



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.502/2/VR
du 19 janvier 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘instaurant le
contrôle des comptes du Parlement wallon par la Cour des
comptes en vertu de l’article 180 de la Constitution’

Le 10 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'instaurant le contrôle des comptes du Parlement wallon par la Cour des comptes en vertu de l'article 180 de la Constitution', déposée par MM. DESQUESNES, BASTIN, ANTOINE, COLLIN et Mme VANDORPE (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 1104/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 5 décembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La proposition a été examinée par les chambres réunies le 19 janvier 2023. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur, chef de section et Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2023.

*

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 son examen au fondement juridique de la proposition[‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE DÉCRET

1. L'article 1^{er} de la proposition de décret à l'examen prévoit que, chaque année, la Cour des comptes est chargée du contrôle des comptes du Parlement wallon, ce contrôle portant sur la légalité et la régularité des dépenses et des recettes.

L'article 2 détermine la manière dont ce contrôle sera opéré et les pouvoirs dont la Cour des comptes disposera pour l'exercer.

L'article 3 précise que la Cour des comptes pourra également organiser des contrôles du Parlement wallon « dans des domaines spécifiques » si elle en informe préalablement le président du Parlement.

L'article 4 énonce qu'à l'issue de son contrôle annuel, la Cour des comptes établit un rapport adressé au président du Parlement wallon et que des avis peuvent être demandés à la Cour des comptes sur toute situation ayant un impact budgétaire important.

L'article 5 prévoit le principe d'une rémunération de la Cour des comptes, dont le montant annuel n'est pas encore fixé, pour la « mission complémentaire » qu'elle prendrait ainsi en charge.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Les développements de la proposition et les explications complémentaires fournies par l'un des auteurs de la proposition à l'auditeur-rapporteur situent le fondement juridique de la proposition à l'article 180, alinéa 5, de la Constitution, lequel, depuis l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État et la révision de cette disposition constitutionnelle du 6 janvier 2014 qui en a été l'un des éléments¹, dispose comme suit :

« Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour [des comptes] par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ 6 janvier 2014 – Révision de l'article 180 de la Constitution, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8589.

3. Avant l'entrée en vigueur de cette révision constitutionnelle qui a inséré les alinéas 4 et 5 au sein de l'article 180 de la Constitution, la jurisprudence de la section de législation, fondée sur le texte de cette dernière disposition, limitée alors à ses actuels alinéas 1^{er} à 3, était fixée en ce sens que,

« [z]oals de Raad van State, afdeling Wetgeving, [...] reeds meermaals heeft opgemerkt, dient de opsomming van de bevoegdheden in artikel 180, tweede lid, van de Grondwet als beperkend te worden beschouwd en kunnen de federale, de gemeenschaps- en gewestwetgever, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof geen ruimere bevoegdheden toekennen »².

L'insertion de l'alinéa 5 à l'article 180 de la Constitution a eu pour objectif et pour effet de permettre à « la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 [de la Constitution] [d']assigner des missions supplémentaires à la Cour des comptes »³. L'article 180, alinéa 5, est clairement rédigé en ce sens.

4. Actuellement, la Cour des comptes n'est pas investie de la mission de contrôler les comptes du Parlement wallon.

Il est donc loisible au législateur décréteil, sur la base de l'article 180, alinéa 5, première phrase, de la Constitution, de confier à la Cour des comptes la « mission supplémentaire », au sens de cette disposition, consistant à exercer ce contrôle.

En son principe, la proposition de décret n'appelle donc aucune observation.

5.1. S'agissant de la rémunération dont l'article 180, alinéa 5, deuxième phrase, de la Constitution envisage l'octroi à la Cour des comptes pour des missions supplémentaires qui lui seraient octroyées sur la base de la première phrase de cet alinéa, le Constituant a tenu

² Avis 49.597/AG donné le 7 juin 2011 par l'assemblée générale de la section de législation sur la proposition de décret de de la Communauté flamande et de la Région flamande 'houdende het toezicht van het Rekenhof op grote infrastructuurprojecten waarvoor de Vlaamse overheid verantwoordelijkheid draagt', observation n° 1 formulée sous le sous-titre « Overeenstemming met hogere rechtsnormen » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1002/5, p. 6) ; en ce sens également, parmi de nombreux avis : avis 17.266/2 donné le 3 février 1987 sur une proposition de loi 'portant extension des compétences de la Cour des comptes' (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 369/2) ; avis 18.009/2 donné le 12 mai 1987 sur un projet de loi 'améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire', observation n° 2 formulée sous l'article 3 (*Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 815/2, p. 2) ; avis 26.054/9 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', observation n° 2, a), formulée sous l'article 2 (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3, p. 4) ; avis 29.715/VR donné en chambres réunies le 17 décembre 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 23 mai 2000 'fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions', observation générale n° 2 (*Doc. parl.*, 1999-2000, Sénat, n° 2-262/1, pp. 19 et 20) ; avis 40.948/2/V donné le 11 septembre 2006 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, et la loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, ainsi que sur les amendements n°s 4, 5 et 6', observation formulée sous l'amendement n° 4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-1397/005, pp. 4 et 5) ; avis 47.424/1 donné le 3 décembre 2009 sur une proposition de loi 'organisant l'évaluation des résultats de la lutte contre la fraude fiscale' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-1980/002).

³ Développements de la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2244/1, p. 4).

compte du fait qu'en pratique la Cour pouvait déjà avoir été habilitée à exercer certaines de ces missions gratuitement à l'égard d'une ou de plusieurs des entités fédérées.

Dans les développements relatifs à la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, non démentis au cours des travaux parlementaires sur ce point, les auteurs de cette proposition ont très clairement indiqué à cet égard que,

« [p]our les missions supplémentaires assignées à la Cour des comptes après l'entrée en vigueur de cet alinéa [5] et que la Cour n'a pas encore exercées *pour une des entités fédérées* à cette date, la région ou la communauté mandante rémunère la Cour des comptes pour l'exécution de ces missions »⁴ (italiques ajoutés)

et que

« la rémunération des missions supplémentaires de la Cour ne devra être prévue que pour les missions supplémentaires qui seront à l'avenir confiées à la Cour et ce uniquement pour les missions que la Cour n'exerce pas encore pour une des entités fédérée »⁵.

Il en résulte que ce ne sont que les missions entièrement nouvelles, exercées par la Cour des comptes à l'égard d'aucune entité fédérée, qui doivent faire l'objet de la rémunération envisagée par l'article 180, alinéa 5, deuxième phrase de la Constitution⁶.

C'est au demeurant en ce sens que la troisième phrase de cet alinéa 5 est rédigée :

« Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa ».

Il suffit donc que la mission en question de la Cour des comptes soit déjà exercée à l'égard d'une seule entité fédérée pour qu'une autre entité fédérée puisse lui octroyer une mission identique ou analogue sans être tenue de la rémunérer⁷.

⁴ *Ibidem*, p. 4.

⁵ *Ibidem*, p. 5.

⁶ Les développements de la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution donnent l'exemple suivant de mission supplémentaire, entièrement nouvelle, qui, si elle devait être attribuée à la Cour des comptes, devrait être rémunérée :

« [...] si une région veut confier un contrôle des communes à la Cour des comptes, une telle mission devra faire l'objet d'une rémunération » (*ibidem*, p. 5).

⁷ En ce sens également, la déclaration faite en commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants lors de la discussion de la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3213, p. 5).

5.2. Or, ainsi que le constate le développement de la proposition de décret à l'examen, « les comptes du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sont contrôlés par la Cour des comptes ». C'est en vertu d'un protocole conclu le 13 janvier 1999, soit avant l'entrée en vigueur de l'article 180, alinéa 5, de la Constitution, entre ce Parlement et la Cour des comptes que ce contrôle est exercé. Un protocole à objet analogue a été conclu le 5 mars 1997, adapté le 4 juillet 2006, entre le Parlement flamand et la Cour des comptes⁸⁻⁹.

Il en résulte que la mission nouvelle que la proposition de décret entend confier à la Cour des comptes, s'agissant du contrôle des comptes du Parlement wallon, n'est pas de celles qui requièrent une rémunération de la Cour.

L'article 5 de la proposition de décret à l'examen doit donc être omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Marnix VAN DAMME

⁸ Ainsi, dans le document parlementaire du Parlement flamand contenant les comptes de celui-ci pour 2021, il est précisé qu'

« [i]n uitvoering van het protocol van 5 maart 1997 (aangepast op 4 juli 2006) en van artikel 4 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 mei 2019, werd de rekening gecontroleerd door het Rekenhof » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 11, p. 3).

Voir aussi la justification de l'amendement n° 6 au projet devenu le décret du 29 mars 2019 'relatif au Code flamand des Finances publiques', cet amendement étant devenu l'article 4 de ce décret (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1820-3, p. 4).

⁹ Le 20 juin 2016, un protocole à objet analogue a été conclu entre le Parlement de la Communauté germanophone et la Cour des comptes (« Protokoll zwischen dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft und dem Rechnungshof in Bezug auf die Kontrolle der Rechnungen des Parlaments und der Parlamentsfraktionen durch den Rechnungshof »). Il y est fait référence par exemple dans le projet de loi 'zur endgültigen Abrechnung des Rechnungsjahres der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2015', § 9.1.7 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2016-2017, 3 novembre 2016, n° 6-HH2015-2, <https://pdg.be/addons/SharepointDokumentsuche/desktop/SharepointDokDetails.aspx?DokID=7829824a-5b44-4baa-99e8-3e253aa2d7f1&Extern=1>, p. 36).