



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 52.099/4  
du 22 octobre 2012

sur

un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du  
Code de la démocratie locale et de la décentralisation'

Le 26 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 octobre 2012. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER et Patrick RONVAUX, auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2012.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Ainsi qu'il en est fait état dans la partie générale de l'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet de décret, l'intention est, conformément aux principes repris dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014, de jeter les bases d'une modernisation du fonctionnement des administrations locales, d'une part, par l'introduction d'un nouveau schéma organisationnel des administrations locales et provinciales dans le but d'améliorer le fonctionnement de celles-ci et, d'autre part, par une évolution du statut applicable aux grades légaux, accompagnée d'une revalorisation significative des barèmes attachés à ces grades.

À cette fin et s'agissant des communes, outre que le secrétaire communal devient le directeur général de la commune et est appelé à rédiger un contrat d'objectifs sur la base de la lettre de mission que lui aura remise le collège communal, la fonction actuelle de receveur communal est également transformée en la fonction de « directeur financier » de la commune, appelé, ainsi que le prévoit l'article L1124-25, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après « C.D.L.D. ») (article 19 de l'avant-projet), à « remplir la fonction de conseiller financier et budgétaire de la commune ». En cette qualité, le directeur financier se voit dorénavant attribuer les missions suivantes par l'article L1124-40, en projet, du C.D.L.D. (article 15 de l'avant-projet):

« Art. L1124-40. § 1<sup>er</sup>. Le directeur financier est chargé :

1° d'effectuer les recettes de la commune ;

2° d'acquitter sur mandats les dépenses ordonnancées jusqu'à concurrence, soit :

[...] ;

3° de remettre un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros, dans les dix jours calendrier de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles ;

4° de remettre, d'initiative, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal et du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire comprise entre 5.500 euros et 22.000 euros, dans les 10 jours calendrier de la réception du dossier contenant le projet et ses annexes explicatives éventuelles.

[...].

À défaut, l'avis est réputé favorable. Cet avis fait, le cas échéant, partie intégrante du dossier soumis à la tutelle.

[...].

§ 2. Le directeur financier donne un avis de légalité écrit et motivé, sur demande du collège communal ou du directeur général, sur toute question ayant une incidence financière. À défaut, l'avis est réputé favorable.

Il peut rendre, d'initiative, au collège communal son avis de légalité écrit et motivé ou ses suggestions sur toute question ayant une incidence financière au niveau de la commune ou au niveau des entités consolidées de la commune, à savoir [...].

§ 3. Le directeur financier peut être entendu par le collège communal sur ses avis ou suggestions.

§ 4. Le directeur financier fait rapport en toute indépendance au conseil communal au moins une fois par an sur l'exécution de sa mission de remise d'avis. Le rapport contient aussi, et notamment :

- un état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie,
- une évaluation de l'évolution passée et future des budgets,
- une synthèse des différents avis qu'il a rendus à la demande ou d'initiative,
- l'ensemble des données financières des services communaux en ce compris [...].

Il peut émettre dans ce rapport toutes les suggestions qu'il estime utile. Il adresse copie de son rapport simultanément au collège communal et au directeur général ».

2. Les nouvelles missions ainsi attribuées au directeur financier sont justifiées de la manière suivante dans la partie générale de l'exposé des motifs :

« Le Directeur financier/Receveur : Le rôle du receveur est élargi. Il en est fait le 'gardien' de la légalité et de la logique économique et financière de l'administration dès le début du processus décisionnel. Il lui appartiendra, de plus, d'apporter son avis sur tout dossier ayant un impact financier mais également, d'initiative, de formuler à l'attention du Collège toutes suggestions susceptibles d'accroître l'efficacité et l'efficience des moyens engagés, de réaliser des économies ou des recettes.

Le receveur communal se voit ainsi assimilé à l'Inspecteur des finances (locales). L'avis de celui-ci est requis en amont de la procédure. Il en est fait un Directeur financier.

L'élément central de la réforme s'agissant spécifiquement du receveur consiste en l'abandon de sa responsabilité pécuniaire et patrimoniale ainsi que l'obligation de cautionnement concomitante. Pour rappel le receveur a aujourd'hui l'obligation de reverser à la caisse communale le montant des dépenses rejetées de son compte par la tutelle suite, par exemple, au constat d'illégalité d'une décision. Il est ainsi fait garant de la légalité des décisions sur son propre patrimoine.

Il est constaté que cet état de fait constitue une source de blocage importante et, qui plus est, ne correspond plus au rôle stratégique que la réforme entend faire jouer au futur directeur financier. Ainsi, il est proposé de déplacer le plus en amont

possible de la procédure l'intervention du receveur. Il lui sera dorénavant demandé de rendre un avis de légalité motivé sur tout projet de décision ayant un impact financier et budgétaire égal ou supérieur à 22.000 euros sur la commune/province. En deçà il pourra d'initiative rendre un avis pour les décisions ayant un impact financier situé entre 5.500 et 22.000 euros. Il pourra enfin être sollicité par l'auteur de l'acte »<sup>1</sup>.

3.1. Si, en ce compris pour ce qui concerne la nouvelle fonction de directeur financier, le souci de prendre en compte l'évolution significative des tâches vers le passage « à un management public moderne » peut se comprendre, il n'en reste pas moins que les dispositions en projet ne se limitent pas seulement à « élargir » le rôle du receveur communal.

3.2. En effet, en l'état actuel de la législation, le receveur communal est, en application de l'article L1124-40 du C.D.L.D., chargé, « seul et sous sa responsabilité », d'effectuer les recettes communales et d'acquitter « sur mandats réguliers » les dépenses ordonnancées par le collège.

L'importance des pouvoirs qui sont ainsi dévolus au receveur communal dans le contrôle de la régularité des dépenses effectuées par la commune lui confère un rôle éminent dans la gestion des finances locales, ce qui ressort particulièrement, en l'état des textes en vigueur, des articles 60 et 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 'portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'. Ces articles disposent en effet comme suit :

« Art. 60. Les factures et autres pièces de dépenses sont transmises au receveur communal ou à l'agent désigné par lui, avec tous les documents justificatifs de la régularité de la dépense qu'elles entraînent.

Le receveur communal ou l'agent désigné par lui, après avoir contrôlé ces documents, procède à l'imputation aux articles budgétaires ou aux comptes généraux.

En cas de désaccord sur une facture ou une pièce de dépenses, le receveur communal les transmet au collège accompagné d'un rapport motivant son refus de l'imputer.

Le collège prend acte du rapport du receveur communal, et, soit :

- fournit les éléments manquants pour justifier de la régularité de sa décision au receveur communal qui les exécute dès lors conformément aux prescriptions de la loi, des décrets et des règlements ;

- décide que la dépense doit être imputée et exécutée sous sa responsabilité, et restitue immédiatement le dossier, accompagné de sa décision motivée, au receveur communal pour exécution obligatoire sous sa responsabilité. Dans ce cas, la délibération motivée du collège sera jointe au mandat de paiement.

[...]

---

<sup>1</sup> Il convient encore d'observer que le commentaire de l'article 24 fait état de ce que l'avis de légalité du directeur financier, qu'il soit obligatoire ou donné d'initiative, se conclut par une mention favorable ou défavorable, « [à] l'instar d'un inspecteur des finances ».

Art. 64. Le receveur communal renvoie au collège communal tout mandat non régulier, en faisant connaître les motifs pour lesquels il refuse le paiement :

- a) lorsque ces documents sont incomplets ou que leurs éléments ne cadrent pas avec les pièces jointes ;
- b) lorsqu'ils portent des ratures ou surcharges non approuvées ;
- c) lorsqu'ils ne sont pas appuyés des pièces justificatives ou lorsque les pièces justificatives des fournitures, travaux ou prestations diverses ne relatent point soit les approbations nécessaires, soit les visas de réception ou de certification attestant la réalité de la créance ou le service fait et accepté ;
- d) lorsque la dépense est imputée sur des allocations qui lui sont étrangères ;
- e) lorsque le budget ou les délibérations ouvrant des crédits spéciaux prévoyant la dépense n'est point susceptible d'être payée dans la limite des crédits provisoires autorisés ou de crédits ouverts conformément à l'article L1311-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- f) lorsque la dépense excède le disponible des allocations y afférentes du budget ;
- g) lorsque la dépense en tout ou en partie a déjà fait l'objet d'une liquidation antérieures ;
- h) lorsque la dépense est contraire aux lois, aux règlements ou aux décisions du conseil communal »<sup>2</sup>.

3.3. Comme on le voit, le rôle actuellement dévolu au receveur communal dans sa fonction de gardien du respect de la légalité dans la gestion des finances publiques au niveau communal implique un réel pouvoir de contrôle de la régularité des mandats de paiement émanant du collège communal et ce, au moment même où ceux-ci doivent être exécutés. Dans le cadre de l'exercice de ce pouvoir, qu'il exerce en toute indépendance (« seul et sous sa responsabilité »), le receveur communal peut, en effet, refuser de donner suite à un mandat de paiement qu'il considère comme étant « irrégulier », auquel cas le collège communal peut, sous sa propre responsabilité, décider, sur la base d'une décision motivée, que la dépense doit néanmoins être imputée et exécutée. Ce rôle préventif de contrôle de la régularité des dépenses communales exercé par le receveur communal occupe donc une place importante, à côté des mécanismes habituels de tutelle.

3.4. Or, l'avant-projet examiné tend précisément à supprimer la mission actuellement confiée au receveur communal de contrôler la régularité des mandats de paiement émanant du collège communal puisque, selon l'article L1124-40, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, en projet, du C.D.L.D. (article 24 de l'avant-projet), le directeur financier sera dorénavant chargé d'acquitter « sur mandats » les dépenses ordonnancées alors que le texte actuellement en

---

<sup>2</sup> Des pouvoirs d'une essence similaire sont conférés au receveur communal en ce qui concerne le contrôle interne des recettes effectuées par la commune puisque l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 précité prévoit que : « Dès qu'il est en possession des documents établissant les droits de la commune, le receveur communal contrôle la régularité de ces documents et de leurs justificatifs, ainsi que leur inscription en comptabilité budgétaire et générale. En cas de désaccord, il les renvoie au collège avec remarques ».

vigueur du même article charge le receveur d'acquitter les dépenses « sur mandats réguliers » du collège. L'omission, dans la disposition en projet, du mot « réguliers » après le mot « mandats », ne résulte pas d'une simple inadvertance, la demande d'avis étant accompagnée par une autre demande d'avis qui porte sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le Règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', sur lequel la section de législation du Conseil d'État donné ce jour l'avis 52.113/4, projet d'arrêté qui se donne notamment pour objet d'abroger les articles 60, alinéas 3 et 4, et 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, c'est-à-dire les dispositions dont il a été question au point 3.2 du présent avis et qui consacrent les pouvoirs donnés au receveur communal de renvoyer au collège communal les mandats irréguliers.

3.5. Il est vrai que, dans l'avant-projet de décret examiné, ces pouvoirs du receveur communal sont remplacés par la compétence que le directeur financier reçoit de donner un avis préalable sur la légalité des dépenses atteignant un certain montant, mais cet avis, qui est soit obligatoire, soit facultatif en fonction du montant de la dépense en cause, n'est cependant assorti d'aucune portée juridique contraignante. Cet avis est par ailleurs donné sur « tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal », soit à un moment situé « le plus en amont possible de la procédure », alors que l'intervention actuelle du receveur communal se situe précisément « le plus en aval possible de la procédure », ce qui permet au receveur communal, comme l'illustre l'article 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 précité, de prendre en compte, dans son examen de la régularité de la dépense, divers éléments qui seraient intervenus postérieurement à l'adoption du « projet de décision » par le conseil communal ou le collège communal.

Ce faisant, plutôt que de procéder à un simple « élargissement » du rôle du receveur communal, le système envisagé par l'avant-projet de décret rompt avec le rôle actuellement dévolu à ce dernier, du fait qu'est substituée à un pouvoir de décision une simple compétence d'avis. S'il appartient certes au Parlement wallon, qui, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, dispose de la compétence pour régler cette matière en toute autonomie en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, d'opter pour un tel changement, il convient que tant la portée que les conséquences de la modification ainsi envisagée du rôle actuel du receveur communal, devenant le directeur financier de la commune, ressortent clairement de l'exposé des motifs, de telle sorte que les parlementaires puissent se prononcer en pleine connaissance de cause.

3.6. À cet égard, il est fait état dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret que le système actuel serait constitutif d'« une source de blocage importante ».

Sur ce point, il convient cependant de relativiser cette affirmation en ce sens que, comme exposé au point 3.2 de l'avis, si blocage il y a, celui-ci n'est jamais que temporaire.

Par ailleurs, à supposer même que, dans quelques rares cas, des situations de blocage aient pu survenir, la section de législation constate que le fait que seuls les projets de décision ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22.000 euros devraient, à l'avenir, être obligatoirement soumis à l'avis de légalité préalable du directeur financier, n'offre pas les mêmes garanties, quant au respect de la légalité, que l'examen de régularité auquel procède actuellement le receveur communal, et ce, à l'égard de tout mandat qu'il lui est demandé d'acquitter.

Afin d'assurer une pleine information des parlementaires, il convient de compléter l'exposé des motifs en expliquant, d'une part, le changement exact qui est apporté au rôle du receveur communal et, d'autre part, les motifs qui justifieraient éventuellement pourquoi le Gouvernement privilégie la levée de blocages temporaires à un contrôle effectif qui a fait ses preuves sur la régularité des dépenses.

3.7. Il convient également d'observer que le receveur communal, en application de l'article L1124-40, alinéa 1<sup>er</sup>, du C.D.L.D., se voit reconnaître une totale indépendance dans l'exercice de son contrôle de la régularité des mandats qui lui sont soumis (« seul et sous sa responsabilité »). L'article 1124-40, §1<sup>er</sup>, en projet, du C.D.L.D. (article 24 de l'avant-projet) ne prévoit toutefois plus une telle indépendance, tant en ce qui concerne la formulation des avis de légalité préalables qu'en ce qui a trait à l'acquittement sur mandat des dépenses ordonnancées. Seul le paragraphe 4 de la disposition en projet se réfère de manière expresse à cette notion d'indépendance dans le cadre du rapport que le directeur financier est appelé à remettre au conseil communal au sujet de l'exécution de sa mission de remise d'avis.

Il convient à cet égard de revoir les dispositions en projet afin d'assurer au directeur financier, dans l'exercice de ses missions d'avis et de contrôle, la même indépendance fonctionnelle que celle que lui reconnaît le paragraphe 4 en projet de la disposition et que celle dont jouit actuellement le receveur communal, une telle indépendance fonctionnelle étant une garantie essentielle pour le bon exercice de sa mission.

3.8. En application de l'article L1124-40, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, seconde phrase en projet, du C.D.L.D., l'avis de légalité remis par le directeur financier « fait, le cas échéant, partie intégrante du dossier soumis à la tutelle ». Aucune explication quant à la portée des mots « le cas échéant » ne figure dans le commentaire de la disposition. Sans doute convient-il d'interpréter celle-ci comme signifiant que l'avis du directeur financier fera partie intégrante du dossier qui sera, le cas échéant, soumis à la tutelle. Même ainsi rédigée, cette disposition ne constitue pas, par elle-même, un substitut suffisant au contrôle exercé actuellement, de manière systématique et *a priori*, par le receveur communal, et ce, compte tenu du caractère aléatoire de l'intervention, qui plus est *a posteriori*, de la tutelle d'annulation.

3.9. Les observations qui précèdent et l'examen auquel le Gouvernement est invité à procéder à nouveau pourraient utilement être l'occasion d'examiner si le souci « d'élargir » le rôle du receveur communal, en en faisant « le « gardien » de la légalité et de la logique économique et financière de l'administration dès le début du processus décisionnel », ne pourrait pas être atteint tout en maintenant simultanément le rôle actuel du receveur

communal, devenant donc le directeur financier de la commune, en ce qui concerne le contrôle de la régularité des mandats qui continueraient donc à lui être soumis.

4.1. S'inscrivant dans la logique de la suppression dans le chef du directeur financier de toute compétence pour s'opposer au paiement des dépenses qu'il juge irrégulières, l'avant-projet de décret supprime également la possibilité que puisse encore être mise en cause la responsabilité pécuniaire et patrimoniale de ce directeur financier pour le paiement des dépenses qui feraient l'objet d'un rejet ultérieur au compte<sup>3</sup>, ainsi que l'obligation qui y est liée à titre de garantie de fournir un cautionnement<sup>4</sup>. Ces deux suppressions sont justifiées dans l'exposé des motifs par la circonstance qu'il n'apparaît plus logique que le receveur communal, devenant le directeur financier de la commune, soit encore garant sur son propre patrimoine de la légalité des décisions de dépenses au niveau communal.

4.2. L'intention du législateur wallon de ne plus vouloir maintenir l'éventuelle responsabilité pécuniaire personnelle dans le chef du directeur financier d'une commune que dans la seule hypothèse où ce dernier doit être tenu pour responsable du vol ou de la perte ayant engendré un déficit dans les finances communales, entre dans la compétence du Parlement wallon d'exercer en toute autonomie la compétence dont il dispose, en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de régler cette matière en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés.

La section de législation attire toutefois l'attention sur ce que la suggestion qu'elle a formulée au point 3.9 de l'avis peut parfaitement se concilier avec la suppression du régime de la responsabilité pécuniaire personnelle dans le chef du directeur financier de la commune, sous réserve de sa responsabilité en cas de vol ou de perte.

La circonstance que le directeur financier se tromperait dans l'exercice de sa mission de contrôle de la régularité des mandats qui lui sont soumis n'implique en effet pas, en soi, qu'il doive automatiquement voir sa responsabilité pécuniaire personnelle engagée.

4.3. Étant donné qu'il s'agit d'un élément accessoire à la suppression du régime de la responsabilité pécuniaire personnelle dans le chef du directeur financier de la commune, la suppression de l'obligation de cautionnement dans le chef du directeur financier ne pose pas davantage problème.

5. Les observations générales qui précèdent sont *mutatis mutandis* applicables à l'article 52 de l'avant-projet de décret, lequel concerne le receveur provincial.

---

<sup>3</sup> Voir l'article 1124-42, en projet, du C.D.L.D. (article 26 de l'avant-projet) (le régime de responsabilité du receveur communal demeure, en revanche, pour les déficits consécutifs à une perte ou un vol).

<sup>4</sup> Voir le remplacement des articles L1124-25 à L1124-34 du C.D.L.D. de par l'article 19 de l'avant-projet de décret.

6. C'est sous la réserve des observations générales qui précèdent que sont formulées les observations particulières.

### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

#### Dispositif

##### Article 3

À l'article L1124-1, alinéa 3, en projet, il y a lieu de préciser, à la lumière du commentaire de l'article 3, les deux hypothèses dans lesquelles la lettre de mission est remise au directeur général par le collège communal, la première étant celle du renouvellement intégral du conseil communal et la seconde, celle de la nomination du directeur général. Outre qu'il y a une discordance entre le commentaire de l'article et le dispositif quant au point de départ du délai de six mois dans lequel le contrat d'objectifs doit être rédigé par le directeur général, la section de législation se demande s'il ne convient pas également de prévoir, dans les deux hypothèses mentionnées ci-dessus, le délai dans lequel la lettre de mission doit être remise par le collège communal.

#### Articles 3, 14, 31, 33 et 52

Conformément à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, les articles L1122-30 et L2212-32, § 1<sup>er</sup>, du C.D.L.D. prévoient que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal et le conseil provincial règle tout ce qui est d'intérêt provincial.

Le collège communal est chargé de l'exécution des résolutions du conseil communal (article L1123-23, 2°, du C.D.L.D.) et le collège provincial exécute les délibérations prises par le conseil provincial (article L2212-48, alinéa 4, du C.D.L.D.).

Les articles L1124-1, alinéa 4, en projet, L1124-19, en projet, L1124-50, en projet, et L1211-2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet confient certaines missions (l'approbation du contrat d'objectifs, la désignation du directeur général faisant fonction, l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier et l'établissement de l'organigramme des services communaux) au collège communal.

S'agissant d'une dérogation à la compétence de principe du conseil communal et du conseil provincial telle qu'elle est consacrée à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, il convient de la justifier. Il convient dès lors de compléter le commentaire des articles sur ce point.

La même observation vaut pour l'article 52 de l'avant-projet de décret (articles L2212-56, § 1<sup>er</sup>, alinéa 4, en projet, L2212-59, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, L2212-61, § 2, en projet, L2212-64, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, et L2212-68, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet).

### Article 5

1. Selon l'article L1124-4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, et § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet,

« § 1<sup>er</sup>. Le directeur général [...] assiste, sans voix délibérative aux séances du [c]onseil et du [c]ollège.

[...]

§ 5. Le directeur général assiste sans voix délibérative aux séances du [c]onseil communal. Il en rédige les procès-verbaux et assure la transcription de ceux-ci. Les procès-verbaux transcrits sont signés, dans le mois qui suit leur adoption, par le conseil communal, le [b]ourgmestre et le directeur général ».

Or, concernant la rédaction des actes, l'article L1132-1 du C.D.L.D., tel que modifié par l'article 43 de l'avant-projet de décret, prévoit ce qui suit :

« Le directeur général assiste aux séances du conseil communal et du collège communal.

Il en rédige les procès-verbaux et assure la transcription de ceux-ci.

Les procès-verbaux transcrits sont signés par le bourgmestre et par le directeur général.

La signature du procès-verbal du conseil communal intervient dans le mois qui suit son adoption par le conseil communal. ».

Il convient de s'assurer de la cohérence entre ces dispositions.

2. À l'article L1124-4, § 2, deuxième phrase, en projet, il convient d'ajouter les mots « de chaque membre du personnel » après les mots « le projet d'évaluation ».

### Articles 6, 22 et 52

Selon les articles L1124-5, en projet, L1124-38, en projet, L2212-60, en projet, et L2212-66, en projet, le directeur général, le directeur financier et les greffier et receveur provinciaux ne peuvent pas cumuler des activités professionnelles.

Les dispositions en projet définissent d'une manière très large la notion d'« activité professionnelle » : il s'agit de toute occupation dont le produit est un revenu professionnel visé à l'article 23 du Code des impôts sur les revenus.

Elles permettent en même temps au conseil communal ou au conseil provincial d'autoriser un cumul s'il n'est pas :

1° de nature à nuire à l'accomplissement des devoirs de la fonction ;

2° contraire à la dignité de la fonction ;

3° de nature à compromettre l'indépendance de la fonction ou de créer une confusion avec celle-ci.

Dès lors qu'il s'agit de fonctions créées par décret (« grades légaux ») pour lesquelles le législateur a estimé devoir fixer lui-même, pour l'ensemble des communes et des provinces de la Région wallonne, les règles essentielles de leur statut administratif et pécuniaire, il conviendrait que le pouvoir discrétionnaire de chaque conseil communal et de chaque conseil provincial soit mieux encadré.

#### Article 16

À l'article L1124-21, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, il y a lieu d'omettre le mot « local ».

#### Article 19

1. L'article 19 de l'avant-projet de décret remplace les articles L1124-25 à L1124-34 du C.D.L.D. relatif au cautionnement constitué par le receveur communal mais ne règle pas le remboursement de celui-ci.

Une disposition transitoire prévoyant ce remboursement doit donc être insérée dans l'avant-projet de décret.

Afin d'assurer la sécurité juridique, il ne convient pas de « remplacer » plusieurs dispositions en vigueur par un seul article nouveau sans que les autres articles soient concomitamment abrogés. En conséquence, l'article 19 de l'avant-projet doit être remplacé par deux nouvelles dispositions :

- l'une, remplaçant l'article L1124-25 du C.D.L.D. ;
- l'autre, abrogeant les articles L1124-26 à L1124-34 du C.D.L.D.

2. Contrairement à l'article L1124-21, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, du C.D.L.D., lequel prévoit que dans les communes comptant 5.000 habitants et moins, la fonction est exercée par un receveur régional, l'article 16 de l'avant-projet de décret permet aux conseils communaux, dans les communes comptant 10.000 habitants et moins, de créer l'emploi de directeur financier.

Il convient donc d'adapter l'article L1124-35, alinéa 1<sup>er</sup>, du C.D.L.D. tel que modifié par l'article 44 de l'avant-projet de décret, lequel charge le conseil communal de fixer l'échelle barémique des traitements du directeur financier dans les communes de 5.001 habitants et plus.

### Articles 24 et 33

1. La Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française en matière d'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (article 3, 7°, des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française').

En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des décrets du 27 mai et 1<sup>er</sup> juin 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, à savoir « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ».

Concernant le centre public d'action sociale et les fabriques d'église, le champ d'application *ratione loci* de l'article L1124-40, § 2, alinéa 2, en projet, doit dès lors être limité à la région de langue française.

La même observation vaut pour l'article 33 de l'avant-projet de décret (article L1211-3, § 3, alinéa 2, en projet).

2. À l'article L1124-40, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, en projet, outre les observations générales auxquelles il est renvoyé, la section de législation observe que, si le directeur financier ne se prononce pas dans un délai déterminé son avis est réputé favorable. Il s'agit là d'une dénaturation de la notion de présomption qui correspond à l'idée de *quod plerumque fit*, alors que tel n'est pas le cas en l'espèce. Aussi, mieux vaudrait-il prévoir qu'à défaut d'avis donné dans le délai, « il est passé outre ».

La même observation vaut pour l'article L1124-40, § 2, alinéa 1<sup>er</sup> en projet.

3. À l'article L1124-40, § 2, alinéa 2, en projet, il convient d'ajouter les mots « et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus » après les mots « les fabriques d'[é]glise ».

### Article 26

Il ne se conçoit pas que le Gouvernement, organe du pouvoir décréteil et titulaire du pouvoir exécutif, puisse également fonctionner en tant que juridiction administrative comme le prévoit l'article L1124-42, § 4, en projet car, outre que ceci entraîne une dangereuse confusion des pouvoirs, le Gouvernement ne présente pas toutes les garanties inhérentes à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Dès lors que ce contentieux serait confié à une juridiction administrative, la référence, à l'alinéa 3 du même paragraphe en projet, à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État' est inexacte, puisque la compétence du Conseil d'État ne peut être que de cassation administrative <sup>5</sup>.

Les mêmes observations valent pour d'autres dispositions de l'avant-projet, notamment les articles L1124-44, § 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 8 (article 28 de l'avant projet), L1124-45, § 4, en projet (article 29 de l'avant-projet) et L1124-49, § 2, alinéa 5, en projet (article 30 de l'avant-projet).

### Article 32

Il convient d'insérer les mots « le directeur général adjoint ou le directeur financier » entre les mots « le directeur général, » et les mots « et les personnes ».

### Article 33

1. À l'article L1211-3, § 2, en projet, il conviendrait de préciser dans le texte en projet quels sont la nature et l'objet des attributions qui peuvent être confiées par le collège communal au comité de direction.

Il serait également nécessaire de préciser quelles sont les attributions respectives de ce comité de direction et du directeur général.

2. Il est fait état dans le commentaire de l'article 33 de l'avant-projet que le comité de direction pourra être élargi en fonction des thématiques « au directeur général du CPAS ». Cette possibilité n'est cependant pas envisagée par le texte en projet.

---

<sup>5</sup> En ce qui concerne le délai de recours en cassation administrative, voir l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 'déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État'.

### Article 35

Il convient de remplacer les mots « le conseil communal » par les mots « la commune ou la province ».

### Article 39

1. À l'article L1218-12, § 1<sup>er</sup>, en projet, il est question d'un recours contre la « proposition d'évaluation » devant la chambre de recours régionale. Or, à l'article L1118-1, 2<sup>o</sup>, en projet (article 36 de l'avant-projet), il est question d'un recours contre « les décisions ». Il convient d'assurer la cohérence entre ces deux dispositions <sup>6</sup>.

2. À l'article L1218-12, § 2, l'alinéa 2 doit commencer par les mots « Cet avis est notifié (la suite comme à l'avant-projet) ».

### Article 41

Il convient de remplacer les mots « ou le gouverneur, les commissaires d'arrondissement » par les mots « le commissaire d'arrondissement ou le gouverneur ».

### Articles 43 et 44

L'énumération des articles, dans lesquelles certains mots sont remplacés par d'autres, contient certaines erreurs. Ainsi, par exemple, les articles L1124-40 et L1124-49 du C.D.L.D. sont remplacés par les articles 24 et 30 de l'avant-projet de décret et ces articles ne doivent dès lors pas être modifiés par l'article 44 de l'avant-projet de décret.

Les articles 43 et 44 de l'avant-projet de décret doivent dès lors être revus.

### Articles 45 à 51

Ces articles font double emploi avec les articles 1<sup>er</sup>, 2, 8 à 10 et 20 de l'avant-projet de décret et doivent dès lors être omis.

---

<sup>6</sup> Dans le commentaire des articles 36 à 40, il est fait état d'un recours « à l'encontre des décisions prises à leur égard dans le cadre de leur évaluation ».

## Article 52

1. À l'article L2212-57, § 2, en projet, la première phrase doit être remplacée par  
« Le greffier provincial notifie sa décision au collège provincial qui dispose d'un délai de quinze jours pour l'évoquer »<sup>7</sup>.
2. À l'article L2212-58, § 3, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « soit avec le président » par les mots « et soit par le président ».
3. À l'article L2212-67 en projet, la section de législation n'aperçoit pas comment pouvoir justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution l'exigence de garanties dans le chef des receveurs spéciaux alors que l'obligation de cautionnement a été supprimée dans le chef des receveurs provinciaux.
4. Afin d'assurer l'uniformité dans l'ensemble de la section 5 en projet, il convient d'intituler celle-ci « Le greffier provincial et le receveur provincial » et d'utiliser ces deux expressions dans l'ensemble de la section. Il en va de même pour ce qui concerne l'expression « collège provincial ».
5. L'article 52 de l'avant-projet remplace la section 5 du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, laquelle se compose des articles L2212-56 à L2212-72, par une nouvelle section 5, composée des articles L2212-56 à L2212-68, soit un nombre d'articles inférieur au nombre actuel.

Une telle façon de procéder n'est pas de nature à assurer la sécurité juridique<sup>8</sup>, s'agissant d'un texte de portée décrétole.

Conformément aux principes de technique législative, il convient :

- de rédiger un article qui remplace l'intitulé de la section 5 ;
- de rédiger un article séparé pour remplacer chacun des articles L2212-56 à L2212-68 ;
- de rédiger un article séparé pour abroger les articles L2212-69, L2212-70, L2212-71 et L2212-72.

---

<sup>7</sup> Comparer avec l'article L1215-8, alinéa 3 nouveau en projet (article 34 de l'avant-projet).

<sup>8</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 118 et formule F 4-2-10-1.

### Article 53

Il convient d'insérer les mots « du 31 mars 1987 » entre les mots « Dans l'arrêté royal n° 519 » et les mots « organisant la mobilité volontaire ».

### Article 54

Sans doute faut-il lire l'article 54 de l'avant-projet comme suit :

« Les effets de l'article 7 sont limités à une augmentation barémique d'un montant de 2.500 euros (la suite comme à l'avant-projet) ».

### OBSERVATIONS FINALES

1. Il n'est pas conforme à l'usage de se référer dans des textes à portée législative à des textes de rangs inférieurs<sup>9</sup>.
2. Dans l'ensemble de l'avant-projet, il n'y a pas lieu de préciser qu'il s'agit du Gouvernement « wallon » car il ne peut en être autrement.
3. Il est nécessaire de revoir les phrases liminaires afin de mentionner les dispositions modificatives encore en vigueur de ces dispositions et de ne pas confondre la modification, l'ajout ou le remplacement d'une disposition<sup>10</sup>.
4. Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa<sup>11</sup>.
5. L'ensemble de l'avant-projet doit être revu afin d'éviter l'abus de majuscules.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN

---

<sup>9</sup> Voir notamment les articles 4 et 35 de l'avant-projet.

<sup>10</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandations n°s 113 et 115.

<sup>11</sup> Voir notamment l'article 40. *Ibid.*, recommandation n° 57.3.