CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.265/2
du 30 octobre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire'

Le 7 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Sport de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 octobre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 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.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Il résulte de la notification du Gouvernement de la Communauté française du 3 octobre 2013 (point B19), par laquelle le Gouvernement charge le Ministre du Budget et des Finances de requérir l'avis du Conseil d'État sur le projet à l'examen, que les articles 6, 7, 8 et 21 devront encore, sur certains points, « faire l'objet d'un arbitrage lors de l'examen en seconde lecture du projet ».

Si, à l'issue de cet « arbitrage », le texte présentement soumis au Conseil d'État devait être modifié, ces modifications devraient lui être soumises.

2. Dès lors que le projet envisage également l'intervention du Ministre de la Fonction publique dans le cadre des règles du contrôle administratif et budgétaire, ce dernier doit proposer l'arrêté, être associé à son exécution et le signer.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il ne faut citer comme fondement juridique du projet que les dispositions du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' (ci-après dénommé : le décret du 20 décembre 2011) qui confèrent une habilitation au Gouvernement mise en œuvre par l'arrêté en projet. Par conséquent, à l'alinéa 1er, les articles 2, 3, 16, 22, 39, 40, et 49 du décret ne doivent en tout cas pas être cités puisque ces articles ne confient aucun pouvoir réglementaire au Gouvernement.

Compte tenu de l'objet du projet, il conviendra par contre de citer l'article 37 du décret du 20 décembre 2011 puisque cet article charge le Gouvernement de fixer les règles relatives à l'organisation de la comptabilité.

2. Les considérants qui figurent aux alinéas 3 à 7, dont la contribution à la compréhension du projet n'apparaît pas, seront omis.

3. À l'alinéa 10, devenant l'alinéa 5, il faut écrire « … des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 1er

Les mots « visé à l'article 2, 1° » sont inutiles puisque la définition donnée à l'article 2, 1°, vaut pour tout l'arrêté.

Article 3

Le projet n'est pas suffisamment précis lorsqu'au paragraphe 4 il se réfère aux « normes de contrôle interne internationalement reconnues dans le secteur public ».

Articles 26 à 28

1. Selon l'article 47 du décret du 20 décembre 2011, le Gouvernement organise l'audit interne en lui attribuant l'indépendance nécessaire à sa fonction.

La section de législation n'aperçoit pas quelle disposition du projet permet de garantir l'indépendance de la direction de l'audit interne dans l'accomplissement de ses missions.

Le projet doit être complété en ce sens.

2. À l'article 28, alinéa 1er, « les normes professionnelles de l'audit interne et la charte d'audit interne du Ministère » doivent être mieux identifiées.

Article 30

L'alinéa 4 prévoit notamment que

> « [l]e Gouvernement délibère de tout projet [...] d'arrêté organique du Gouvernement ainsi que de toute mesure à caractère réglementaire relatifs aux matières qui relèvent de la Communauté dont l'adoption serait de nature à avoir une incidence, soit sur les recettes, soit sur les dépenses ».

En vertu de l'article 69, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles,

> « [s]ans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque gouvernement délibère collégialement [...] de toutes affaires de sa compétence ».

Sur la base de cette disposition, de nombreux arrêtés de Gouvernement ont accordé des délégations aux membres de celui-ci, en ce compris sur des « mesure[s] à caractère réglementaire relati[ve]s aux matières qui relèvent de la Communauté dont l'adoption serait de nature à avoir une incidence, soit sur les recettes, soit sur les dépenses ». Il ne peut être exclu que pareilles délégations aient été accordées pour l'adoption d'arrêtés pouvant être qualifiés d'organiques.

L'alinéa à l'examen doit être interprété, semble-t-il, comme ne revenant pas sur ces délégations accordées dans le passé mais comme fixant une règle de conduite pour l'avenir, le Gouvernement pouvant toujours, dans l'avenir, énoncer une règle particulière qui dérogerait à celle à présent examinée.

Si l'intention de l'auteur du projet devait être différente quant aux délégations accordées dans le passé, il devrait expressément revenir sur celles-ci.

Article 44

1. Le contrôle administratif et budgétaire ne peut se limiter, en ce qui concerne l'intervention des inspecteurs des finances, à la vérification de la conformité des propositions qui leur sont soumises « aux décisions du Gouvernement et aux décisions ministérielles ». Le contrôle qu'ils exercent doit s'entendre d'un contrôle qui porte sur la légalité entendue au sens large (c'est-à-dire le respect des normes juridiquement obligatoires).

La disposition sera modifiée pour en rendre compte.

2. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi, à la différence du projet qui fait l'objet de l'avis 52.264/2 donné ce jour sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire', l'article 44 du projet se termine par les mots « s'il s'agit de proposition de l'administration ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Yves KREINS