



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.452/2
du 27 février 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant des jetons de présence aux experts externes membres des groupes de travail dans le cadre des revues des dépenses'

Le 31 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président de la Région wallonne et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'octroyant des jetons de présence aux experts externes membres des groupes de travail dans le cadre des revues des dépenses'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 février 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet à l'examen a pour objet de prévoir l'octroi de jetons de présence à des experts externes, désignés par le ministre du Budget et des Finances, pour leur participation à des réunions de « groupes de travail » destinées à réaliser des revues des dépenses publiques (« *Spending review* »).

2. Suivant son préambule, le projet trouve notamment son fondement dans l'article 52 du décret du 18 décembre 2024 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2025'.

Cet article 52 se lit comme suit :

« Le Gouvernement est autorisé à fixer les jetons de présence et les indemnités des experts extérieurs ne faisant pas partie des services du Gouvernement dans le cadre de la revue des dépenses ».

Cette disposition ne renvoie à aucune allocation de base du budget général des dépenses.

3. Il ressort de l'avis de l'Inspecteur des Finances que l'impact budgétaire du projet est pris en charge par le « domaine fonctionnel » 126.002, à savoir les « frais de fonctionnement du CeSEFFB ».

4. Le « Centre Stratégique d'Expertise Fiscale, Financière et Budgétaire de la Région wallonne » (le « CeSEFFB », aussi appelé « Wallonie Finances Expertises ») a été créé par un arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2024¹. Placé sous l'autorité directe du Gouvernement (article 2), il est entre autres chargé de l'assister dans le processus de revue des

¹ 'portant création du Centre Stratégique d'Expertise Fiscale, Financière et Budgétaire, en abrégé : CeSEFFB, abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne, et du 8 mai 2014 portant création de la cellule d'informations financières et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2005, et retirant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2023 portant création du Centre Stratégique d'Expertise Fiscale, Financière et Budgétaire, en abrégé : CeSEFFB, et abrogeant diverses dispositions en la matière'. Le CeSEFFB est donc le fruit d'une fusion des trois organes évoqués dans l'intitulé de l'arrêté. Cet organe consultatif a été mis en place sur le fondement de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

dépenses ², y compris les diminutions, les réductions et les crédits d'impôts relatifs aux compétences fiscales de la Région (article 5, § 4).

À ce titre, il est notamment chargé de « coordonner la mise en œuvre des revues des dépenses, en ce compris le secrétariat des groupes de travail et du comité de pilotage ».

5. L'habilitation de l'article 52 du décret du 18 décembre 2024 constitue un fondement juridique suffisant pour adopter le projet.

Il en va ainsi non seulement des dispositions qui fixent le montant, l'indexation et le mode de perception des jetons de présence (articles 1^{er}, 2 et 4), mais également de l'article 1^{er}, en ce qu'il prévoit que le ministre du Budget et des Finances nomme les experts, et de l'article 3, en ce qu'il prévoit que « chaque groupe de travail peut intégrer un expert externe unique, sélectionné en fonction de son expertise spécifique dans la thématique abordée ».

Si ces dernières précisions peuvent paraître de prime abord sans lien avec l'habilitation exécutée, il est raisonnable d'admettre que lorsque le législateur invite le Gouvernement à fixer des jetons de présence et des indemnités pour des experts extérieurs dans le cadre de la « revue des dépenses », ce dernier est également habilité à désigner ces experts (article 1^{er}), à limiter leur nombre dans les groupes de travail et à rappeler que leur présence suppose une expertise spécifique reconnue (article 3).

Le délégué précise que l'ajout de l'article 3 est justifié par la nécessité de limiter les dépenses au vu de l'enveloppe fermée destinée aux experts (tenant compte du fait qu'un seul expert est suffisant pour chaque groupe de travail). C'est également l'objet de l'article 2 lorsqu'il prévoit un maximum de 18 réunions par cycle. L'article 3 semble donc pleinement s'inscrire dans l'habilitation.

L'ensemble du projet trouve donc un fondement juridique suffisant dans l'habilitation de l'article 52 du décret du 18 décembre 2024.

La circonstance que le mécanisme d'octroi de jetons de présence consacré par le projet soit fondé sur un cavalier budgétaire alors qu'il a vocation à perdurer au-delà de l'année budgétaire n'énervé pas cette conclusion. En effet, comme la section de législation l'a déjà plusieurs fois relevé, un cavalier budgétaire a, sauf indication contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle ³.

² Définies comme « les outils qui permettent de développer, d'évaluer, de recommander et d'adopter des options politiques en analysant les dépenses existantes du Gouvernement dans des domaines définis, afin de : a) permettre au Gouvernement de gérer le niveau global des dépenses ; b) aligner les dépenses avec les priorités du Gouvernement ; c) améliorer l'efficacité des programmes et des politiques » (article 1^{er}, 12°).

³ Voir l'avis 75.529/4 donné le 8 avril 2024 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 18 décembre 2024 'portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de tourisme, d'agriculture, de nature et de forêt, de pouvoirs locaux et de logement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1771/1, pp. 18-19.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les alinéas 1^{er} et 2 visent des normes législatives qui ne constituent pas des fondements juridiques de l'arrêté en projet, à savoir la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' et le décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Ces alinéas seront omis.

2. À l'alinéa 4, il n'y a pas lieu de mentionner l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur et de la Commission wallon', lequel ne pourrait constituer un fondement juridique de l'arrêté en projet et n'est pas modifié par ce dernier. Il sera également omis.

3. À l'alinéa 6, la date d'accomplissement de la formalité sera mentionnée, à savoir le 30 janvier 2025.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La disposition en projet n'envisage comme pouvant recevoir un jeton de présence que « [l]es experts externes désignés par le Ministre du Budget et des Finances, qui ne font pas partie des services du Gouvernement wallon et qui ne relèvent pas du périmètre S1312 ». Il sera précisé et, le cas échéant, justifié au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, si sont également visés ou non des experts qui proviendraient d'une entité fédérée faisant par ailleurs partie du périmètre S1312 sans entrer dans le périmètre de consolidation formé par les unités d'administration publique sous contrôle de la Région wallonne au sens de l'article 2, 27°, du décret du 15 décembre 2011.

Article 2

1. L'article 1^{er} prévoit un mécanisme d'indexation du montant du jeton de présence octroyé par participation effective aux groupes de travail. Il n'en va pas de même pour le montant maximal de 4.500 euros prévu à l'article 2.

De l'accord du délégué, il y a lieu d'adapter cette disposition en conséquence.

2. La notion de « cycle de revue des dépenses » n'est pas consacrée dans l'arrêté du 25 avril 2024. Le délégué confirme que par « cycle de revue des dépenses », il faut entendre « année budgétaire ».

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique et de l'accord du délégué, il y a lieu de remplacer les mots « cycle de revue des dépenses » par les mots « année budgétaire ».

Article 5

L'article 5 prévoit de faire rétroagir l'arrêté au 1^{er} janvier 2025, date à laquelle le décret du 18 décembre 2024 produit ses effets ⁴.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Au vu de son objet qui consiste à procurer un avantage à ses destinataires, la rétroactivité donnée au projet est admissible.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX

⁴ Selon le préambule de l'arrêté, la rétroactivité est justifiée par la nécessité « [d']assurer la continuité [des] travaux et [vise] à permettre une rémunération conforme aux règles pour les experts mobilisés ».