



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.100/4
du 22 octobre 2012

sur

un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions de
la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action
sociale'

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 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale'.

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^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet de décret à l'examen apporte à la fonction de receveur de CPAS des modifications similaires à celles que l'avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' qui fait l'objet de l'avis 52.099/4 donné ce jour par la section de législation du Conseil d'État apporte aux fonctions de receveur communal et de receveur provincial.

Par conséquent, les observations générales que cette réforme appelle et qui sont exposées dans l'avis 52.099/4 précité sont *mutatis mutandis* applicables aux dispositions de l'avant-projet par l'effet desquelles le directeur financier du CPAS se voit dorénavant privé du pouvoir de contrôler la régularité des dépenses ordonnancées, sa responsabilité personnelle ne pouvant plus non plus être engagée lorsqu'un déficit apparaît au compte à la suite du rejet d'une dépense irrégulière.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

1. À l'article 41*bis*, alinéa 3, en projet, il y a lieu de préciser, à la lumière du commentaire de l'article 4, les deux hypothèses dans lesquelles la lettre de mission est remise au directeur général par le bureau permanent, la première étant celle du renouvellement intégral du conseil de l'action sociale 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 bureau permanent.

2. À l'article 41*bis*, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « collègue communal » par les mots « bureau permanent ».

3. À l'article 41*bis*, alinéa 3, 4°, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « le présent Code » par les mots « la présente loi ».

4. Par souci de cohérence, au même 4°, il convient d'écrire *in fine* « du conseil de l'action sociale ».

Article 5

À l'article 41*ter*, § 2, alinéa 4, il y a lieu de renvoyer à « l'alinéa 1^{er} » et non au « § 1^{er} » de la disposition examinée.

Article 6

À l'article 42, § 3, alinéa 3, en projet, il convient de préciser dans le texte en projet quels sont la nature et l'objet des attributions qui peuvent être confiées par le bureau permanent au comité de direction.

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

Article 7

À l'article 43, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « de la loi organique » par les mots « , paragraphe 2, alinéa 4 ».

Article 8

1. À l'article 45, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, il convient d'ajouter les mots « de chaque membre du personnel » après les mots « le projet d'évaluation ».

2. À l'article 45, § 3, alinéa 2, en projet, la première phrase doit être remplacée par

« Le directeur général notifie sa décision au bureau permanent qui dispose d'un délai de quinze jours pour l'évoquer ».

Articles 8 et 9

Dès lors que les articles 8 et 9 de l'avant-projet aboutissent à remplacer entièrement l'article 45 de la loi, ils doivent être fusionnés en un seul article modificatif, de sorte que l'article 45 en projet compte quatre paragraphes.

Article 10

1. À l'article 46, § 2, alinéa 1^{er}, 6°, en projet, il convient de remplacer les mots « l'article 56 » par les mots « l'article 57 ».
2. À l'article 46, § 2, alinéa 1^{er}, 7°, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « conseil communal » et « collège communal » respectivement par les mots « conseil de l'action sociale » et « bureau permanent ».
3. Au même 7°, la section de législation se demande pourquoi ne sont pas également visés, comme au 6°, le président et l'organe ayant reçu délégation du conseil.
4. À l'article 46, § 2, alinéa 3, en projet, outre l'observation générale à laquelle 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 46, § 3, alinéa 1^{er}, en projet.

5. Au paragraphe 7, du même article, l'alinéa 11 en projet doit être remplacé par la phrase suivante :

« Les agents visés à l'alinéa 9 ne sont pas astreints aux obligations imposées aux agents spéciaux visés à l'alinéa 1^{er} ».
6. Au paragraphe 8, alinéa 4, du même article, il est, dans la mesure où il est référé à « l'article 93, § 4 », renvoyé à l'observation 1 formulée sous l'article 19 de l'avant-projet.

Articles 11 à 13

Les articles 11 à 13 de l'avant-projet sont inutiles et doivent être omis car l'article 10 de l'avant-projet de décret remplace tout l'article 46 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale'.

Article 14

1. Selon l'article 49, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, le directeur général et le directeur financier peuvent (lire : 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 de l'action sociale 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 du directeur ou de créer une confusion avec sa fonction.

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 centres publics d'action sociale de la Région wallonne les règles essentielles de leur statut administratif et pécuniaire, il conviendrait que le pouvoir discrétionnaire de chaque conseil de l'action sociale soit mieux encadré.

2. L'article 41^{ter}, § 1^{er}, en projet (article 5 de l'avant-projet de décret) prévoit la création de la fonction de « directeur général adjoint ». Il convient dès lors d'étendre les règles en matière de cumul aux directeurs généraux adjoints. Les alinéas 1^{er}, 2 et 5 de l'article 49, § 5, en projet doivent donc être complétés sur ce point.

Article 16

1. L'article 54^{ter}, § 1^{er}, en projet, vise les décisions prises à l'égard des directeurs généraux, des directeurs généraux adjoints et des directeurs financiers dans le cadre de leur évaluation. L'alinéa 2 du même paragraphe en projet renvoie par ailleurs aux articles L1218-1 à L1218-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il est au ce sujet de ces articles renvoyé à l'observation 1 formulée sous l'article 39 dans l'avis 52.099/4 précité.

2. À l'article 54^{ter}, § 2, en projet, il convient de remplacer le verbe « devra » par le verbe « doit ».

Article 19

1. 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 93, § 4, alinéa 2, 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.

2. Dès lors que ce contentieux serait confié à une juridiction administrative, la référence, à l'alinéa 3 du même paragraphe, à l'article 4, alinéas 2 et 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 ¹.

Articles 17, 23 et 25

La Région wallonne n'est pas compétente pour les matières relatives aux CPAS, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 'relative aux centres publics d'action sociale', à savoir les articles 57 à 74 et 97 à 104 (article 5, § 1^{er}, II, 2^o, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

En conséquence, l'article 17 de l'avant-projet doit être omis.

Dans les articles 23 et 25 de l'avant-projet, les références d'une part, à l'article 60 de la loi organique du 8 juillet 1976 et d'autre part, aux articles 101 et 104 de la même loi doivent être omises.

Articles 22 à 25

L'énumération des articles, dans lesquels certains mots sont remplacés par d'autres, contient certaines erreurs. Ainsi, par exemple, les articles 52 et 93 de la loi organique du 8 juillet 1976 sont remplacés par les articles 15 et 19 de l'avant-projet de décret et ces articles ne doivent dès lors pas être modifiés par les articles 22, 23 et 25 de l'avant-projet de décret.

En outre, dans certaines des dispositions qui sont visées dans les articles en projet, les mots à remplacer n'y apparaissent pas ou pas de la même manière.

Les articles 22 à 25 de l'avant-projet de décret doivent dès lors être revus.

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

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 ².
2. 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 ³.
3. L'ensemble de l'avant-projet doit être revu afin d'éviter l'abus de majuscules.
4. 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.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN

² Voir notamment les articles 3 et 16 de l'avant-projet.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 et 115.