CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.813/2
du 21 septembre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
'portant organisation du budget, de la comptabilité et
du rapportage des organismes administratifs publics
de la Communauté française'

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Le 17 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 4 septembre 2020, sur un avant-projet de décret 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2020.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1er

L'article 1er prévoit que l'avant-projet transpose partiellement la directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres'.

Le considérant n° 29 de cette directive précise que,

> « [c]onformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel 'Mieux légiférer', 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 ».

Le dossier transmis à la section de législation ne comporte pas de tels tableaux, dont l'importance est pourtant rappelée dans les *Principes de technique législative* dans les termes suivants :

> « 191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :
>
> a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;
>
> b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.
>
> 191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive.
>
> […]

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

193. Lorsque la directive est transposée par un acte législatif, joignez les tableaux de transposition au projet législatif. Ces tableaux sont 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 » [1].

Article 2

1. Au paragraphe 1er, 8°, comme les « services du Gouvernement » n'ont pas de personnalité juridique propre, il convient de remplacer les mots « de celle des services du Gouvernement » par les mots « de celle de la Communauté française ».

2. Au 16°, dès lors que la décision visée est une décision liée à l'organisation interne des services, il paraît préférable de définir l'Agence de la dette par référence à sa place dans l'organigramme des services de la Communauté française.

Par conséquent, les mots « créé par décision du 19 avril 2017 » seront remplacés par les mots « créé au sein de la Direction générale du Budget et des Finances du Secrétariat général du Ministère de la Communauté française ».

Article 3

1. Il conviendrait que les organismes dont la liste est nominativement dressée au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, soient identifiés par référence au texte juridique qui les institue.

2. Conformément à son intitulé, l'avant-projet porte organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 191.1, 191.2 et 193.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

L'organisme administratif public au sens de l'avant-projet est

> « une unité institutionnelle dotée d'une personnalité juridique distincte de celle des services du Gouvernement [lire : de la Communauté française] appartenant au sous-secteur 13.12 du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC), et classé par l'Institut des comptes nationaux (ICN) dans le périmètre de consolidation de la Communauté française ».

L'article 3, § 1er, de l'avant-projet classe les organismes soumis à l'application du décret en trois catégories distinctes (organismes « de type 1 », organismes « de type 2 » et organismes « de type 3 »), classement qui déclenche l'application de règles différentes.

Dès lors que ces règles différentes sont les plus contraignantes pour les organismes de type 1, moins contraignantes pour les organismes de type 2 et beaucoup plus souples pour les organismes de type 3, il convient de s'assurer qu'il n'en résultera pas d'atteinte au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Ceci suppose que la différence de régime ainsi mise en place repose sur une justification objective et raisonnable au regard des objectifs poursuivis par le décret en projet et des effets auxquels peut conduire son application.

Il importe tout particulièrement, d'une part, d'éviter que des organismes de types 2 ou 3 qui présenteraient des caractéristiques comparables à des organismes du ou des types qui les précèdent ne bénéficient sans justification objective et raisonnable du régime plus souple prévu par l'avant-projet pour la catégorie dans laquelle ils ont été classés et, d'autre part, de s'assurer que des critères objectifs, clairs et cohérents président à l'identification des organismes en vue de leur classement dans l'une ou l'autre des catégories [2].

De ce dernier point de vue, il est à noter que le paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°, définit les organismes de type 3 mais ne les énumère pas, à la différence des organismes de type 1 et de type 2, cités expressément. La liste des différents organismes visés par l'avant-projet, que le délégué du Ministre a fait parvenir à la section de législation, gagnerait à y être insérée ou annexée à celui-ci, ou encore devrait à tout le moins figurer dans le commentaire des articles.

À cet égard, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude du classement des organismes effectué dans ce document, classement qui comme on l'a vu, déclenche l'application de règles différentes et peut être source de contentieux. 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 règles qui les instituent prévoient qu'ils sont obligatoirement et préalablement consultés en cas de modification des règles qui les

[2] Voir en ce sens l'observation générale n° 1 de l'avis n° 59.895/2/V donné le 12 septembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016 'modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2139/1, pp. 41 à 51, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59895.pdf).

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

concernent [3]. La section de législation n'est pas non plus en mesure de déterminer si d'autres structures existantes devraient ou non figurer dans cette annexe.

3. Aux termes du paragraphe 1er, alinéa 2,

> « [e]xcepté l'article 39, le gouvernement peut dispenser des organismes de type 3 de l'application des dispositions du présent décret qui les concernent selon les critères qu'il détermine. Le Gouvernement peut revoir chaque année la liste des organismes qui bénéficient de cette dispense ».

Dès lors que, ce faisant, le Gouvernement serait habilité à déroger à un texte de niveau décrétal, il appartient au décret lui-même de fixer les critères sur la base desquels les dispenses envisagées par la disposition à l'examen sont autorisées.

La seconde phrase de celle-ci est en tout état de cause inutile et doit être omise.

4. Le paragraphe 3, alinéa 1er, second tiret, dispose que les budgets de l'École d'Administration Publique et de l'Office Francophone de la Formation en Alternance sont joints à l'exposé particulier visé à l'article 9, § 2, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', accompagnés des documents prévus à l'article 87 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

La disposition précisera qu'il s'agit des projets de budget et de leurs exposés particuliers, à l'initial et à l'ajusté, ce que le délégué du Ministre a confirmé.

Article 4

1. Acte de prévision et d'autorisation, le budget annuel ne pourrait contenir qu'une « estimation des recettes » et non l'indication de « toutes les recettes » [4].

Par ailleurs, l'organisme pourrait également percevoir des recettes au comptant, pour lesquelles aucun titre préalable à l'encaissement n'a été enregistré, et non les seuls « droits constatés par l'organisme du chef de ses relations avec les tiers », visés à l'alinéa 2.

[3] L'article 71 de l'avant-projet à l'examen, qui énonce que « [l]es procédures d'avis organisées au sein de certains organismes, portant sur tout avant-projet de décret, d'arrêté, de règlement ou de règle de fonctionnement susceptible de les concerner, ne sont pas d'application dans le cadre du présent décret », n'est par définition pas encore en vigueur. Il ne saurait dès lors justifier une absence de consultation des organismes visés chaque fois que leur consultation est requise en vertu du droit applicable à ce jour.

[4] En ce sens, l'article 3 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'.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Le délégué du Ministre, à qui ces remarques ont été faites, propose dès lors de remplacer l'alinéa 2 comme suit :

> « Par recettes, on entend l'estimation des droits constatés par l'organisme du chef de ses relations avec les tiers et, le cas échéant, l'estimation des recettes à percevoir au comptant ».

2. À l'alinéa 4, les mots « des dispositions financières convenues dans leur contrat respectif » doivent être remplacés par les mots « des dispositions financières résultant des décrets, arrêtés, circulaires et directives qui leur sont applicables et de celles convenues dans leur contrat respectif ».

Article 5

L'article 5 prévoit que certains crédits de liquidation peuvent être non limitatifs. Il s'agit notamment de ceux relatifs à « des dépenses dont le volume peut varier durant l'année budgétaire en fonction de recettes propres affectées ».

L'affectation de certaines recettes à certaines dépenses contrevient au principe d'universalité budgétaire, en vertu duquel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses [5]. Il ne peut y être dérogé que par décret.

L'auteur de l'avant-projet est invité, s'il le juge nécessaire, à prévoir un régime d'affectation de recettes déterminées, voire à arrêter la possibilité de créer des fonds budgétaires.

Articles 6 et 8

Le paragraphe 1er de l'article 6 prévoit que le budget des organismes de types 1 et 2 est « accompagné » des documents qui sont énumérés dans le même paragraphe, sans qu'il soit renvoyé à une structure ou un contenu des documents budgétaires à produire qui serait fixée par le Gouvernement. Or le paragraphe 2 dispose que le Gouvernement arrête la structure et le contenu des documents budgétaires à produire pour les organismes de type 3.

Le délégué du Ministre a indiqué que la structure du budget des organismes de types 1 et 2 doit être celle arrêtée conformément à l'article 8 de l'avant-projet.

Dès lors que l'article 8 n'entendrait viser que les organismes de types 1 et 2, l'avant-projet gagnerait en clarté si les règles qu'il contient étaient intégrées à l'article 6, § 1er, consacré aux organismes de types 1 et 2. L'article 8 devrait en conséquence être omis.

[5] Voir notamment l'article 4, § 1er, alinéa 2, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française'.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Article 9

1. L'alinéa 1er du paragraphe 1er impose à tous les organismes l'obligation de transmettre leur budget initial et leur budget ajusté selon les directives décidées par le Gouvernement. Une sanction est prévue en cas de non-respect de cette obligation à l'égard des seuls organismes qui bénéficient d'une dotation tandis que rien n'est prévu à l'égard des autres organismes.

Il est ainsi créé une différence de traitement entre les organismes dès lors qu'aucune sanction n'est prévue à l'égard des organismes qui ne bénéficient pas d'une dotation dans l'hypothèse où ils seraient en défaut de transmettre leur budget.

Il y a lieu soit de compléter l'exposé des motifs pour justifier cette différence de traitement, soit de compléter le dispositif dans le sens de l'observation.

2. Au paragraphe 1er, alinéa 3, la question se pose de savoir sur quelle base le Gouvernement pourra accorder la dérogation que l'habilitation qui lui est donnée envisage.

Le commentaire de l'article sera à tout le moins complété pour faire état de l'objectif que poursuit le décret au travers de cette habilitation.

3. Au paragraphe 2, dernière ligne, le mot « pas » manque entre les mots « n'est » et « modifié ».

Article 10

1. Il paraît résulter du commentaire de l'article 10 que les « budgets préfigurés » des organismes de type 2 ou des organismes de type 3 bénéficiant d'une dotation, dont il est question aux paragraphes 2, alinéa 2, et 3, alinéa 2, sont en réalité des projets de budget pouvant encore être modifiés par les organismes concernés. L'article 11, alinéa 1er, dispose que « les budgets des organismes de type 2 et 3 d'une année budgétaire doivent être approuvés au plus tard le 31 décembre de l'année précédente [et qu'][i]ls doivent faire l'objet d'une publication sur leur site internet, quand il existe, pour cette même date au plus tard ».

Pareil système aura pour effet d'empêcher le Parlement, lorsqu'il adopte le budget de la Communauté française, d'avoir une vue complète des données budgétaires pertinentes pour ces organismes dans les cas où leurs budgets finalement adoptés ne correspondront pas à leurs « budgets préfigurés ».

Le dispositif à l'examen doit être revu afin d'éviter cet effet.

2. Le paragraphe 3, alinéa 3, conduit, d'une part, à se demander sous quelle « forme » sera présenté le budget des organismes de type 3 qui ne reçoivent pas de dotation et, d'autre part, à s'interroger sur ce qui distingue « la forme sous laquelle » le budget doit être présenté au sens de cet alinéa et « la structure des documents budgétaires » dont il est question à l'article 6, § 2, de l'avant-projet.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Les dispositions concernées de l'avant-projet seront mieux précisées à la lumière de la présente observation.

Article 11

Comme le confirme son commentaire, l'article 11 entend donner une publicité aux budgets des organismes de types 2 et 3 en prévoyant leur publication sur le site internet de l'institution concernée « quand il existe ».

Si une telle publication n'est guère imposée par les dispositions en vigueur en matière de publicité de l'administration [6], encore faut-il, lorsque le décret tend à la rendre obligatoire, qu'elle puisse être respectée par tous les organismes visés. Ces derniers ne pourraient dès lors s'en dispenser faute de site internet.

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a précisé que la publicité des budgets des organismes de types 2 et 3 ne disposant pas de site internet serait ainsi assurée :

> « Pour les types 2 et 3 bénéficiant d'une dotation la publicité est assurée via le document parlementaire annexé à l'exposé particulier cfr. art. 10 § 3 alinéa deux ; pour les autres types 3 cfr. article 10 § 3 alinéa 3 ('Lorsque l'organisme de type 3 ne bénéficie pas d'une dotation, le Gouvernement arrête la forme sous laquelle son budget doit être présenté') ».

La publicité des budgets des organismes de types 2 et 3 bénéficiant d'une dotation est assurée à suffisance lorsqu'ils sont joints à l'exposé particulier visé à l'article 9, § 2, du décret du 20 décembre 2011. Quant aux organismes ne bénéficiant pas d'une dotation, il conviendrait que l'habilitation accordée par l'article 10, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet, pour arrêter la forme sous laquelle leur budget doit être présentée, précise aussi que le Gouvernement doit veiller à assurer leur publicité.

Article 12

Eu égard au principe d'annualité budgétaire, l'article 12 sera complété afin de régler le sort des organismes de type 3 ne bénéficiant pas d'une dotation et dont le budget initial n'a pas été approuvé au premier jour de l'année budgétaire, dans les formes et délais prescrits aux articles 10, § 3, alinéa 3, et 11, alinéa 1er, de l'avant-projet.

Article 13

L'article 13 paraphrase 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'.

[6] Décret du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration'.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Elle précisera dès lors qu'elle est conforme audit article.

Article 14

Interrogé sur l'opportunité de prévoir que peuvent également être imputées au budget les recettes perçues au comptant, le délégué du Ministre a proposé cette nouvelle version de l'alinéa 1er, 1°, de l'article 14 :

> « 1° en recettes, les droits constatés en faveur de l'organisme durant cette année budgétaire y compris ceux afférents à des recettes affectées, ainsi que les recettes perçues au comptant ».

Comme il a été exposé dans l'observation formulée sous l'article 5, l'auteur de l'avant-projet est invité, s'il le juge nécessaire, à prévoir un régime d'affectation de recettes déterminées, voire à arrêter la possibilité de créer des fonds budgétaires.

Article 18

1. Comme l'a expliqué le délégué du Ministre, l'alinéa 1er concerne le caissier des services du Gouvernement de la Communauté française visés à l'article 3 du décret du 20 décembre 2011.

Il sera fait expressément référence à cette disposition.

2. Le dernier alinéa prévoit que les opérations dont la maturité est supérieure à un mois sont soumises, au préalable, à l'approbation de l'Agence de la Dette. En cas d'avis négatif de celle-ci, l'opération peut être soumise au ministre du budget.

Cette disposition est commentée comme suit dans l'exposé des motifs :

> « Afin d'avoir un suivi de l'impact sur la trésorerie centralisée d'importantes opérations financières que constituent les placements et dans l'intérêt supérieur des finances de la Communauté française, les placements à plus d'un mois doivent être approuvés par l'Agence de la dette ».

Dès lors qu'il est prévu une « approbation » par l'Agence de la dette, il ne paraît pas cohérent d'envisager qu'il peut être passé outre « l'avis négatif » de ladite Agence pour soumettre l'opération au ministre du Budget.

Tel qu'il est rédigé, le dernier alinéa de l'article 18 semble également rendre l'intervention du ministre du Budget facultative sans que le dispositif ne précise dans quels cas l'opération pourrait ne pas être soumise au ministre concerné.

Enfin, il n'est pas précisé de quel pouvoir dispose le ministre dans l'hypothèse où l'opération lui est soumise.

La rédaction du dispositif sera revue à la lumière de ce qui précède.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Article 26

Selon le commentaire de l'article 26,

> « [p]ar tiers au sens du présent article, on entend également tout service, centre ou organisme qui dispose d'un budget distinct ».

Cette précision gagnerait à figurer au dispositif.

Article 31

Lorsqu'une suite aura été donnée à l'observation n° 1 formulée sous l'article 3, l'alinéa 3 de la disposition examinée pourra être omis.

Article 36

Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, l'article 36 se référera expressément à l'article 10 de la loi de dispositions générales du 16 mai 2003.

Article 39

L'article 3.1 de la directive n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011, qu'il s'agit de transposer en l'espèce, est rédigé comme suit :

> « En ce qui concerne les systèmes nationaux de comptabilité publique, les États membres disposent de systèmes de comptabilité publique couvrant de manière exhaustive et cohérente tous les sous-secteurs des administrations publiques et contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes du SEC 95. Ces systèmes de comptabilité publique sont soumis à un contrôle interne et à un audit indépendant ».

L'alinéa 5 de la disposition à l'examen autorise la Cour des comptes à « auditer les systèmes informatiques qui permettent l'établissement des données ».

Puisque, comme le prévoit la directive et ainsi que l'indique le commentaire des articles, l'auteur de l'avant-projet entend prévoir un audit obligatoire et systématique, il rédigera la disposition en ce sens.

En outre, le délégué du Ministre a informé la section de législation qu'il prévoit de remplacer le terme « informatiques » par les mots « de comptabilité » pour rendre la disposition conforme à la directive.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Article 42

Comme il a été exposé dans l'observation formulée sous l'article 11 de l'avant-projet, afin de rencontrer le souhait exprimé dans le commentaire du présent article, des mesures de publicité des comptes généraux des différents organismes devraient être prévues même si certains d'entre eux ne disposent pas de site internet.

L'article 43 de l'avant-projet assure, par l'annexion de ses comptes généraux au projet de décret portant approbation du compte général de la Communauté française, la publicité des organismes de type 1. Des mesures équivalentes gagneraient à être prévues pour les organismes de types 2 et 3.

Article 49

Dans la seconde phrase de la partie introductive de l'article 49, le mot « visé » sera écrit au pluriel.

Article 51

Eu égard à l'observation formulée sous les articles 52, 53 et 54, les mots « Sans préjudice de l'article 52, » seront omis.

Articles 52, 53 et 54

Il n'appartient pas au décret de s'immiscer dans le rôle dévolu aux inspecteurs des Finances, même en se bornant à rappeler quelles sont leurs prérogatives au sein des organismes qui dépendent de la Communauté française puisque le contrôle administratif et budgétaire est un contrôle interne aux services du Gouvernement, qui échappe par conséquent à la compétence du législateur [7].

Les inspecteurs des Finances font partie d'un corps interfédéral organisé par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres pris de l'accord des Gouvernements communautaires et régionaux et les modalités de leur intervention au sein des services et des organismes publics de la Communauté française doivent être déterminées dans un arrêté du Gouvernement relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Les trois articles à l'examen seront donc omis.

[7] Le commentaire des articles précise d'ailleurs que le contrôle administratif et budgétaire « peut être assimilé à un contrôle interne organisé par le Gouvernement pour lui-même […] ».

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

En revanche, rien ne s'oppose à ce que ce législateur prévoie, comme il fait à la seconde phrase de l'article 51 de l'avant-projet, que le Gouvernement pourra soumettre, s'il l'estime opportun, les organismes visés par l'avant-projet à l'examen au contrôle administratif et budgétaire selon les modalités qu'il fixera [8].

Article 58

1. L'article 50, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' dispose comme suit :

> « En ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et Régions, la loi détermine les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes ».

Quant à l'article 10 de la loi du 16 mai 2003, il est ainsi rédigé :

> « § 1er. La Cour des comptes est chargée du contrôle de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire des communautés et régions visées à l'article 2. Elle veille à ce qu'aucun crédit de dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.
>
> Elle est chargée également de l'examen et de la liquidation des comptes de tous les comptables de ces communautés et régions.
>
> La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des dépenses et des recettes. En ce qui concerne ces dernières, la Cour exerce un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement.
>
> La Cour des comptes contrôle le bon emploi des deniers publics; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.
>
> La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics soumis à son contrôle.
>
> Elle peut organiser un contrôle sur place.
>
> § 1er/1. Au plus tard à partir des comptes de l'année budgétaire 2020, le compte général de chaque Communauté et Région visée à l'article 2 de la présente loi est soumis pour certification à la Cour des comptes.
>
> § 2. Les comptes des organismes publics créés par les communautés et régions énumérées à l'article 2 ou qui en dépendent sont transmis à la Cour des comptes.
>
> La Cour des comptes exerce à l'égard de ces organismes publics le contrôle défini au § 1er.

[8] En ce sens, l'avis n° 58.324/2 donné le 16 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 17 décembre 2015 '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' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 343/1, pp. 38 à 44, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58324.pdf) et l'avis n° 54.967/2 donné le 10 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 24 avril 2014 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2013-2014, n° 118/1, pp. 50 à 53, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54967.pdf).

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Elle peut publier leurs comptes dans ses Cahiers d'observations.

§ 3. Les dispositions de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes qui concernent la compétence juridictionnelle de la Cour à l'égard des comptables de l'État s'appliquent aux comptables des communautés et régions visées à l'article 2 ».

La disposition à l'examen énumère les différentes missions de la Cour des comptes.

Elle se réfère à l'article 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003, lequel renvoie donc, en son alinéa 2, au paragraphe 1er de cet article.

Elle ne reproduit cependant pas fidèlement ce qui figure à ce paragraphe, ce qui pourrait laisser croire que, concernant les organismes administratifs publics de la Communauté française, la Cour des comptes ne serait pas nantie de toutes ses compétences.

2. Par ailleurs, le délégué du Ministre a été interrogé sur le fait qu'à l'inverse de ce que semble indiquer l'article 10, § 2, précité, les organismes de type 3 sont exclus du chapitre relatif au contrôle externe de la Cour ces comptes. Il a répondu comme suit :

« L'article 10, § 2 vise effectivement les organismes créés (Cfr article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 telle que modifiée) par les communautés et régions.

La Communauté a cependant fait le choix identique à celui-ci de la Wallonie dans son décret du 1[7] décembre 201[5] modifiant le décret du 15 décembre 2011, de déterminer les attributions de la Cour des comptes à l'égard des catégories d'OAP visées à l'article 3 du présent avant-projet. À l'égard des OAP de type 1 et 2, selon la disposition reprise à l'alinéa deux de l'article 10 § 2, la Cour exerce explicitement les prérogatives visées à l'article 10 § 1er de la loi du 16 mai 2003, également applicables via l'article 50 du décret du 20 décembre 2011 aux services d'administration générale.

Toutefois, la Cour n'est absolument pas dépossédée de tout contrôle à l'égard des organismes de type 3.

En effet, au travers des dispositions reprises à l'article 60 § 3, la Cour reçoit tous les documents relatifs aux comptes annuels ainsi que les rapports des réviseurs. À cette occasion, en vertu de son pouvoir général de contrôle, elle peut faire toute remarque qu'elle juge appropriée.

L'article 61 fera l'objet d'un arrêté d'exécution qui déterminera les modes d'échange des résultats des contrôles entre les services, instances et commissaires et la Cour des comptes. Outre les documents visés à l'article 60 § 3, la Cour pourra donc obtenir des renseignements et des données précieuses pour son contrôle via ces échanges.

En vertu de l'article 10 § 3 de la loi du 16 mai 2003, elle peut publier les comptes (commentés) des OAP dans son cahier d'observation.

Enfin, via l'article 39 dernier alinéa, elle peut auditer les systèmes de comptabilité des OAP et se prononcer à cette occasion sur le respect des dispositions des articles 46 à 50 et sur l'impact SEC et de la dette de l'OAP sur le solde de financement de la Communauté ».

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Il se déduit cependant de l'article 10, § 2, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2003 que, combiné avec son alinéa 1er, la Cour des comptes doit exercer son contrôle à l'égard de tous les organismes publics créés par les communautés et les régions.

Ainsi, l'exposé des motifs de la loi du 16 mai 2003 ne précise pas que les communautés et les régions pourraient exclure certains organismes qu'elles ont créés du contrôle décrit à l'article 10, § 1er :

> « L'article 10, § 2, règle le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes publics qui dépendent des institutions énumérées au chapitre Ier ou sont créés par elles. Les comptes seront transmis à la Cour des comptes. En ce qui concerne la nature, l'étendue et les modalités de la mission confiée à la Cour des comptes, le Gouvernement propose de se référer au contrôle exercé à l'égard des institutions énumérées à l'article 2, décrit au § 1er de l'article 10.
>
> Pour le reste, les modalités qui ne figurent pas parmi les dispositions générales que le Gouvernement propose au législateur de retenir, seront déterminées par chaque institution.
>
> Pour mieux refléter la diversité des organismes visés par cette disposition, le terme 'organisme d'intérêt public' a été remplacé par organisme public.
>
> Eu égard à la progression importante de l'initiative publique, la notion 'organismes d'intérêt public créés par les Communautés, les Régions ou la Commission communautaire commune ou qui en dépendent' doit, dès lors, être comprise comme portant sur des entités qui ont été créées par le législateur régional ou communautaire ou des entités qui sont alimentées par des fonds publics et qui auraient appartenu à l'administration régionale ou communautaire et, partant, auraient ressorti au budget général des entités fédérées, si ce même législateur n'avait pas jugé préférable de prévoir un mode de gestion spécifique » [9].

Contrairement donc à ce que prévoit la disposition à l'examen et malgré les précisions données par le délégué du Ministre, le contrôle de la Cour des comptes prévu à l'article 10 de la loi du 16 mai 2003 ne pourrait donc porter seulement sur les organismes publics de types 1 et 2 mais doit également viser les organismes publics de type 3.

Le texte sera corrigé en ce sens.

Article 73

Le paragraphe 2 semble devoir s'interpréter comme confiant au Gouvernement le soin de fixer l'entrée en vigueur de l'article 39 pour les SECA visés à l'article 31 (à l'exception des Hautes Écoles et des ESA) à une date qui n'est pas le 1er janvier 2022, telle que visée à l'article 74.

[9] *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-1871/001, p. 14.

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡

Pour éviter toute confusion et conformément aux règles de légistique [10], il s'indique de prévoir en l'espèce une date ultime d'entrée en vigueur.

Article 74

Afin de permettre au Gouvernement de mettre en œuvre les habilitations contenues aux articles 73, § 2, et 74, cette dernière disposition doit être complétée pour indiquer la date d'entrée en vigueur de ces articles 73, § 2, et 74.

Pour le surplus, la rédaction de l'article 74 gagnerait à prendre pour modèle la formule F 4-5-2-1 du *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* [11].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[10] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1 et formule F 4-5-2-1.

[11] *Op. cit.*

‡LW-CCJUNCCAJ-GHIBDVT‡