



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.400/2
du 19 mars 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant certaines dispositions du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé et du décret du 6 mai 1999 relatif à l’Office wallon de la Formation professionnelle et de l’Emploi assurant la transposition des mesures transversales minimales visées à l’article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d’administration publique wallonnes, pour les matières réglées en vertu de l’article 138 de la Constitution’

Le 19 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget et des Finances, des Aéroports et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé et du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi assurant la transposition des mesures transversales minimales visées à l'article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 mars 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne-Stéphanie RENSON et Julien GAUL, auditeurs et présenté par Julien GAUL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2024.

*

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 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis de l'Inspecteur des Finances joint au dossier soumis au Conseil d'État ne porte pas sur l'avant-projet à l'examen mais sur l'avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', qui a fait l'objet de l'avis 75.397/2¹ donné ce jour.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« S'agissant d'un avant-projet de décret visant uniquement à assurer la transposition de l'article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes en projet, pour lequel un avis complet de l'inspection des finances a déjà été rendu, il appert que cet avis couvre l'entièreté du dossier (en ce compris le présent avant-projet de décret). En effet, la nécessité de ce second avant-projet de décret résulte uniquement de la nature 'article 138 de la Constitution' compétences transférées pour le FOREM et l'AVIQ et de l'obligation légistique de scinder les deux avant-projets de décret. Sans cela, le législateur aurait inséré l'intégralité des modifications dans l'avant-projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes. Il est également utile de souligner que l'Inspecteur général des finances accrédité auprès du Gouvernement wallon pour ce dossier, est associé à chaque étape de l'élaboration desdits projets de décret, et a lui-même attesté de l'utilité de mettre en concordance les textes AVIQ et FOREM simultanément avec la réforme WBFIN. Cette modification, qui est une conséquence directe du décret dit 'WBFIN', fait d'ailleurs directement suite à une réunion 'Inter Cabinet' à laquelle l'Inspecteur des finances a lui-même participé en validant le procédé. À notre sens, il n'y a donc pas lieu de solliciter l'avis de l'Inspecteur des finances une nouvelle fois pour l'avant-projet à l'examen ».

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

¹ Avis 75.397/2 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

Le fait que l'avant-projet à l'examen vise « uniquement à assurer la transposition de l'article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes en projet » à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (ci-après : « l'Agence ») et à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (ci-après : le « FOREm ») ne dispense pas son auteur de l'obligation de soumettre celui-ci à l'avis de l'Inspecteur des Finances, conformément à l'article 49, 1°, a), de 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 la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne'. Il en va de même s'agissant de la participation de l'Inspecteur des Finances à une réunion « inter-cabinet » sur le sujet.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le présent avant-projet règle une matière communautaire, en application de l'article 138 de la Constitution. Le chapitre III vise à modifier les articles 24*bis* et 24*bis*/1 du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi', insérés par le décret du 12 novembre 2021 'relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi'.

Le chapitre II de l'avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes', ayant donné lieu à l'avis 75.397/2 de ce jour, vise à apporter les mêmes modifications aux articles 24*bis* et 24*bis*/1 du décret du 6 mai 1999.

Or, il n'y a pas lieu de modifier les articles 24*bis* et 24*bis*/1 du décret du 6 mai 1999 par deux décrets distincts.

Certes, la section de législation a rappelé à de multiples reprises qu'il n'était en principe pas admissible de régler dans un même décret les aspects qui mettent en œuvre les compétences exercées par la Région wallonne dans le domaine de l'emploi et les aspects qui mettent en œuvre les compétences communautaires dans le domaine de la formation professionnelle.

Néanmoins, ainsi qu'il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 6 mai 1999, où il est énoncé que ce décret « règle, en partie, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127, § 1^{er}, de celle-ci », cette observation n'a pas été suivie ².

Il convient dès lors d'extraire les articles 4 et 5 de l'avant-projet à l'examen et les articles 59 et 60 de l'avant-projet ayant donné lieu à l'avis 75.397/2 de ce jour, et de les intégrer dans un projet de décret réglant pour partie des matières régionales et des matières transférées de la Communauté française ³.

2. L'intitulé de l'avant-projet fait référence aux « mesures transversales minimales visées à l'article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes ».

À l'heure actuelle, le décret du 15 décembre 2011 précité ne contient toutefois pas d'article 52/3. Un avant-projet de décret, ayant fait l'objet de l'avis 75.397/2 donné ce jour, entend insérer une telle disposition.

Par conséquent, il sera logiquement veillé à ce que l'adoption de l'avant-projet à l'examen et son entrée en vigueur ne soient pas antérieures à celles de l'avant-projet ayant fait l'objet de l'avis 75.397/2.

3.1. L'avant-projet à l'examen entend assurer, pour ce qui concerne l'Agence et le FOREm, la transposition des mesures transversales minimales visées à l'article 52/3 en projet ⁴ du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

3.2. Cet exercice de transposition soulève néanmoins les incohérences suivantes :

² Voir l'avis 28.600/2 donné le 1^{er} mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 1998-1999, n° 499/1, pp. 34-39).

³ Voir notamment l'avis 50.297/2 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 janvier 2012 'relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2011-2012, n° 505/1, p. 12-16) et l'avis 68.287/4 donné le 9 décembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 novembre 2021 'relatif à l'accompagnement orienté coaching et solutions des chercheurs d'emploi' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2020-2021, n° 544/1, pp. 49-53).

⁴ À propos duquel la section de législation a donné ce jour l'avis 75.397/2.

3.3. Ainsi que le relève l'Agence dans son avis joint au dossier soumis à la section de législation,

« [l']article 52/1 du décret du 15 décembre 2011 est abrogé et remplacé par l'article 52/3 visant à mettre en place, au sein de certains organismes, un comité chargé du suivi budgétaire et financier avec une composition minimale détaillé[e] de ses membres. Au sein de cet article 52/3, deuxième paragraphe, il est stipulé que : 'Le comité visé au paragraphe 1^{er} est composé au moins de : 1° deux membres de l'organe de gestion de l'organisme'. Néanmoins dans l'article 6/1 de la version consolidée du [Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS)], les membres du Conseil général sont exclus de cette catégorie qui fait uniquement référence aux membres des Comités de branches de l'Agence alors que l'article 4/1 du CWASS confie au Conseil général la gestion de l'ensemble des ressources de l'Agence. Il en va de même concernant la séquence portant sur : 'la qualité de membre du comité est incompatible avec le mandat ou les fonctions de : membre de l'organe de gestion, sauf pour ce qui concerne les membres visés à l'alinéa 1^{er}, 1°'.

Le Conseil général constate donc une contradiction entre les deux avant-projets de décret et réfléchit à l'introduction d'une représentation issue du Conseil général au conseil de monitoring financier et budgétaire à côté de celle des comités de branche ».

3.4. Ainsi que le relève également l'Agence dans son avis,

« [t]oujours dans l'article 52/3, deuxième paragraphe portant l'achèvement du mandat de son prédécesseur, il est stipulé : 'lorsque le mandat d'un des membres effectifs visés à l'alinéa 1^{er}, 2° à 5° ou d'un de leurs suppléants prend fin pour l'un des motifs évoqués à l'alinéa précédent, le nouveau membre achève le mandat de son prédécesseur'. Cette séquence soulève une question de cohérence : en effet, en ajoutant des membres dans la composition du conseil à l'article 6/1 [lire : article 6] du CWASS, sans changer les références au niveau du remplacement des membres, cela exclut potentiellement certains membres visés de 6° à 8° des règles s'appliquant aux fins de mandats. Il y a donc une discordance entre le décret du 15 décembre 2011 et le CWASS ».

Une discordance de même nature peut être relevée s'agissant du FOREm, au vu de la modification envisagée à l'article 24bis du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'emploi'.

Une observation du même ordre doit être formulée en ce qui concerne les membres du Conseil de suivi financier et budgétaire du FOREm parmi lesquels, conformément à l'article 24bis, § 1^{er}, alinéa 5, du décret du 6 mai 1999, le président est désigné. En ce qui concerne l'Agence, il convient sur ce point de revoir l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du CWASS pour viser d'autres membres pouvant être désignés comme président du Conseil de monitoring financier et budgétaire que ceux visés à l'alinéa 1^{er}, 2°, par souci de cohérence avec les mesures minimales fixées à l'article 52/3, § 2, alinéa 5, en projet du décret du 15 décembre 2011.

3.5. Ainsi que le constate le FOREm dans son avis joint au dossier soumis à la section de législation,

« [l]e Comité de gestion relève que les Commissaires du Gouvernement sont désormais membres du comité de suivi financier et budgétaire (ajout d'un point 8° dans l'article 24bis du décret organique du FOREm). Or, l'alinéa 4 de l'article 24bis précité prévoit que les Commissaires du Gouvernement assistent aux réunions du comité de suivi financier et budgétaire avec voix consultative. Si la volonté est de leur donner voix délibérative en tant que membres du comité, il conviendrait alors de modifier également cet alinéa 4 ».

Le rôle des commissaires du Gouvernement, tant pour l'Agence⁵ que pour le FOREm, sera clarifié en conséquence.

3.6. L'avant-projet sera par conséquent revu à la lumière de la présente observation générale, afin de s'assurer de la correcte transposition de ces mesures transversales minimales au regard des dispositions spécifiques régissant tant l'Agence que le FOREm.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Tel que rédigé, l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, 5°, en projet du CWASS ne vise pas le mandat de secrétaire d'État régional. En effet, en vertu de l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a confirmé que l'intention était de viser également le mandat de secrétaire d'État régional.

Le dispositif sera par conséquent complété en ce sens.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 24bis, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 6 mai 1999.

2. De l'accord du délégué du Ministre, à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, 8° et 9°, en projet du CWASS, le mot « l'organisme » sera remplacé par le mot « l'Agence ».

⁵ Il ressort de l'actuel article 30, alinéa 3, du CWASS que les commissaires du Gouvernement « assistent aux réunions [...] du Conseil de monitoring financier et budgétaire [...] ».

3. À l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, 8°, en projet du CWASS, de l'accord du délégué du Ministre ⁶, les mots « ou d'une de ses filiales » seront omis.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 24bis, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 6 mai 1999.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Patrick RONVAUX

⁶ Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a en effet confirmé ce qui suit :

« L'Aviq ne dispose pas de filiales, il n'est donc pas utile de reprendre cette mention. Le texte sera adapté en ce sens ».