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, considérant B.12.6.

dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Cependant, l'entrée en vigueur de cette loi à l'égard de la Région wallonne n'est prévue, pour l'heure, que le 1^{er} janvier 2009 ⁽³⁾. En attendant, conformément à l'article 71, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ce sont les dispositions fédérales en vigueur en la matière qui s'appliquent à la Région wallonne et aux organismes d'intérêt public qui en dépendent, et la Région wallonne ne peut donc régler cette matière.

Par ailleurs, aucune disposition expresse et précise n'attribue à la Région wallonne la compétence d'établir des règles relatives à l'intervention de la Cour des comptes dans le contrôle d'autorités - telles les institutions communales ou provinciales - autres que la Région elle-même et les organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Il convient aussi de relever que l'organisation de la Cour des comptes ne saurait être qualifiée de compétence instrumentale pouvant être exercée de manière concurrente par plusieurs législateurs.

En outre, la Cour des comptes étant une institution fédérale unique, la Région wallonne ne pourrait, en l'espèce, se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour adopter la disposition envisagée par l'amendement à l'examen.

Il n'est donc pas au pouvoir du législateur décrétal d'adopter celui-ci ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Article 17 de la loi du 16 mai 2003, et arrêté royal du 7 juin 2007 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de ladite loi.

⁽⁴⁾ Sur cette question voir divers avis de la section de législation du Conseil d'État, donnés par l'assemblée générale ou en chambres réunies : l'avis 35.831/VR, donné le 18 septembre 2003, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n/ 613/1, p. 51); l'avis 38.530/VR, donné le 28 juin 2005, sur l'avant-projet devenu le décret provincial de la Région flamande du 9 décembre 2005 (Doc., Vl. Parl., 2005-2006, n/ 473/1, pp. 269 à 272); et l'avis 39.080/AV, donné le 13 octobre 2005, sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende de wijziging van de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming" (Doc., Vl. Parl., 2005-2006, n/ 578/1, pp. 111 à 113).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE