

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 113.495 du 11 décembre 2002

A.94.364/VI-15.633

En cause : **LE CENTRE PUBLIC D'AIDE SOCIALE DE DINANT,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

LA REGION WALLONNE,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 août 2000 par le Centre public d'aide sociale de Dinant qui demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région wallonne du 7 juin 2000 décidant que le recours introduit le 2 mai 2000 auprès du Gouvernement de la Région wallonne par le conseil de l'aide sociale de Dinant contre l'arrêté du Gouverneur du 13 avril 2000 qui annule sa délibération du 5 janvier 2000 arrêtant le budget 2000 du C.P.A.S. réduisant la dotation communale de 4.224.000 francs est déclaré recevable mais non fondé";

Vu l'arrêt n° 90.708 du 8 novembre 2000 rejetant la demande de suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 juillet 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 8 novembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 novembre 2002;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Laurent WISCHHOFF, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me WILLEMET, loco Me Didier PIRE, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête ont été exposés dans l'arrêt n° 90.708 du 8 novembre 2000, précité;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la qualification erronée et de la méconnaissance du principe général de bonne administration; que, dans une première branche, il expose que l'acte attaqué reproche à tort à la délibération du conseil de l'aide sociale du 5 janvier 2000 de ne pas avoir respecté l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, précitée; qu'il soutient que, suivant cette disposition législative, combinée avec l'article 105 de la même loi, le montant de la dotation communale, qui a un caractère résiduel, résulte de la différence entre le montant des dépenses inhérentes à l'accomplissement des missions du centre et celui des fonds propres de celui-ci, ajoutés à la dotation du fonds de l'aide sociale; qu'il fait valoir que le montant de la dotation communale n'a pas été décidé autrement en l'espèce, que les fonds propres du centre comprennent notamment les emprunts et que l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, ne limite pas la faculté de recourir à l'emprunt pour

financer des dépenses extraordinaires; que, dans la deuxième branche du moyen, le requérant soutient qu'à l'inverse de ce que considère l'auteur de l'acte attaqué, le mécanisme qui a été utilisé en ce qui concerne des dépenses du personnel du service des bâtiments ne consiste nullement à soustraire des frais de personnel des dépenses ordinaires pour les mettre à la charge du budget extraordinaire, et que ce mécanisme utilisé n'est, en rien, irrégulier; qu'il fait valoir que les dépenses de personnel sont reprises intégralement au budget ordinaire, au code totalisateur 70, et qu'aucune de ces dépenses ne figure comme telle sous quelque article du budget extraordinaire que ce soit; qu'il affirme encore que le raisonnement de la partie adverse, suivant lequel une partie des dépenses de personnel serait financée par l'emprunt, méconnaît le principe d'universalité budgétaire qui exclut la spécialisation des recettes, c'est-à-dire l'affectation de recettes déterminées à des dépenses déterminées; que, selon lui, ce raisonnement ne serait pertinent que si une recette du budget extraordinaire était spécialement affectée à une dépense ordinaire, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence; qu'en une troisième branche du moyen, le requérant critique les motifs de l'acte attaqué dont il ressort que les dépenses du service extraordinaire, qui sont facultatives, ne peuvent comprendre les traitements de membres du personnel, et que la délibération du 5 janvier 2000 se fonde sur une interprétation abusive et erronée de la notion de facturation interne ou de travaux internes; qu'il affirme qu'aucun article du budget extraordinaire n'est relatif à des dépenses de personnel; qu'il énonce encore que "si le montant des travaux d'investissements comprend notamment la part estimée de la charge salariale relative à l'exécution desdits travaux d'investissements, cette part (qui n'est point dissociée du coût global des travaux d'investissements) ne peut être regardée comme une dépense de personnel"; qu'il précise que ce n'est qu'intégré au coût global des travaux que ce montant figure au budget extraordinaire où il a perdu les caractéristiques d'un flux économique, les dépenses de personnel figurant, par ailleurs, intégralement sous les articles concernés du budget ordinaire; qu'il fait encore valoir que la délibération du 5 janvier 2000 ne reposait pas sur une interprétation de la notion de facturation interne, puisque "si, comme l'indique l'acte attaqué, la notion de travaux internes est une technique comptable dont il n'est point fait mention comme telle dans quelque texte que ce soit et qui permet de valoriser le patrimoine du C.P.A.S. en soustrayant du résultat de l'exercice les charges du personnel afférentes à des travaux d'investissements", cette circonstance n'est pas de nature à justifier l'annulation confirmée par l'acte attaqué; qu'il soutient que le budget est un acte de prévision et d'autorisation et observe que, dès lors, la délibération du 5 janvier 2000 constituait l'acte d'autorisation nécessaire à l'amortissement de la part de la charge salariale litigieuse;

Considérant que la partie adverse, s'appuyant sur les articles 87 et 106 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, ainsi que sur les articles 1^{er}, 5, alinéa 3, et 25 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 1997 rendant applicables aux centres publics d'aide sociale de la Région wallonne les règles de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant règlement général de la comptabilité communale, répond que des dépenses obligatoires de frais de personnel ne peuvent être mentionnées au service extraordinaire du budget, et que, dans le cas d'espèce, la décision du C.P.A.S. consiste à inscrire en recettes ordinaires une somme de 2.263.986 frs "représentant un tiers des charges salariales afférentes au service des bâtiments dont les ouvriers s'occupent évidemment de travaux d'investissements et pas seulement d'entretien, et de porter le même montant en dépenses extraordinaires ainsi qu'en recettes extraordinaires provenant d'un emprunt"; qu'elle admet que "même si formellement, dans le cas d'espèce, aucune dépense de personnel n'a été inscrite sous un article du budget extraordinaire, ce mécanisme revient à financer le paiement d'une partie des traitements du personnel par des recettes extraordinaires provenant de l'emprunt"; qu'elle affirme qu'ainsi, sera reportée sur les exercices ultérieurs une partie de la charge liée au paiement des dépenses ordinaires et obligatoires des traitements du personnel, ce que les dispositions législatives et réglementaires susvisées ne permettent pas; qu'elle soutient que la notion de travaux internes ne peut être prise en considération que pour la valorisation du patrimoine du C.P.A.S., a posteriori dans les comptes annuels, donc en comptabilité générale, et non en comptabilité budgétaire;

Considérant que le requérant réplique, quant à la première branche du moyen, que la partie adverse méconnaît le système de financement des C.P.A.S. tel qu'instauré aux articles 105 et 106 de la loi précitée et préjuge de la régularité des dispositions budgétaires en cause, qu'il n'est possible de fixer le montant exact de la dotation communale qu'après avoir déterminé celui du déficit budgétaire et donc celui des ressources du C.P.A.S.; qu'il ne peut être reproché à la commune de manquer à l'obligation que lui fait l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, avant d'avoir acquis la certitude que le montant estimé du déficit de ressources propres du C.P.A.S. tient compte de l'ensemble de celles-ci et qu'il ne peut donc être fait grief au requérant d'avoir révisé à la baisse le montant de la dotation communale sans exposer préalablement en quoi cette réduction méconnaissait les dispositions législatives et réglementaires organisant le système de financement du C.P.A.S. par le biais de ses propres ressources ou par le recours à l'emprunt; que, quant à la deuxième branche du moyen, le requérant réplique que les membres de son personnel ouvrier sont amenés à exécuter des travaux d'investissements et non d'entretien de bâtiments appartenant au C.P.A.S., et que son budget extraordinaire mentionne, en dépense, la charge salariale exclusivement relative

à ces travaux d'investissements; qu'il fait valoir que la rémunération allouée aux ouvriers affectés aux travaux d'investissements constitue la contrepartie d'un travail qui n'est nullement effectué en vue d'assurer "le fonctionnement régulier du C.P.A.S.", au sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, que lorsqu'il recrute des ouvriers par contrat à durée déterminée prenant fin lors de l'achèvement de travaux d'investissements, les dépenses afférentes aux rémunérations qui leur sont allouées sont nécessairement inscrites au budget extraordinaire, et qu'on n'aperçoit pas la justification raisonnable de la distinction qui serait faite entre ces ouvriers et les membres du personnel affectés à la réalisation des mêmes travaux d'investissements; qu'il affirme encore que si l'article 88, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, précitée, l'oblige à porter annuellement au budget des recettes et des dépenses toutes les dépenses obligatoires que des dispositions législatives ou réglementaires mettent à sa charge, et spécialement les traitements et les pensions des membres du personnel, ni cet article ni aucune autre disposition législative ou réglementaire ne précise que ces dépenses doivent figurer au service ordinaire du budget, que, dans la plupart des cas, les dépenses relatives au personnel, qui sont des dépenses obligatoires, doivent figurer au service ordinaire du budget, non pas parce qu'elles sont obligatoires, mais parce qu'elles assurent le fonctionnement régulier du C.P.A.S., que, cependant, les dépenses correspondant aux factures d'un entrepreneur chargé de travaux d'investissements que le C.P.A.S. a été condamné à payer, tout obligatoires qu'elles soient, demeurent des dépenses extraordinaires qui seront portées au service extraordinaire du budget; que, quant à la troisième branche du moyen, le requérant réplique qu'il n'a invoqué qu'à titre d'illustration les notions de facturation interne et de travaux internes à l'appui du recours qu'il a introduit à l'encontre de l'arrêté du 13 avril 2000 par lequel le Gouverneur de la Province de Namur a annulé la délibération du 5 janvier 2000 arrêtant le budget 2000 du C.P.A.S.; qu'il affirme que les circulaires budgétaires de la partie adverse n'interdisent nullement le mécanisme qu'il a mis en place, que ces circulaires sont dépourvues de force juridique contraignante, et que, si la partie adverse entendait néanmoins leur donner une telle force, le Conseil d'Etat devrait refuser de les appliquer parce qu'elles sont contraires à l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 et parce qu'elles limitent le pouvoir discrétionnaire qui appartient à la partie adverse dans l'exercice de son contrôle de tutelle sur les C.P.A.S.; qu'il avance encore que les dépenses de personnel ne figurent pas comme telles au service de son budget extraordinaire, mais que cette inscription traduit sa préoccupation de voir une dépense afférente à des travaux d'investissements figurer au budget extraordinaire, et que son budget traduit son légitime souci d'inscrire l'ensemble des dépenses de personnel, formellement, au budget ordinaire, et de mentionner la part de ces dépenses qui est étrangère au fonctionnement

régulier du C.P.A.S. sous un article du budget extraordinaire du centre, conformément à la définition réglementaire des services ordinaires et extraordinaires;

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'une correspondance parfaite entre les dépenses obligatoires et celles qui doivent être inscrites au service ordinaire du budget du C.P.A.S. ne peut pas être établie, et que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, définit le service ordinaire du budget comme "l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent (au C.P.A.S.) des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette", qu'aucune dépense de personnel n'a été inscrite sous un article du budget extraordinaire, qu'il convient de distinguer, d'une part, le rattachement d'une dépense au service ordinaire ou au service extraordinaire du budget, et, d'autre part, la prétendue interdiction d'inscrire au service extraordinaire du budget un crédit correspondant à une dépense figurant au service ordinaire du budget, que la dépense relative à la partie des traitements du personnel afférente aux travaux d'investissements figure bien formellement au service ordinaire du budget, en manière telle que la critique selon laquelle le budget du centre pour l'année 2000 serait incompatible avec les dispositions de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, parce que la charge de la rémunération du personnel relève du service ordinaire, est en toute hypothèse irrelevante, que si l'article 25 de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, porte que le conseil de l'aide sociale peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des dépenses extraordinaires, encore convient-il de constater que la dépense relative à la charge salariale afférente aux travaux d'investissements réalisés en régie est indéniablement exposée en vue de travaux "qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine" du centre, que la récurrence de la dépense relative aux traitements du personnel permanent du centre ne permet pas, à elle seule, de la qualifier de dépense ordinaire, que la définition des termes "service ordinaire du budget" et "service extraordinaire du budget", énoncée à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, indique clairement que la distinction s'opère essentiellement au regard de la dépense en cause, que la dépense relative à la part du traitement des ouvriers du centre afférente à la réalisation des travaux d'investissements n'a pas pour but d'assurer au C.P.A.S. "des revenus et un fonctionnement régulier", alors même que ces travaux tendent à accroître l'importance ou la valeur du patrimoine du centre ou à assurer sa conservation et qu'ils pourraient, en tout état de cause, être réalisés par des ouvriers engagés à cette seule fin par contrat de travail à durée déterminée, et qu'il n'est pas interdit de financer une dépense d'investissements par le recours à l'emprunt;

Considérant que l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, précitée, est libellé comme il suit :

" § 1^{er}. Lorsque le centre public d'aide sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par la commune.

§ 2. La différence visée par le paragraphe précédent est estimée dans le budget du centre.

Une dotation pour ce centre, égale au montant de la différence susvisée, est inscrite dans les dépenses du budget communal.

La dotation est payée au centre par tranches mensuelles." ;

que les articles 87 et 88 de la même loi, tels qu'ils ont été modifiés pour la Région wallonne par le décret du 2 avril 1998, disposent que :

- "Article 87. Le règlement général de la comptabilité communale est applicable aux centres publics d'aide sociale à l'exception des hôpitaux qui en dépendent et sous réserve des règles dérogatoires arrêtées par le Gouvernement.

Lorsque les règles de la comptabilité communale auxquelles le présent article se réfère attribuent une compétence au conseil communal, celle-ci est exercée par le conseil de l'aide sociale.

Lorsque les règles attribuent une compétence au collège des bourgmestre et échevins, celle-ci est exercée par le conseil de l'aide sociale (...).

- "Article 88, § 1^{er}. Pour l'exercice suivant, le conseil de l'aide sociale arrête chaque année le budget des recettes et des dépenses du centre (...).
Le conseil est tenu de porter annuellement à ces budgets toutes les dépenses obligatoires que des dispositions législatives ou réglementaires mettent à la charge du centre public d'aide sociale et spécialement les traitements et les pensions (...) des membres du personnel (...)" ;

qu'en application de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 1997 relatif à la comptabilité communale pour les centres publics d'aide sociale, l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale est applicable aux centres publics d'aide sociale, sous réserve des exceptions mentionnées à l'article 3; qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, le "service ordinaire" et le "service extraordinaire" du budget se définissent comme suit:

" 1^o «Service ordinaire du budget» : l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent (au C.P.A.S.) des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette;

2^o «Service extraordinaire du budget» : l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine (du C.P.A.S.), à l'exclusion de son entretien courant; il comprend aussi

les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette";

que la même disposition de l'arrêté royal du 2 août 1990 définit la dépense obligatoire en ces termes :

" 4° «dépense obligatoire» : par opposition à «dépense facultative», la dépense dont l'exécution résulte d'obligations ou d'engagements de toute nature (du C.P.A.S.) et qui doivent faire l'objet d'une inscription d'un crédit au budget";

qu'il résulte des dispositions législatives et réglementaires précitées que les dépenses afférentes aux traitements du personnel sont des dépenses obligatoires qui doivent être inscrites au service ordinaire du budget;

Considérant, par ailleurs, que l'article 25 de l'arrêté royal du 2 août 1990, précité, dispose :

" Sur décision du (conseil de l'aide sociale, le C.P.A.S.) peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des dépenses extraordinaires.

La durée d'amortissement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés (...);

qu'il résulte de cette disposition que des emprunts ne peuvent être contractés qu'en vue de couvrir des dépenses extraordinaires, non pour couvrir, fût-ce en partie, des dépenses ordinaires et obligatoires, notamment celles relatives à la rémunération du personnel;

Considérant qu'en l'espèce, le conseil de l'aide sociale a décidé, par sa délibération du 5 janvier 2000, "d'inscrire en recette ordinaire, sous l'article 137/161-01, la somme de 2.263.986,- francs représentant un tiers des charges salariales afférentes au service des bâtiments dont les ouvriers s'occupent évidemment de travaux d'investissements et pas seulement d'entretien, et de porter le même montant en dépense extraordinaire ainsi qu'en recette extraordinaire d'emprunt"; que, si, formellement, aucune dépense de personnel n'a ainsi été inscrite sous un article du budget extraordinaire, cette opération n'en a pas moins conduit à financer le paiement d'une partie des traitements du personnel par des recettes extraordinaires provenant d'un emprunt; qu'en effet, à la différence d'ouvriers engagés par contrat à durée déterminée pour effectuer des travaux d'investissements spécifiques, les ouvriers appartenant au personnel permanent du requérant doivent être rémunérés par lui, quelles que soient les tâches qu'il lui confie, qu'il s'agisse d'entretien ou d'investissement; qu'il y va d'une charge de rémunération constitutive de dépense obligatoire qui doit figurer au service ordinaire du budget puisqu'elle a un caractère annuel et touche au fonctionnement régulier du centre; que la partie adverse a estimé, à juste titre, que la manière de procéder du requérant, qui

a pour effet de reporter sur les exercices ultérieurs une partie de la charge liée au paiement de dépenses ordinaires et obligatoires, est contraire aux règles énoncées ci-avant; que c'est, dès lors, à bon droit que, par la décision attaquée, la partie adverse a rejeté le recours introduit par le requérant contre l'arrêté du 13 avril 2000 du Gouverneur de la Province de Namur qui tient le procédé pour irrégulier; que l'acte attaqué apparaît ainsi régulier quant à son motif déterminant; que les autres motifs sont surabondants; qu'il n'y a pas lieu de les examiner; qu'il résulte de ce qui précède que le moyen unique n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze décembre deux mille deux par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.