CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.324/2
du 16 novembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable'

Le 19 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le code wallon du Logement et de l'Habitat durable'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le dossier adressé au Conseil d'État ne contient pas les tableaux de transposition de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres', dont le point (29) expose :

> « Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel 'Mieux légiférer' [1], les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de l'Union, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition et à les rendre publics ».

Comme l'a déjà rappelé la section de législation du Conseil d'État [2] :

> « Ces tableaux sont en effet très utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie de ce projet mais aussi pour les destinataires des règles :
>
> a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du projet pour atteindre le résultat exigé par la directive ;
>
> b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;
>
> c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;
>
> d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaître leur origine » [3].

Les tableaux de transposition seront annexés au projet de décret lors de son dépôt au Parlement.

---

[1] *Note de bas de page 1 de la directive* : JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

[2] Voir l'avis 50.706/4 donné le 27 décembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 10 mai 2012 'transposant la Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 579/1, pp. 24-34).

[3] Sur les tableaux de transposition, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 191 à 194. Voir également le rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.conseildetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 et suiv.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'auteur de l'avant- projet, l'article 3, § 1er, 6°, en projet, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon' (article 9 de l'avant-projet), inclut le « Parlement » dans le champ d'application de l'avant-projet pour le motif que le Parlement constitue une « administration d'État fédéré » du secteur « administration publique » qui fait partie du « périmètre de consolidation » du système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne et est à ce titre soumis à des normes comptables visant à permettre une comparabilité des économies des États membres de l'Union européenne [4].

Comme l'explique de manière générale l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'inclusion d'une entité dans le champ d'application du décret du 15 décembre 2011 implique pour celle-ci des obligations en matière de budget, de comptabilité et de rapportage.

En ce qui concerne le Parlement, la section de législation relève plus spécifiquement, d'une part, que l'article 52/1, en projet (article 29 de l'avant-projet) prévoit que son système de comptabilité publique devra faire l'objet d'un audit indépendant que le Parlement pourra confier à son choix soit à la Cour des comptes soit à un organisme indépendant public ou privé [5] et, d'autre part, que l'article 79, en projet (article 51 de l'avant-projet) soumet le Parlement à l'obligation d'établir un budget annuel comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses, le Parlement restant par ailleurs libre de structurer ce budget comme il l'entend [6].

2. L'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :

> « Chaque Parlement arrête son règlement d'ordre intérieur, dans lequel il prévoit notamment que le bureau du Parlement ainsi que les commissions seront composés suivant le système de la représentation proportionnelle de ses groupes politiques ».

Cette disposition a notamment pour objet d'énoncer, pour les parlements de communauté ou de région, une règle équivalente à celle prévue pour les Chambres fédérales, par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel :

> « Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ».

---

[4] Le périmètre de consolidation est défini comme le sous-secteur 1312 « Administrations d'État fédérés » du secteur 13 « Administrations publiques » au sens du règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne' (voir l'article 2, 25°, en projet, tel qu'il résulte de l'article 8, f), de l'avant-projet).

[5] L'obligation de soumettre les systèmes de comptabilité des entités faisant partie du périmètre de consolidation issu des normes européennes à un audit indépendant public ou privé résulte de l'application des mêmes normes.

[6] Sur ce dernier point, voir l'article 87, § 6, en projet, (article 61 de l'avant-projet).

3. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises, la disposition constitutionnelle précitée vise à garantir l'indépendance de chaque assemblée fédérale non seulement vis-à-vis de l'autre, mais également à l'égard du pouvoir exécutif [7].

Il n'appartient donc pas, en principe, à la loi ou au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions. De la même manière, la loi ne peut créer une commission parlementaire, ni lui attribuer une compétence particulière, ni régler la manière dont celle-ci sera exercée [8].

4. Dans certaines hypothèses, il a cependant été admis que la loi intervienne – et même doive intervenir – dans un domaine qui relève du « mode suivant lequel [chaque chambre] exerce ses attributions » [9].

Le premier cas est celui où sont imposées à des tiers des restrictions à leurs droits ou certaines obligations, principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi [10]. L'organisation par la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, du droit d'enquête parlementaire en est l'illustration la plus nette. Aucune disposition obligatoire pour le citoyen ne peut trouver sa source dans le règlement d'une assemblée.

---

[7] J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Antwerpen, Maklu, 1999, p. 297.

[8] Voir notamment l'avis 18.502/2 donné le 8 juin 1988 sur une proposition devenue la loi du 18 juillet 1991 'organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 162/2-1988) ; l'avis 25.413/2 donné le 16 octobre 1996 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements' (*Doc. parl.*, Sénat, 1996-1997, n° 390/2) ; l'avis 26.054/4 donné le 3 mars 1997 sur une proposition devenue la loi du 10 mars 1998 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes' (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3) ; l'avis 33.638/3 donné le 24 septembre 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2141/001) ; l'avis 40.390/2 donné le 5 juillet 2006 sur une proposition de loi 'instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif' (*Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 648/2) ; l'avis 53.935/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale de déontologie' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2245/2). Plus généralement, voir J. VELAERS, *op cit.*, pp. 250-251, 297-299, 519-20; J. VELU, Droit public, T I, Le statut des gouvernants, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 521-525.

[9] Voir sur ce point, pour un exposé de portée générale, l'avis 12.260/1/AG donné le 4 juin 1975 sur un projet de loi 'réglant la responsabilité juridique des Ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1974-1975, n° 651/1, pp. 20 et suiv.).

[10] Voir également : J. VELAERS, *op.cit.*, p. 297 ; J. VELU, *op.cit.*, p. 524 ; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1995, n° 214, p. 192 ; F. MEERSCHAUT, « Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende Kamers na de wet van 30 juni 1996 », in M. VAN DER HULST en L. VENY, Parlementair recht - Commentaar en teksten, Gent, Mys en Breesch, A.2.5.3.3, p. 8. Voir aussi l'avis 24.328/2 donné le 29 mars 1995 sur un projet devenu la loi du 2 mai 1995 'relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine' (*Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1334-2).

La seconde hypothèse dans laquelle l'intervention du législateur est admise est celle, spécifique au bicaméralisme, où le problème, par sa nature même, exige impérativement une solution uniforme au sein des deux chambres que seule la loi est en mesure d'apporter [11].

La section de législation du Conseil d'État a raisonné de cette façon notamment en ce qui concerne la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' [12]. L'avis précité a toutefois estimé que le législateur devait limiter son intervention aux règles essentielles, le surplus étant confié non pas au Roi, mais, en ce qui concerne l'élaboration des lois, aux règlements des assemblées [13].

5. En l'espèce, l'inclusion du Parlement dans le champ d'application du décret en projet a indéniablement pour effet d'interférer dans l'autonomie réglementaire dont dispose le Parlement pour élaborer les règles régissant ses méthodes de travail puisqu'il ne pourrait plus organiser sa gestion comptable que dans le respect des principes posés par l'avant-projet et par le décret du 15 décembre 2011 que l'avant-projet modifie.

Il y a lieu de constater que cette interférence ne saurait se fonder sur aucune des deux hypothèses dans lesquelles, jusqu'à présent, il est admis que le législateur matériel peut, sans violer l'article 60 de la Constitution, se saisir de questions qui relèvent normalement de l'autonomie réglementaire des assemblées.

En effet, il n'apparaît pas que le présent avant-projet crée une obligation quelconque à charge des tiers et il n'apparaît pas non plus que l'avant-projet procède de l'hypothèse dans laquelle il est nécessaire d'imposer une uniformité de situation ou de procédure dans les deux Chambres puisque le bicaméralisme n'a pas cours au sein des institutions fédérées.

6. L'on ne saurait toutefois en déduire que l'avant-projet violerait l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 en prévoyant que le Parlement est soumis au décret en projet.

En effet, raisonner de la sorte serait perdre de vue que si l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'instar de l'article 60 de la Constitution, procède de l'intention d'assurer aux assemblées une indépendance en vertu de laquelle elles disposent de toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant leurs méthode de travail, l'autonomie qui leur est ainsi conférée est uniquement attribuée dans le dessein que les règles relatives à leur

---

[11] A. ALEN, *op. cit.*, n° 214, p. 192; F. MEERSCHAUT, *op. cit.*, A.2.5.3.3., p. 9.

[12] Voir l'avis 6.859/1 donné le 10 novembre 1959 sur un projet devenu la loi du 31 mai 1961, précitée (*Doc. parl*, Sénat, 1959-1960, n° 116, p. 10). Dans le même sens : l'avis 6.765/2 donné le 11 septembre 1959 sur un projet devenu la loi du 18 mai 1960 'organique des Instituts de Radiodiffusion-Télévision belge' (*Doc. parl.*, Sénat, session 1958-1959, n° 317, p. 28) ; l'avis 17.060/9 donné le 12 février 1986 sur une proposition de loi 'réglant l'assistance aux membres des conseils provinciaux, communaux et d'agglomération qui, en raison d'un handicap physique, se trouvent dans l'impossibilité d'exercer pleinement leur mandat' (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 22/2) ; voir aussi : J. VELAERS, *op. cit.*, p. 298 ; J. VELU, *op. cit.*, pp. 523-524.

[13] Voir l'article 2, alinéa 4, de la loi du 31 mai 196.

organisation et à leur fonctionnement ne puissent dépendre de la sanction du pouvoir exécutif ou de la décision de toute autre autorité.

Dès lors, indépendamment des exceptions déjà admises au pouvoir réglementaire des assemblées, il est clair que l'autonomie conférée à ces dernières ne trouve naturellement à s'exercer que dans les limites prévues par la Constitution et les autres normes supérieures, lesquelles constituent bien évidemment aussi une restriction qui va sans dire à l'autonomie réglementaire des assemblées.

Or, en l'espèce, force est de constater que, envisagé de ce dernier point de vue, l'avant-projet, en tant qu'il se borne à soumettre le fonctionnement interne du Parlement à des règles qui s'imposent de toute façon à lui puisque ces règles sont applicables à la Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne, ne porte pas atteinte à l'autonomie du Parlement puisque, pour transposer correctement les obligations qui se déduisent du droit de l'Union européenne, le règlement du Parlement serait tenu de reprendre les mêmes règles à son compte si l'avant-projet ne les prévoyait pas [14].

Comme il n'est pas douteux par ailleurs qu'une règlementation parfaitement uniforme pour toutes les institutions qui relèvent de la Région wallonne et qui font partie du périmètre de consolidation précité constitue le mode opératoire le plus efficient pour transposer de manière pleinement coordonnée les obligations européennes en la matière pour la Région wallonne, et que le règlement du Parlement wallon ne pourrait en aucune manière s'écarter des obligations minimales qui lui sont ainsi imposées à cette fin, il y a lieu d'en conclure que l'avant-projet est admissible au regard de l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 [15].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 8

Au f), 26°, il y a lieu d'omettre la deuxième phrase car il est inutile de mentionner en quoi consiste le « SEC ».

[14] En d'autres termes, il ne saurait être porté atteinte à l'indépendance d'une Chambre là où cette dernière n'a pas d'autonomie.

[15] L'intervention décrétale serait par contre constitutionnellement critiquable si elle interférait dans l'exercice du pouvoir réglementaire du Parlement au delà de la stricte mesure que permet la justification qui vient d'être évoquée. En l'espèce, tel n'est pas le cas (voir spécialement l'article 87, § 6, en projet à l'article 61 de l'avant-projet).

Articles 9, 10 et 35

L'article 9 tend à remplacer l'actuel article 3 qui a pour objet de spécifier à quels services sont respectivement applicables, d'une part, les titres II à IX, XI et XII actuels, et d'autre part, les titres X à XII actuels. L'article 3 en projet établit en revanche que « les dispositions du présent décret » sont, indifféremment, applicables aux unités d'administration publiques, qu'il répartit en catégories.

Il résulte de la combinaison des articles 10 [16] et 35 que les titres II à IX actuels sont appelés à former les titres I^er^ à VIII d'un livre II, intitulé « Dispositions générales » tandis que les titres X à XII actuels sont appelés à être intégrés à un livre III, intitulé « Dispositions spécifiques ».

Or la volonté de l'auteur de l'avant-projet ne peut être, à peine d'incohérence, de vouloir soumettre à l'ensemble des dispositions qui sont ainsi regroupées dans un livre II, pourtant intitulé « Dispositions générales », toutes les catégories d'unités d'administration publique énumérées à l'article 3 en projet. Ces dispositions ne sont en effet par nature que destinées aux services d'administration générale, en ce compris les cabinets ministériels et services assimilés. Il est en outre singulier de reprendre sous un livre intitulé « Dispositions spécifiques » les dispositions des actuels titres XI « Dispositions en matière de prescriptions » et XII « Dispositions relatives aux objectifs budgétaires, économiques et environnementaux », alors que précisément les dispositions qui figurent sous ces titres et qui ne sont pas substantiellement modifiées par l'avant-projet s'appliquent actuellement tant aux services d'administration générale qu'aux services administratifs à comptabilité autonome.

L'auteur de l'avant-projet est invité à s'interroger sur la plus-value qu'apporte le regroupement en deux livres distincts des dispositions actuelles. En tout état de cause, il lui appartient de compléter son projet de manière à ce que soit spécifié, à l'instar de ce que prévoit l'article 3 actuel, à quelles catégories de services s'appliquent les différentes dispositions du décret modifié. Il est rappelé à cet égard que les intitulés n'ont pas de portée normative.

[16] Il est supposé que le livre II en projet est appelé à s'insérer après l'article 3 du décret, ce que l'article 10 devrait prévoir expressément.

Article 9

1. La section de législation n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude du classement des cent cinquante sept organismes effectué dans l'annexe à laquelle l'article 3, § 2, en projet renvoie, classement qui déclenche l'application de règles différentes et qui peut être source de contentieux [17].

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'en assurer et de consulter les organismes sur le classement qui leur est réservé lorsque les décrets qui les instituent prévoient qu'ils sont obligatoirement et préalablement consultés en cas de modification des règles qui les concernent [18].

La section de législation n'est pas non plus en mesure de déterminer si d'autres structures existantes remplissant les critères prévus par le décret du 15 décembre 2011 devraient ou non figurer dans cette annexe.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, la première phrase « Au moins une fois par an, le Parlement procède, sur proposition du Gouvernement et par voie décrétale, à une actualisation de cette annexe sur base du classement établi par le Gouvernement » doit être remplacée par « Au moins une fois par an, le décret actualise la liste mentionnée à l'alinéa 1er », afin de se conformer aux articles 17 et 18 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Il va de soi que l'actualisation de la liste prévue à l'article 3, § 2, en projet ne peut être une condition de l'application du décret en ce qui concerne les organismes nouvellement créés ou dont le statut est modifié et qui tombent alors parmi les catégories établies par le paragraphe 1er de cet article.

Article 17

Le commentaire de l'article 17 devrait être revu afin de mettre en évidence en quoi l'objectif de « garantir davantage la cohérence du dispositif à l'égard des principes du SEC 2010 » justifie que la disposition en projet vise désormais des obligations « à naître … ou à contracter » et s'écarte ainsi du libellé de l'article 4, alinéa 1er, 2°, a), de la loi du 16 mai 2003 'fixant les 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'.

---

[17] À titre d'exemple, voir l'avis donné le 28 août 2015 par le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie qui conteste le classement qui lui avait été primitivement donné.

[18] Le dossier transmis à la section de législation contient un certain nombre d'avis rendus par différents organismes concernés par le classement mais la section de législation n'est pas en mesure de vérifier si d'autres organismes, compte tenu des règles qui leur sont applicables, auraient aussi ou non du être consultés.

Article 20

Il y a lieu de revoir la numérotation du titre V du livre II qui doit devenir le titre IV.

Article 35

Il convient de préciser que le livre III nouveau est inséré après l'article 67 du décret du 15 décembre 2011.

Articles 51et 68

Contrairement à ce que prévoit l'article 7 du décret du 15 décembre 2011, qui concerne les services d'administration générale, l'article 79, § 1er, alinéa 3, en projet (article 51 de l'avant-projet), qui concerne « chaque organisme et entreprise régionale, ainsi que […] l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles », prévoit que, pour les dépenses, ce sont les « droits constatés [19] à l'égard des tiers » qui sont repris au budget, et non pas, distinctement, les sommes qui peuvent être engagées, d'une part, et les sommes qui peuvent être liquidées, d'autre part. La section de législation se demande si cette formulation est bien adéquate en ce qui concerne les organismes de type 1 et 2 et les entreprises régionales, ainsi que l'Agence précitée, dès lors qu'il ressort des articles 83 et 84 en projet, ainsi que du commentaire des articles 52 à 69, que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien de prévoir que les autorisations de dépenses seront distinguées en « crédits d'engagement » et en « crédits de liquidation ».

De même, il ne semble pas cohérent de prévoir à l'article 91, § 1er, alinéa 1er, 2°, en projet que ne seront imputées en dépenses au budget des organismes de type 1 et 2, des entreprises régionales, et de l'Agence précitée que les seules « sommes liquidées au cours de l'année budgétaire du chef de droits constatés à l'égard des tiers », alors que l'article 92 en projet prévoit en revanche que ces même organismes « enregistrent dans leur comptabilité budgétaire, d'une part, à la charge des crédits d'engagement, les sommes engagées et, d'autre part, à la charge des crédits de liquidation, les sommes liquidées au cours de l'année budgétaire. Mieux vaudrait prévoir pour ces organismes une disposition analogue à celle prévue à l'article 16, § 1er, 1° à 3°.

[19] Un droit constaté est défini à l'article 2, 10°, du décret comme suit :
« 10° droit constaté : droit réunissant toutes les conditions suivantes :
a) son montant est déterminé de manière exacte ;
b) l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;
c) l'obligation de payer existe ;
d) une pièce justificative est en possession de l'entité telle que visée à l'article 3 ».

Article 69

Il existe une articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale d'un organisme, quelles que soient la nature, les fonctions ou les règles qui les caractérisent ou les mettent en œuvre.

En vertu de l'article 8 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les 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', « [l]a comptabilité budgétaire est tenue en liaison avec la comptabilité générale. Elle doit permettre un suivi permanent de l'exécution du budget de la communauté ou de la région ».

À cet égard, selon l'article 15 du décret du 15 décembre 2011, la comptabilité budgétaire, qui doit permettre un suivi permanent du respect des autorisations budgétaires accordées par le Parlement et de l'exécution du budget, « est intégrée à la comptabilité générale visée au Titre IV », lequel est appelé à devenir le titre III du même décret en vertu de l'article 18 de l'avant-projet de décret examiné.

Quant à l'avant-projet de décret, il utilise des rédactions différentes :

- selon l'article 69/1 en projet [20], destiné à s'appliquer aux services administratifs à comptabilité autonome, « [l]a comptabilité budgétaire est tenue en liaison avec la comptabilité générale. Elle doit permettre un suivi permanent du respect des autorisations budgétaires et de l'exécution du budget » ;

- selon l'article 90 en projet [21], destiné à s'appliquer aux organismes et entreprises régionales, « [l]a comptabilité budgétaire doit permettre un suivi permanent du respect des autorisations budgétaires et de l'exécution du budget. Elle est liée à la comptabilité générale visée au chapitre IV du présent titre ».

La section de législation du Conseil d'État s'interroge sur la rédaction différente de ces nouvelles dispositions au sein d'un même décret. Les différences et les nuances qu'elles impliquent devraient être exposées et expliquées dans l'exposé général ou le commentaire des articles concernés [22].

[20] Article 39 de l'avant- projet.

[21] Article 66 de l'avant-projet.

[22] Dans les deux cas, le commentaire se borne à répéter le contenu de la disposition.

Article 72

Selon l'article 3, § 1er, 4°, en projet, le champ d'application du décret du 15 décembre 2011 comprendra des organismes :

- De type 1 : « les organismes qui sont directement soumis à l'autorité d'un Ministre de tutelle et dont la gestion courante est confiée à des fonctionnaires désignés ou à des mandataires » ;

- De type 2 : « les organismes qui sont gérés de manière autonome par les organes de gestion désignés conformément à leur statut juridique, sans préjudice des pouvoirs de tutelle et de contrôle du Gouvernement » ;

- De type 3 : « les organismes qui

(1) sont, soit administrés conformément au Code des sociétés, soit soumis à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ;

(2) et subissent une influence déterminante de la Région wallonne, soit en concluant avec elle un contrat de gestion, soit que la Région désigne, directement ou indirectement, plus de la moitié des membres de leur organe d'administration, de gestion ou de direction ou qu'elle désigne une ou plusieurs personnes chargées d'exercer la tutelle administrative du Gouvernement en leur sein, soit qu'elle détient, directement ou indirectement, la majorité du capital souscrit, soit qu'elle dispose, directement ou indirectement, de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'organisme constitué sous forme de société ».

Le paragraphe 2 du même article en projet prévoit que « [l]a liste et le classement des organismes visés au paragraphe 1er, 4°, sont annexés au […] décret ».

Le commentaire de l'article 9 de l'avant-projet permet d'identifier les critères qui opèrent le classement des organismes entre les trois types. S'agissant plus particulièrement des organismes de type 3, ceux-ci sont soumis en principe à une législation comptable de portée générale selon leur nature, notamment en vertu des articles III.82 à III.95 du Code de droit économique ou des articles 17, 26*octies*, § 3, 37 et 53 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations' ainsi que les arrêtés qui exécutent ces dispositions, sans préjudice de régimes particuliers qui seraient applicables à ces organismes en vertu d'autres dispositions légales, décrétales ou réglementaires dans le cadre de régimes d'agrément ou d'octroi de subventions.

Or, en vertu de l'article 94, § 1er, en projet, « [l]es règles relatives à la tenue de la comptabilité générale par l'entité, visées aux articles 30 et 32 à 35, s'appliquent aux organismes […] », sans distinction selon les types définis à l'article 3, § 1er, 4°, de l'avant-projet. Quant au paragraphe 2, alinéa 1er, du même article de l'avant-projet, il énonce : « [p]ar dérogation à l'article 30 et à défaut de disposer d'un plan comptable spécifique en

vertu de dispositions organiques ou réglementaires, l'organisme, […] tient sa comptabilité générale en suivant, soit :

1° le plan comptable arrêté conformément à l'article 5 de la loi de dispositions générales [23] ;

2° le plan comptable minimum normalisé conforme à l'arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé ou conformément au plan comptable normalisé annexé à l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations ». Telle qu'elle est rédigée, cette disposition vise tous les organismes, y compris ceux du type 3 alors que l'alinéa 2 du même paragraphe tend à établir un régime particulier seulement pour certains organismes entrant dans le champ d'application du 2°, à savoir « les organismes de type 1 et 2, l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ou l'entreprise régionale », lesquels peuvent établir un tableau de correspondance univoque et permanent avec le plan comptable mentionné au paragraphe 2, alinéa 1er, 1° en projet.

En ce qui concerne les organismes de type 3, la section de législation du Conseil d'État se demande comment cohabiteront deux régimes de droit comptable, le premier lié à la nature de l'organisme et le second issu de la présence de l'organisme dans le champ d'application du décret du 15 décembre 2011. En effet, en vertu de l'article 94, § 1er, en projet, ils seront également soumis au plan comptable défini à l'article 5 de la loi de dispositions générales, sans préjudice, le cas échéant, du respect d'un régime comptable particulier en vertu de dispositions organiques ou réglementaires spécifiques, par exemple liées à un régime d'agrément ou de subvention. Vu le nombre de réglementations qui peuvent être ici concernées, elle ne peut mesurer l'impact de ces nouvelles dispositions.

Par ailleurs, l'article 94, § 1er, en projet, fait entrer tous les organismes de type 3 dans le champ d'application d'une part des articles 32 à 35 du décret du 15 décembre 2011 et des obligations qu'ils contiennent et des habilitations données au Gouvernement. Ainsi, en vertu de l'article 32, § 3, alinéa 2, du décret du 15 décembre 2011, le Gouvernement pourra déterminer les conditions auxquelles doivent répondre les pièces justificatives au sein de la comptabilité de ces organismes de type 3. Est-ce bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet ? L'explication gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article 72 de l'avant-projet et, le cas échéant, l'article 94 en projet sera revu.

---

23 Art. 5. Chaque communauté et région tient une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé, établi par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis des gouvernements des communautés et régions visées à l'article 2.
Le plan comptable comprend au moins :
1° les classes des comptes de bilan et des comptes des charges et produits destinées à l'enregistrement des opérations dans le cadre de la comptabilité générale ;
2° les classes des comptes budgétaires destinées à l'enregistrement des recettes et des dépenses selon leur classification économique dans le cadre de la comptabilité budgétaire ;
3° la classe des comptes d'ordre économiques et budgétaires.

Article 86

Le contrôle administratif et budgétaire est un contrôle interne aux services du Gouvernement qui échappe par conséquent à la compétence du législateur. Les Inspecteurs des Finances font partie d'un corps interfédéral organisé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pris de l'accord des gouvernements et les modalités de leur intervention au sein des services de la Région wallonne sont déterminées dans un arrêté du Gouvernement de la Région wallonne.

Il n'appartient donc pas au législateur wallon de prévoir que ce contrôle administratif et budgétaire « s'applique » à des organismes qui ne font pas partie des services du Gouvernement au sens de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' selon les modalités que le Gouvernement fixera.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que ce législateur prévoie que le Gouvernement pourra soumettre, s'il l'estime opportun, les organismes visés par la disposition à l'examen au contrôle administratif et budgétaire selon les modalités qu'il fixera.

Article 96

En vertu de l'article 96 de l'avant-projet, l'article 84 du décret du 15 décembre 2011 est appelé à devenir l'article 110 de ce décret. Or, l'article 84 du décret constitue une disposition abrogatoire. Une telle disposition ayant épuisé ses effets, il n'y a pas lieu de la reproduire [24].

En conséquence, l'article 96 sera omis.

Article 97

Il serait plus conforme au principe de sécurité juridique d'abroger dans la loi du 16 mars 1954 les dispositions de celle-ci qui, aux yeux de l'auteur de l'avant-projet, règlent des « matières » visées par le décret du 15 décembre 2011 plutôt que d'abandonner au destinataire de la loi du 16 mars 1954 le soin de déterminer si, selon son interprétation, telle ou telle disposition est ou non abrogée parce que, à son estime, elle règlerait ou pas une « matière » qui est aussi réglée dans le décret du 15 décembre 2011.

Article 98

Il est *mutatis mutandis* renvoyé à l'observation sous l'article 97 : la sécurité juridique est compromise lorsque le législateur renonce à abroger expressément des

[24] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative » recommandation n° 135.

dispositions mais prévoit leur abrogation si elles sont non-conformes ou en contradiction avec les règles qu'il adopte.

Ce mode opératoire laisse en effet dans l'incertitude la question de savoir si certaines dispositions restent en vigueur ou sont abrogées étant donné que la « non-conformité » ou la « contradiction » d'une disposition par rapport à une autre disposition dépend d'une appréciation au cas par cas qui peut varier selon le point de vue de chaque intervenant appelé à porter l'appréciation voulue.

Par conséquent, les abrogations qu'appelle l'entrée en vigueur de l'avant-projet doivent être expresses.

Articles 99, 100 et 105

1. L'article 85 du décret du 15 décembre 2011, dont l'article 99 de l'avant-projet énonce qu'il devient l'article 113 du même décret, règle l'entrée en vigueur du décret du 15 décembre 2011. L'article 85 du décret du 15 décembre 2011 ayant épuisé ses effets, il n'est pas nécessaire de reproduire la règle qu'il contient [25]. Si l'auteur de l'avant-projet souhaite néanmoins que la règle exprimée à l'article 85 continue à figurer dans le corps du décret du 15 décembre 2011, l'article 113 en projet ne pourra pas s'interpréter en ce sens que l'ensemble des modifications apportées par l'avant-projet seraient appelées à produire leurs effets à la date à laquelle le décret du 15 décembre 2011 est lui-même entré en vigueur.

2. Il convient, dans l'article 114 en projet, d'omettre la précision selon laquelle les règles qu'il énonce le sont « Par dérogation aux dispositions de l'article 113 » puisque, comme expliqué ci-dessus, l'article 85 du décret du 15 décembre 2011 (devenu son article 113) ayant déjà épuisé ses effets, une règle nouvelle ne saurait plus formellement être présentée comme y dérogeant. Par ailleurs, il convient également, dans l'article 114, 3°, en projet, d'omettre la mention de l'article 52 de la loi du 15 décembre 2011, lequel n'est pas modifié par l'avant-projet.

3. Les articles 100 et 105 de l'avant-projet règlent tous deux et de manière en partie discordante l'entrée en vigueur des articles 44, 45/1 à 45/3, 52/1 et 103, en projet (articles 23 à 26, 29 et 89 de l'avant-projet). Ainsi, l'article 114, 1°, en projet, prévoit que « les articles 45/1 à 45/3 ainsi que les dispositions du livre III qui lui sont applicables entrent en vigueur le 1er janvier 2016 en ce qui concerne l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles », alors que l'article 105, alinéa 1er, en prescrivant que les articles 1er à 100 de l'avant-projet de décret entrent en vigueur au 1er janvier 2016, fixe de manière générale au 1er janvier 2016 l'entrée en vigueur des articles 45/1 à 45/3. Par ailleurs, l'article 114, 2°, en projet, entend fixer au 1er janvier 2017 l'entrée en vigueur des « articles 44, 45/1 à 45/3, ainsi que les dispositions du livre III qui leur sont applicables », pour « ce qui concerne les organismes, les entreprises régionales, le

[25] *Ibid.*, recommandation n° 135.

Parlement, le Service du Médiateur, et les services administratifs à comptabilité autonome », alors qu'en vertu de l'article 105, alinéa 1er, de l'avant-projet, les articles 44, 45/1 à 45/3, en projet, entrent en vigueur au 1er janvier 2016. Enfin, l'article 114, 3°, en projet, confie au Gouvernement le soin, « en application notamment de l'article 10 § 1er/1 de la loi de dispositions générales », de fixer l'entrée en vigueur des articles 52/1 et 103, en projet, « et ce, au plus tard le 1er janvier 2020 », alors que l'article 105, alinéa 1er, fixe au 1er janvier 2016 l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Il convient de remédier à ces double-emplois et à ces discordances.

4. Dès lors que l'article 105 constitue une disposition autonome de l'avant-projet, son libellé ne doit être présenté ni entre guillemets ni en caractère italique.

5. À l'article 105, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « Les articles 101 à 104 (la suite comme à l'avant-projet) ».

Article 103

La disposition est inutile puisque, s'agissant d'un service administratif à comptabilité autonome, le Gouvernement dispose déjà de la plénitude des compétences pour l'organiser.

OBSERVATION FINALE

Il y a lieu d'éviter d'apporter à la législation existante des modifications purement formelles qui, non seulement ne modifient aucunement la substance des normes en vigueur, mais n'améliorent en outre ni la lisibilité des textes, ni la sécurité juridique. De telles dispositions modificatives sont à omettre. Tel est assurément le cas des articles 2, 3 [26], 4, 5, 8, c), 14, 2°, 37, f) et g).

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[26] Cette disposition est d'autant plus à omettre qu'elle est en contradiction avec la recommandation 6.5 des *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative ».