

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures, chargé de l'Administration, des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et des Infrastructures sportives de la Région wallonne, le 21 décembre 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "portant création d'un Institut d'aide à la gestion des communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes à finances obérées et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre des communes de la Région wallonne", a donné le 10 janvier 1994 l'avis suivant :

1. L'"Institut d'aide à la gestion des communes" serait notamment chargé de la gestion du "compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées" ouvert, au nom de la Région wallonne, auprès du Crédit communal de Belgique.

Ce compte n'a d'existence qu'en vertu d'une convention conclue le 30 juillet 1992 entre la Région wallonne, représentée par son Gouvernement, et l'institution financière précitée (1).

Cette convention prévoit que sont portées d'office au débit du compte, à leur date d'échéance, les charges relatives aux emprunts visés sub I du préambule de la convention (2); il s'agit, pour l'essentiel, d'emprunts contractés par certaines communes auprès du Crédit communal, ainsi que du service financier de certains emprunts contractés par la Région pour Charleroi et Liège.

Le crédit du compte est, quant à lui, alimenté, d'une part, par des "interventions communales" et, d'autre part, par des "interventions régionales", ainsi qu'il ressort de l'article 3 de la convention et du point II de son préambule.

(1) Ce contrat est reproduit en annexe.

(2) Voir l'article 2 du contrat; le compte sera également débité des charges afférentes aux opérations de consolidation annuelle visées à l'article 5 du contrat et des "frais inhérents au fonctionnement de la cellule d'experts, que le Région wallonne a décidé de créer" visés par son article 10.

Les "interventions communales" sont, en vertu de l'article 3, alinéa 1er, de la convention, "prélevées par le Crédit communal sur la quote-part de la dotation générale ou principale du Fonds des communes attribuée par la Région à chacune des administrations concernées au moment et au prorata de son versement", alors qu'aux termes de l'article 2 du décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, le financement qu'il organise assure aux communes une recette libre de toute affectation particulière; en tant qu'il réalise une forme de préaffectation d'une part de ce financement, l'article 3, alinéa 1er, de la convention ne se concilie, dès lors, pas avec les dispositions de ce décret.

Ces "interventions communales" consistent en une part, limitée à cinquante pour cent, des annuités des prêts consentis aux communes concernées par le Crédit communal, que le compte doit permettre d'apurer.

Quant aux "interventions régionales" (1), elles représentent notamment :

- 1° la couverture de la différence entre l'annuité réclamée par le Crédit communal aux communes emprunteuses et une

(1) L'article 12 du décret du 17 décembre 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 1993 autorise ainsi le Gouvernement à verser au compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées ouvert auprès du Crédit communal de Belgique les sommes de 387.551.043 francs, 208.147.858 francs et 1.550.000.000 francs visées à l'article 3, alinéa 2, de la convention, ainsi qu'à la partie II, b, de son préambule.

annuité calculée au même taux d'intérêt diminué de deux pour cent;

- 2° une intervention complémentaire régionale "pour l'allègement des charges des communes";
- 3° la part de la tranche A de la dotation spécifique visée à l'article 20, § 4, du décret du 20 juillet 1989 précité (1).

Il suit de ce qui précède que la fonction principale du compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées consiste en l'octroi, à la charge des finances régionales, de subventions à certaines communes, à concurrence des réductions de dettes qui résultent, pour elles, de la convention en raison des interventions régionales compensatoires, celles-ci bénéficiant à chacune des communes intéressées essentiellement au prorata de l'importance relative de leurs emprunts par rapport à l'ensemble de ceux dont le compte doit assurer le financement.

Or, conformément à l'article 12, alinéa 3 (2), des

(1) Cette disposition conventionnelle est doublement incompatible avec ce décret; d'abord, pour le motif, déjà évoqué plus haut, qu'elle réalise la préaffectation de ce subside; ensuite, parce que l'article 20, § 4, du décret prévoit que "l'Exécutif détermine chaque année quelles sont les communes en difficulté financière et les modalités de répartition de la somme affectée à ce critère".

(2) Cette disposition constituait, avant la coordination, l'article 9, § 4, alinéa 3, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de

lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, tout subside doit, en l'absence d'une loi ou d'un décret organique, faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent ensuite être octroyés aux conditions déterminées par un arrêté du Gouvernement.

En l'espèce, compte tenu de la nature nécessairement pluriannuelle des engagements créés par la convention (1) et étant donné que les dispositions budgétaires n'ont de portée qu'annuelle, un tel régime de subventionnement ne peut être organisé que par un décret.

A défaut d'un tel décret, la convention créant le compte régional pour l'assainissement des communes à finances obérées est, dès lors, incompatible avec la législation sur la comptabilité publique (2); il ne se conçoit donc pas que le législateur décréte la gestion de ce compte - sans d'ailleurs que le projet permette de déterminer quels actes juridiques recouvriraient

l'Etat; les articles 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions leur rendent cette disposition applicable.

- (1) Aux termes de son article 11, elle doit demeurer applicable aussi longtemps que le compte ne sera pas soldé.
- (2) La convention semble, d'ailleurs, heurter d'autres principes de la comptabilité publique, tels ceux résultant des articles 43 à 73 des lois coordonnées du 17 juillet 1991.

.../...

cette expression - à un organisme d'intérêt public qu'il créerait à cette fin.

2. L'Institut aurait également pour mission d'assurer l'établissement, l'ensemble des actions visant à assurer le suivi, ainsi que les modifications éventuelles des plans de gestion des communes ayant accès au compte régional précité, conformément au décret du 3 juin 1993 relatif aux principes généraux du plan de gestion des communes à finances obérées.

Toutefois, conformément à l'article 5 dudit décret, le plan de gestion est arrêté par le conseil communal et soumis à l'approbation du Gouvernement; sont, en vertu de son article 8, soumises à cette approbation les décisions par lesquelles le conseil communal établit ou modifie un plan de gestion; aux termes de l'article 6, le Gouvernement définit les règles qui régissent l'établissement d'un plan de gestion, en contrôle l'application et en assure le suivi.

L'article 3, § 1er, et § 2, b, du projet est donc, en tant qu'il attribue ces compétences à un organisme d'intérêt public, inconciliable avec les dispositions précitées du décret du 3 juin 1993.

.../...

3. L'article 3, § 2, g, du projet attribue au ministre chargé de la tutelle des pouvoirs locaux la faculté de saisir l'Institut de demandes d'avis; l'article 4 soumet l'organisme à son autorité et lui en attribue le pouvoir de gestion; l'administrateur général de l'Institut est, en vertu de l'article 5, placé sous l'autorité directe de ce même ministre et assume la gestion journalière. L'article 11 soumet, pour sa part, à l'approbation du ministre ayant le budget et les finances dans ses attributions les conditions et modalités des emprunts contractés par l'Institut.

Ces dispositions doivent être omises, de même que l'article 1er, § 1er, du projet.

Elles méconnaissent, en effet, les principes de collégialité et de liberté des délégations découlant de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tant qu'elles postulent l'existence d'une délégation consentie par le Gouvernement, pour ce qui concerne la tutelle ou le budget et les finances, à certains de ses membres, alors que l'article 69 précité établit le principe de la délibération collégiale du Gouvernement régional pour l'ensemble des affaires de sa compétence, tout en lui réservant la faculté de procéder à des délégations en son sein, de sorte qu'il doit demeurer libre de les accorder, de les maintenir ou d'y mettre fin (1).

(1) En ce sens, voir notamment l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au décret de la Communauté française du 1er juillet 1982 créant un Commissariat général aux relations internationales (doc. C.C.F. 14 (1981-1982) - n° 2, p. 12).

4. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement wallon contrôle les décisions ayant une incidence financière et budgétaire avec l'assistance des "inspecteurs des finances mis à sa disposition conformément à l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions" et que "Le Gouvernement wallon règle les modalités de leur intervention".

Toutefois, l'article 51 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions 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 1er",

et de l'alinéa 3 de cette disposition, à l'exécution duquel aucun arrêté royal n'a encore pourvu, il résulte que l'autorité fédérale est seule habilitée à régler les modalités de l'accomplissement par le corps de l'inspection des finances des missions en vue desquelles certains de ses membres sont mis à la disposition des Communautés et des Régions.

.../...

Les autorités régionales ne disposent, dès lors, pas de cette compétence; les modalités du contrôle exercé par les inspecteurs des finances à l'égard de l'organisme de la catégorie A que le projet tend à créer sont, du reste, actuellement déterminées par l'arrêté royal du 8 avril 1954 réglant les modalités de contrôle des inspecteurs des finances dans certains organismes d'intérêt public.

5. L'article 13 du décret en avant-projet confère au Gouvernement wallon le pouvoir de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Institut et de procéder aux nominations; en ce qui concerne les agents contractuels, il prévoit que le Gouvernement ne peut les engager que pour des missions spéciales ou des programmes à durée déterminée et ne peut les affecter qu'à ces missions et ces programmes.

Selon le commentaire que consacre à l'article 13 l'exposé des motifs, le personnel de l'Institut ne serait pas soumis à l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent; du reste, l'article 13, § 2, du projet n'est pas conforme à l'article 2 de cet arrêté.

La section de législation du Conseil d'Etat croit bon de rappeler que cet arrêté royal du 22 novembre 1991 fait l'objet de divers recours, actuellement pendant devant la section d'administration, et dont la section de législation ne peut, dès lors, présumer l'issue.

.../...

Compte tenu des observations qui viennent d'être faites à propos des dispositions essentielles de l'avant-projet, celui-ci doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.