



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 79.118/2  
du 27 avril 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant  
l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 relatif  
à la Cellule audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds  
européens et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon  
du 8 février 2002 relatif à la cellule audit de l'Inspection  
des Finances pour les Fonds européens'

Le 27 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances, des Relations internationales et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 relatif à la Cellule audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds européens et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2002 relatif à la cellule audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds européens'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 avril 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS, et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2026.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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.

### RECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Parmi les dispositions du projet, plusieurs régissent uniquement les missions, l'organisation et le fonctionnement de la Cellule audit de l'Inspection des Finances pour les fonds européens.

Ces dispositions, en ce compris celles qui ont pour seul objet d'accorder une délégation de compétence ou de signature, ne touchent pas à la situation juridique des membres du service concerné et ne modifient pas davantage les règles de droit matériel applicables à l'activité de cette cellule<sup>1</sup> ; elles participent ainsi de l'organisation interne des services et ne présentent pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Sont concernés, à l'article 2 du projet, le second alinéa en projet, ainsi que les articles 3, 4, a), 5, 6, 7 et 11 du projet.

La demande d'avis est irrecevable à leur égard de telle sorte que ces dispositions ne seront pas examinées.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' dispose :

« § 1<sup>er</sup>. Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'Il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1<sup>o</sup> les réglementations de base ayant trait :

a) au statut administratif, y compris le régime de congé ;

b) au statut pécuniaire ;

---

<sup>1</sup> Voir en un sens similaire l'avis 71.220/2 donné le 28 mars 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 avril 2022 'modifiant l'arrêté du 19 janvier 2022 relatif à la Cellule audit de l'Inspection des Finances pour les Fonds européens'. Voir également l'avis 78.699/17 donné le 19 janvier 2026 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 mars 2026 'modifiant l'arrêté royal du 8 mars 2002 portant création du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement et modifiant l'arrêté royal du 5 mars 2015 portant organisation du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement'.

- c) au régime de pensions ;
- d) aux relations avec les organisations syndicales ;
- e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

[...]

2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci.

Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par organisation du travail au sens de la présente loi. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

§ 2. Le dépôt des projets de loi, de décret ou d'ordonnance concernant un des objets visés au § 1<sup>er</sup> est également précédé de la négociation prévue par cette disposition.

[...] ».

Par ailleurs, l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' dispose :

« Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut administratif, les règles fixant :

[...]

9° le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission ;

[...]

12° les positions administratives, les circonstances qui les déterminent et leurs conséquences sur la situation des membres du personnel, en ce compris le régime des congés et des mises en disponibilité

[...] ».

L'article 4 du même arrêté royal prévoit aussi que sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut pécuniaire, notamment :

« 1° concernant les traitements, rémunérations, salaires ou subventions-traitements des membres du personnel, les règles fixant :

a) le droit au traitement, à la rémunération, au salaire ou à la subvention-traitement, y compris le droit à l'avancement de traitement ;

b) le traitement, la rémunération, le salaire ou la subvention-traitement, y compris la fixation des échelles de traitement, et le calcul de leur montant, y compris les périodes qui entrent en considération pour leur fixation ; »

Il résulte de la lecture combinée des deux dispositions précitées que le projet qui règle certains aspects du régime pécuniaire et administratif d'agents relevant des services du Gouvernement wallon (en particulier les articles 2 et 10 du projet) doit faire l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentatives.

Le dossier communiqué à la section de législation ne comporte aucune pièce attestant de l'accomplissement de la formalité requise.

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

## EXAMEN DU PROJET

### OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans son avis 77.842/2 donné le 7 juillet 2025 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 relatif à la Cellule audit de l'Inspection des Finances pour les fonds européens et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2002 relatif à la cellule audit de l'Inspection des Finances pour les fonds européens », la section de législation a observé :

« Le projet se donne pour fondement juridique, selon son préambule, l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

L'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose comme suit :

'Les Communautés et les Régions organisent un contrôle administratif et budgétaire pour ce qui les concerne et disposent à cette fin d'inspecteurs des finances, qui, mis à leur disposition, sont placés sous leur autorité.

Les inspecteurs des Finances rendent leurs avis en toute indépendance, et ne communiquent ceux-ci qu'à l'Exécutif auprès duquel ils sont accrédités.

Après accord des Exécutifs, le Roi organise, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le corps de l'Inspection des Finances, l'association des Communautés et des Régions à sa gestion, ainsi que la mise à disposition des inspecteurs des Finances auprès des Communautés et des Régions en vue d'assurer la réalisation des missions qui leur sont confiées en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup>.

Le Roi a procédé à l'exécution de l'alinéa 3 de cet article en adoptant l'arrêté royal du 28 avril 1998 'portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances'.

Selon l'article 2 dudit arrêté,

'[l]es inspecteurs des finances assument la fonction de conseiller budgétaire et financier du Gouvernement fédéral, des Gouvernements des Communautés et Régions

et des Collèges des Commissions communautaires française et commune. Ils les assistent dans l'exercice du contrôle administratif et budgétaire'.

L'article 15 du même arrêté dispose quant à lui :

'Les crédits nécessaires pour la gestion du Corps interfédéral de l'Inspection des finances y compris les dépenses de formation et de missions spécifiques confiées aux Membres du Corps par le Gouvernement fédéral sont inscrits dans une division organique distincte du budget général des dépenses de l'État. Les frais d'équipement et de fonctionnement, en ce compris les frais de parcours et de séjour, nécessaires à l'accomplissement des missions des inspecteurs des finances visées à l'article 2 sont pris en charge selon le cas par le budget de l'État, de la Communauté, de la Région ou de la Commission communautaire. Les frais de parcours et de séjours sont remboursés conformément respectivement à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours – et aux circulaires portant adaptation des montants des indemnités kilométriques – et à l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères'.

Il y a également lieu d'avoir égard aux articles 50 et 51 de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> avril 2003 'fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances', qui disposent :

'Art. 50. L'inspecteur des finances bénéficie d'une indemnité pour frais suivant les modalités prévues à l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités et allocations quelconques accordées au personnel des ministères.

Art. 51. Cette indemnité est prise en charge par le budget du Gouvernement ou Collège auprès duquel l'inspecteur des finances exerce ses fonctions conformément à l'article 15 de l'arrêté organique'.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les inspecteurs des Finances sont mis à disposition des entités fédérées par l'autorité fédérale. C'est au Roi, qu'il appartient d'organiser l'association des entités fédérées à la gestion du corps interfédéral des inspecteurs des Finances ainsi que leur mise à disposition auprès des entités fédérées.

Par conséquent, bien que les inspecteurs des Finances soient placés sous l'autorité des pouvoirs exécutifs des différents niveaux de pouvoirs auprès desquels ils sont accrédités – étant entendu toutefois qu'ils donnent leurs avis en toute indépendance –, ils ne sont pas membres des services des exécutifs des entités fédérées mais uniquement mis à leur disposition par l'autorité fédérale.

Seul le Roi est habilité à organiser leur statut et leur mise à disposition. L'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne comporte aucune habilitation aux exécutifs de entités fédérées pour ce faire, ni pour octroyer un quelconque avantage ou indemnisation aux inspecteurs des Finances ni encore pour régler leur statut.

Faisant usage de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, le Roi a réglé la manière dont les frais de parcours exposés par les inspecteurs des Finances dans le cadre de leur mise à disposition étaient, le cas échéant, indemnisés ou remboursés, à charge du budget de l'entité auprès de laquelle ils exercent leurs fonctions. À cet effet, Il a prévu que 'les frais de parcours [...] sont remboursés conformément [...] à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours – et aux circulaires portant adaptation des montants des indemnités kilométriques'.

Le Gouvernement wallon est sans compétence pour régler cette question.

L'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne lui procure aucune habilitation à cet effet dès lors qu'il a trait à l'organisation des services des entités fédérées par les gouvernements de celles-ci et que les inspecteurs des Finances ne font pas partie desdits services.

Par conséquent, le projet ne peut trouver de fondement ni dans l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ni dans l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Interrogé sur ce point, le délégué a proposé de modifier le visa relatif à la loi spéciale du 8 août 1980 pour viser uniquement son article 20 ('Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 20, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 16 juillet 1993 ; » et de viser, ensuite, l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 comme le suggère le point 23.1. c) de votre 'Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires' en page 40)'.

Cette proposition ne peut être suivie.

En effet, il n'appartient pas au Gouvernement wallon de procurer exécution à une norme législative relevant de la compétence d'un autre niveau de pouvoir – en l'espèce, le législateur spécial fédéral –, le pouvoir général d'exécution qui lui est conféré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 se limitant à l'exécution des décrets.

Surabondamment, la mesure en projet n'est en aucun cas nécessaire à l'exécution de l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 puisque le Roi, seule autorité compétente pour procurer exécution à cette disposition, a organisé le remboursement des frais de parcours des inspecteurs des Finances.

Le projet est donc dépourvu de fondement légal et, compte tenu du caractère fondamental de cette observation, il ne sera pas examiné plus avant ».

Comme le relève cet avis, le Gouvernement wallon est sans compétence pour déterminer le statut des inspecteurs des Finances mis à sa disposition par l'autorité fédérale.

Ainsi, il n'appartient pas au Gouvernement wallon de rappeler le régime applicable aux Inspecteurs des finances qui est réglé par des dispositions qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'ensuit qu'à l'article 4, c), du projet, les alinéas 5 et 6, en projet, de l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 doivent être omis.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. Les dispositions de droit interne visées aux alinéas 2 et 27 du préambule ne constituent pas le fondement juridique de l'arrêté en projet ou ne sont pas modifiées par celui-ci.

Elles ne peuvent figurer au préambule sous forme de visa mais peuvent y être citées par le biais de considérants.

Il en va de même s'agissant des alinéas 3 à 25, sauf pour les règlements qui seraient le cas échéant exécutés par le projet à l'examen.

Le préambule sera revu en conséquence.

2. À l'alinéa 28, les mots « le 23 septembre 2021 » seront remplacés par les mots « le 11 mars 2026 » et l'alinéa 31 sera omis.

3. La date de l'accord du Ministre du Budget, cité à l'alinéa 30, est le 19 mars 2026. L'alinéa 30 sera complété en conséquence.

## DISPOSITIF

### Article 2

Il convient de préciser l'intitulé et la date de « l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux cabinets des Ministres », à savoir, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 'relatif à la rétribution et à l'indemnisation des Ministres, membres du Gouvernement wallon, aux cabinets des ministres du Gouvernement wallon, au Secrétariat du Gouvernement wallon et au Service permanent d'aide, de gestion et de contrôle interne des cabinets ministériels'.

Par ailleurs, et vu le nombre et la diversité des dispositions qui constituent l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024, il convient d'énumérer les dispositions de cet arrêté qui sont rendues applicables à la Cellule audit. Il en va d'autant plus ainsi qu'à la lecture de l'arrêté du 15 juillet 2024, il apparaît que certaines de ses dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer la Cellule d'audit <sup>2</sup>.

En tout état de cause, les dispositions de l'arrêté du 15 juillet 2024 qui, s'agissant des inspecteurs des Finances, relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale, ne peuvent leur être rendues applicables <sup>3</sup>.

### Article 8

Il convient de préciser par quelle autorité est arrêté le règlement d'ordre intérieur de la Cellule

La disposition sera complétée en conséquence.

---

<sup>2</sup> À titre exemplatif, voir les articles 8, 9, 10, § 2, et 12 de cet arrêté.

<sup>3</sup> Pour rappel, selon l'article 5 de l'arrêté dont la modification est ici envisagée, les inspecteurs des Finances font partie des membres de la Cellule d'audit, de sorte que, telles qu'elles sont rédigées, les dispositions nouvelles en projet qui figurent à l'article 2 du projet ont pour effet de rendre « l'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux cabinets des Ministres » applicable aux inspecteurs des Finances.

### Article 13

Le projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

### OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Les phrases liminaires des dispositions modificatives du projet seront complétées par la mention des modifications en vigueur déjà apportées aux dispositions dont la modification est envisagée par le projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX