



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.102/2
du 20 avril 2026

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
'modifiant et coordonnant diverses dispositions relatives
au budget, à la comptabilité et au contrôle applicables
aux services du Gouvernement ainsi qu'aux entités relevant
de son périmètre, et transposant partiellement la
directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024
modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences
applicables aux cadres budgétaires des États membres'

Le 23 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant et coordonnant diverses dispositions relatives au budget, à la comptabilité et au contrôle applicables aux services du Gouvernement ainsi qu'aux entités relevant de son périmètre, et transposant partiellement la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 avril 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2026.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Selon l'article 2, paragraphe 2, de la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 'modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres', lors de la transposition (partielle) de cette directive, les États membres doivent y faire référence dans les dispositions proprement dites ou à l'occasion de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Bien que la directive soit effectivement mentionnée dans l'intitulé de l'avant-projet de décret, la meilleure méthode consiste à faire référence à la directive transposée dans un article de l'acte de droit interne qui procède à la transposition¹.

Le dispositif de l'avant-projet doit donc être complété par une référence à la directive partiellement transposée.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

Le remplacement envisagé de l'article 2, 12^o, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' mènerait à définir l'engagement juridique comme une « obligation irrévocable dans le chef de l'ordonnateur, susceptible d'engendrer une dépense à la charge du budget ».

Le commentaire de cet article indique :

« Cet article modifie la définition d'engagement juridique qui était propre au décret. Cette modification s'inscrit dans la réforme du régime des engagements, visant à supprimer l'obligation de confirmation de l'engagement budgétaire par un engagement juridique corrélatif. Le maintien de cette obligation s'est en effet révélé inadapté, tant au regard des outils comptables utilisés par les services du Gouvernement de la Communauté française que des pratiques administratives effectives, et a conduit à la suspension récurrente de cette disposition par les décrets budgétaires annuels. Il est en outre renvoyé à la modification proposée à l'article 6. La nouvelle définition reprend en substance la définition antérieure, tout en supprimant la notion d'enregistrement et

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

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative recommandation n° 94.1.

en clarifiant qu'un engagement juridique n'ouvre pas nécessairement un droit à la charge du budget ».

L'intention ainsi exprimée ne pose pas de problème quant à son principe. Toutefois, il y a lieu de se demander si qualifier l'obligation en cause comme « irrévocable » n'est pas de nature à engendrer un risque de confusion au regard de la volonté d'éviter qu'un acte d'engagement ne conduise systématiquement à la création d'un droit à charge du budget. L'article 4, alinéa 1^{er}, 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' commande de porter en dépenses « les crédits à concurrence desquels des sommes peuvent être engagées du chef d'obligations nées ou contractées à charge de la communauté ou de la région au cours de l'année budgétaire ».

Certes, une fois un engagement effectué, il y aura encore lieu, pour finaliser une dépense, de procéder à sa liquidation. À cet égard, l'article 7, 1°, du décret du 20 décembre 2011, lequel n'est pas modifié par le présent avant-projet, stipule que sont notamment portés en dépenses « b) les crédits de liquidation, à savoir les crédits à concurrence desquels des sommes peuvent être liquidées au cours de l'année budgétaire, du chef des droits constatés en vue d'apurer des obligations préalablement engagées ». La question se pose de savoir si le caractère « irrévocable » de l'obligation en laquelle consiste l'engagement juridique tel qu'envisagé ne pourrait pas mener à considérer qu'il entraîne *ipso facto* la création d'un droit constaté.

Si la loi du 16 mai 2003 ne comporte pas de définition du droit constaté, il peut être renvoyé *mutatis mutandis* à celle portée par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' :

- « Un droit est constaté quand les conditions suivantes sont remplies :
- 1° son montant est déterminé de manière exacte ;
 - 2° l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ;
 - 3° l'obligation de payer existe ;
 - 4° une pièce justificative est en possession du service concerné ».

À moins que la volonté de l'auteur de l'avant-projet ne consiste à s'assurer que l'engagement juridique doit être seulement rattaché à l'exercice comptable au cours duquel il est émis, ce sur quoi il est alors invité à la clarifier en utilisant un autre terme, il est préférable qu'il omette le mot « irrévocable ».

Article 2

1. Au 2°, les mots « significatif (sur une période d'au moins quatre années consécutives) » seront remplacés par les mots « significatif, sur une période d'au moins quatre années consécutives, ».

2.1 L'article 4, § 3, en projet du décret du 20 décembre 2011 tend à transposer l'article 4, paragraphe 6, de la directive (UE) 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres', tel qu'il a été modifié par la directive 2024/1265, en vertu duquel :

« 6. Les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire sont soumises à une évaluation régulière, non biaisée et globale, reposant sur des critères objectifs, y compris à une évaluation ex post. Le résultat de cette évaluation est rendu public et dûment pris en compte dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires ultérieures. Si l'évaluation met à jour une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné prend les mesures nécessaires et les rend publiques ».

Or, l'article 4, § 3, alinéa 2, en projet prévoit qu'« [à] défaut d'intervention [de la part du Gouvernement], il motive les raisons pour lesquelles il décide de ne pas donner suite aux conclusions de l'évaluation ».

Il y a lieu de relever que la directive 2011/85/UE ne permet pas à l'État membre de ne pas prendre dûment compte des conclusions de l'évaluation ni de ne pas prendre les mesures nécessaires et publiques en réaction à celle-ci.

Une telle faculté permettant au Gouvernement de ne pas prendre lesdites mesures n'est pas compatible avec la directive 2011/85/UE et sera dès lors omis.

2.2. Il y a par ailleurs lieu de faire mention de l'article 4, paragraphe 6, de la directive 2011/85/UE dans le tableau de correspondance entre les articles de la directive et ceux de l'acte de transposition, et vice-versa ².

Article 3

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « À l'article 9, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, du même décret » et non « À l'article 9, §1^{er} du même décret, deuxième alinéa » ³.

2. Au 3^o, les mots « , dans la mesure du possible, » sont, au vu de l'intention poursuivie, inutiles et seront omis.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 191 à 194.

³ Compte tenu de la difficulté d'isoler les points du dispositif en vigueur faisant l'objet des modifications en projet, et du fait que, par ailleurs, la modification prévue au 3^o ajoute encore un alinéa dans le texte en vigueur, il y aurait lieu, par souci de sécurité juridique, de restructurer l'ensemble de l'article 9, § 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 pour le rendre davantage compréhensible. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 57 à 60.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 45/2, alinéa 2, en projet du décret du 20 décembre 2011 (article 7 de l'avant-projet).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX