

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.198 du 22 avril 2008

A. 150.425/XV-369

En cause : **le Centre public d'Action Sociale
de Saint-Josse-Ten-Noode,**
ayant élu domicile chez
Me M. KRINGS, avocat,
Boulevard Lambermont 304
1030 Bruxelles,

contre :

la Commission communautaire commune.

--

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 avril 2004 par le Centre public d'action sociale de Saint-Josse-Ten-Noode, qui demande l'annulation de «l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune pris en exécution de l'article 46^{ter} de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale inséré par l'ordonnance du 2 [lire "3"] juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S., fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses»;

Vu l'arrêt n/133.469 du 2 juillet 2004 mettant la Région de Bruxelles-Capitale hors de cause et rejetant la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu le mémoire ampliatif;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu la demande de M. JOASSART, auditeur, de mettre en oeuvre la procédure organisée par l'article 14^{quiquies} du règlement général de procédure;

Vu la lettre notifiée à la partie adverse le 21 janvier 2008, l'avisant que la chambre va statuer sur l'annulation de l'acte attaqué à moins qu'elle ne demande à être entendue;

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

Considérant que, le 5 novembre 2007, la partie adverse a reçu le rapport de l'auditeur dans lequel l'annulation est proposée; que ce rapport contient les passages suivants:

« I. OBJET DE LA DEMANDE (...)

Par une requête, envoyée sous un pli recommandé à la poste le 6 avril 2004, la partie requérante demande au Conseil d'Etat l'annulation de :

“L'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune pris en exécution de l'article 46ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale, inséré par l'ordonnance du 2 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S., fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses”.

(...)

II. ANTÉCÉDENTS.

1. L'article 20 de l'ordonnance du 3 juin 2003 de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la tutelle administrative et aux règles financières et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale insère dans cette loi un article 46ter, rédigé comme suit:

« En vue du paiement comptant de menues dépenses courantes, le conseil de l'aide sociale peut, de l'avis du receveur, mettre une provision à la disposition de certains membres du personnel cités nommément et qui l'acceptent.

La délibération détermine les types de dépenses qui peuvent être payées au comptant au moyen de cette provision et fixe le montant de celle-ci.

Chaque membre du personnel concerné gère sa provision sous l'autorité et la responsabilité du receveur.

Le Collège réuni peut arrêter les modalités d'application du présent article».

2. Le 18 décembre 2003, le Collège réuni de la Commission communautaire commune a adopté un arrêté «en exécution de l'article 46ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale inséré par l'ordonnance du 2 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S., fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses» qui dispose que:

“Article 1^{er}. Le présent arrêté règle, en application de l'article 135 de la constitution, une matière visée à l'article 128, § 1^{er}, de celle-ci.

Art. 2. Les menues dépenses courantes visées à l'article 46ter précité de la loi organique sont celles qui ne peuvent être payées qu'au comptant ou qui ne sont justifiables qu'en raison de l'extrême urgence ou de la sécurité.

Art. 3. Chaque dépense engagée et payée au moyen de la provision dont question ne peut dépasser le montant de 500 euros.

Art. 4. Par membre du personnel concerné, la provision ne peut dépasser le montant de 1.500 euros.

Art. 5. Dès que l'autorité de tutelle n'a plus la possibilité de s'opposer à l'exécution de la délibération du Conseil de l'Aide sociale relative à l'octroi de la provision, le receveur la remet contre quittance au fonctionnaire intéressé qui en devient personnellement responsable.

Art. 6. La proposition n'est point portée en dépense dans la comptabilité du centre. La quittance délivrée au receveur constitue un titre valant espèces à conserver par le comptable.

Art. 7. En cas de cessation des fonctions de l'agent responsable de la conservation des fonds, le président et le receveur veillent à ce que la provision ou les pièces justificatives des paiements non régularisés effectués au moyen de cette somme, soient remises au successeur.

Art. 8. Les dépenses régulières effectuées au moyen des provisions sont remboursées au membre du personnel chargé de la gestion des fonds, sur présentation de demandes de paiement. Les demandes doivent être introduites au moins tous les trois mois et la dernière, au plus tard le dernier jour ouvrable de l'année à laquelle se rapportent les paiements.

Ces demandes, dûment appuyées des factures acquittées, quittances et reçus délivrés par les fournisseurs et visés pour réception et certification, sont portées en tant que dépenses définitivement engagées au grand-livre dès leur réception, puis annexées au mandat de paiement à créer au profit du membre du personnel en cause en vue de la reconstitution de la provision initiale.

La demande de remboursement ne peut comprendre que des dépenses imputables sur un même article du budget du centre.

Le receveur est chargé de vérifier au moins trimestriellement, sans avertissement préalable, l'utilisation des provisions.

Art. 9. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2004.

Art. 10. Les membres du Collège réuni, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes sont chargés de l'exécution du présent arrêté”.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui a été publié au Moniteur belge du 11 février 2004.

(...)

IV. EN CE QUI CONCERNE LES MOYENS.

A. Premier moyen.

a) La requête en annulation.

La partie requérante soulève un premier moyen, pris de “la violation de l'article 3, § 1^{er} des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, tel que remplacé par la loi du 9 août 1980 et modifié par les lois du 16 juin 1989, du 4 juillet 1989, du 6 avril 1995 et du 4 août 1996”.

Elle développe ce moyen de la manière suivante:

“En ce que le Collège réuni n'a pas soumis le texte du projet de l'acte attaqué à l'avis motivé préalable de la section de législation du Conseil d'Etat

Alors que l'urgence visée au préambule de cet arrêté n'est pas motivée de manière adéquate

En sorte que l'acte attaqué méconnaît la disposition légale citée au moyen, en n'ayant pas été soumis à cette consultation préalable obligatoire

Développement du premier moyen

1. L'article 3, § 1^{er} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. L'avis et l'avant projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles.

Ne sont pas soumis à l'avis de la section de législation, les projets de règlements et d'arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du Collège réuni qui concernent respectivement les attributions de l'agglomération bruxelloise, les attributions de la Commission communautaire française et celles de la Commission communautaire flamande. En ce qui concerne le Collège de la Commission communautaire française, seuls les arrêtés qui concernent des matières transférées en application de l'article 138 de la Constitution sont soumis à l'avis de la section de législation ».

La jurisprudence de Votre Conseil a eu l'occasion à diverses reprises de définir dans quels cas les circonstances avancées par l'administration pour justifier l'urgence invoquée étaient établies et suffisantes (Paul Lewalle, Contentieux administratif, 2ème édition, 2002, Larcier, Bruxelles).

Le conseiller Michel Leroy a défini trois conditions à réunir pour qu'il soit satisfait à cette obligation de motiver spécialement l'urgence : une condition de forme, à savoir la présence d'une motivation de l'urgence, et deux conditions de fond, à savoir l'exactitude du motif invoqué et sa pertinence (extrait de l'avis précédent CE, 14 septembre 1983, Debacker c. État belge, n°23479, A.P.T., 1984, p.239).

Cette exigence a été confirmée et développée par la jurisprudence postérieure de Votre Conseil (voir notamment C.E., 12 juin 1998, Puleo c. Région wallonne, n° 74280 ; Mainil c. Région wallonne, n°74281).

On en citera deux exemples pertinents :

- « La motivation spéciale requise par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées du 12 janvier 1973, modifié par la loi du 9 août 1980, a le même caractère substantiel que la formalité de consultation de la section de la législation. Il s'ensuit, d'une part, que le Conseil d'Etat est compétent pour en contrôler l'exactitude et l'a pertinence et, d'autre part, qu'il ne peut, sur la base des éléments du dossier et notamment des motifs avancés dans les écrits de procédure, suppléer aux insuffisances éventuelles de la motivation spéciale du cas d'urgence, figurant dans le préambule de l'arrêté. Une motivation manifestement tautologique équivaut à une absence de motivation » (C.E., 23 octobre 1985, Fédération pétrolière belge c. Etat belge, n° 25757, U.G.A.)

- « En imposant que fussent spécialement motivés les cas d'urgence où les ministres et les membres des Exécutifs communautaires ou régionaux se trouvaient dispensés de soumettre à l'avis de la section de législation le texte notamment de tout projet d'arrêté réglementaire, la loi du 9 août 1980 a fait non seulement de l'existence mais de la pertinence de cette motivation des conditions de légalité des arrêtés issus de tels projets » (C.E., 3 avril 1987, Kinart et Germaneau c. Etat belge, n° 27781, U.G.A.)

2. Le préambule de l'acte attaqué comprend la justification suivante de l'urgence:

« Considérant que l'urgence se justifie du fait que la disposition légale précitée entre en vigueur au 1^{er} janvier 2004 et qu'il convient en conséquence d'en prévoir les modalités d'application à la même date »

Cette justification doit être examinée à la lumière des trois conditions cumulatives élaborées par la jurisprudence de Votre Conseil :

1/ Condition de forme : la présence d'une motivation de l'urgence

Cette condition de forme est remplie par l'énonciation de la justification précitée.

2/ Condition de fond : l'exactitude du motif invoqué

L'urgence serait motivée par le fait que l'ordonnance du 3 juin 2003 entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2004 et qu'elle nécessiterait que des modalités d'application entrent en vigueur à la même date.

S'il est vrai que l'ordonnance précitée entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2004, il est inexact d'affirmer que ses modalités d'application devaient nécessairement entrer en vigueur au même moment.

En effet, une simple lecture du nouvel article 46ter permet de se rendre compte que cette disposition se suffit en réalité à elle-même et que la définition de ses modalités d'application n'était qu'une faculté laissée au Collège réuni :

« (...) Le Collège réuni peut arrêter les modalités d'application du présent article.»

S'il était effectivement urgent que les modalités d'application entrent en vigueur à la même date, ce type de formulation n'aurait pu se concevoir.

Le motif invoqué est donc inexact et la deuxième condition nécessaire à la justification de l'urgence n'est pas réunie.

3/ Condition de fond : la pertinence du motif invoqué

A supposer même, quod non, que le vœu du législateur était que les modalités d'application devaient nécessairement entrer en vigueur à la même date que le nouvel article 46ter il est incompréhensible qu'il ait attendu plus de 6 mois depuis l'ordonnance du 3 juin 2003 avant de le prévoir.

A la lumière de cette circonstance, le motif invoqué pour justifier l'urgence n'est ni crédible, ni pertinent

Au regard de ces éléments, la justification de l'urgence telle que présentée dans le préambule de l'acte attaqué n'est ni établie, ni suffisante.

La partie adverse avait l'obligation de consulter la section de législation du Conseil d'Etat, formalité qui, faut-il le rappeler, touche à l'ordre public et revêt un caractère substantiel (P.Lewalle, op. cit., p.879).

On peut d'ailleurs observer que l'acte attaqué comporte de nombreuses erreurs formelles, de correspondance entre le texte français et néerlandais, d'emploi de majuscules et abréviations, de dates...

Il y est par exemple question de manière erronée de l'ordonnance du 2 juin 2003 (alors qu'elle est du 3 juin), des règles financières, budgétaires et comptables des CPAS (alors qu'il s'agit des règles de la loi du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale)...

Le requérant estime en conséquence que le premier moyen est manifestement fondé”.

b) Examen.

Le préambule de l'acte attaqué indique comme motivation de l'urgence: “Considérant que l'urgence se justifie du fait que la disposition légale précitée entre en vigueur au 1^{er} janvier 2004 et qu'il convient en conséquence d'en prévoir les modalités d'application à la même date”.

Cette motivation ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles il n'aurait pas été possible, pendant la période de plus de cinq mois séparant la

promulgation de l'ordonnance du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S. de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le cas échéant dans le délai de cinq jours prévu à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/ des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

De plus, en application de l'article 46ter, alinéa 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, inséré par l'ordonnance du 2 juin 2003, précitée, la fixation de modalités d'application n'était qu'une faculté et non une obligation pour le Collège réuni. Par conséquent, rien ne l'empêchait de fixer ces modalités postérieurement à l'entrée en vigueur de cette disposition.

Enfin, on observera que l'acte attaqué n'a été publié que dans la deuxième édition du Moniteur belge du 11 février 2004. Ainsi qu'il a été jugé à propos de l'urgence, dans l'arrêt n° 135.394 du 24 septembre 2004 qui concernait un délai de publication de 26 jours, que "dans l'appréciation de ce délai, il y a lieu de tenir compte du fait que, depuis le 1^{er} janvier 2003, le Moniteur belge n'est plus publié sur papier et n'est plus imprimé; que dès lors, un tel délai de publication est manifestement inconciliable avec une publication électronique, techniquement facile".

Le premier moyen est fondé.

En conséquence, les autres moyens de la requête ne sont pas examinés, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue.»;

Considérant que l'article 30 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose, en son § 3, que la section du contentieux administratif peut annuler l'acte ou le règlement si la partie adverse ou celui qui a intérêt au règlement du litige n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification d'un tel rapport;

Considérant que la partie adverse n'a pas réagi dans le délai imparti; qu'elle n'a pas demandé à être entendue; que l'examen du dossier n'a pas fait apparaître d'éléments de nature à contredire la conclusion de l'auditeur; qu'il y a lieu de la suivre et d'annuler l'acte attaqué;

Considérant que la partie requérante a apposé, sur sa demande de suspension, un timbre fiscal d'une valeur de 175 euros, alors que l'article 68, alinéa 2, du règlement général de procédure, tel qu'il était en vigueur au moment de l'introduction du recours, disposait que lorsque la demande ou le recours est introduit par l'Etat, par une province, par une commune ou par un établissement public, la taxe de 175 euros est liquidée en débet par le greffier; qu'en conséquence, la taxe indûment acquittée par la partie requérante doit lui être remboursée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 18 décembre 2003 pris en exécution de l'article 46^{ter} de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'Aide sociale inséré par l'ordonnance du 2 [lire "3"] juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S., fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Les dépens indûment acquittés par la partie requérante, liquidés à la somme de 175 euros, seront remboursés à celle-ci par l'Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-deux avril deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

R. GHODS.	M. LEROY.
-----------	-----------