



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.256/4
du 15 mai 2013

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'

Le 24 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 mai 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2013.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 'portant création d'un conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne', l'avis de ce conseil est requis au sujet de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances ou la gestion des villes et des communes ¹.

Le projet d'arrêté entre dans les prévisions de cette règle.

En l'espèce, le dossier communiqué au Conseil d'État ne fait pas apparaître si cette formalité a été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de s'assurer de son accomplissement.

EXAMEN DU PROJET D'ARRÊTÉ

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'indique l'alinéa 1^{er} du préambule, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article L1315-1 du code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : « le code »).

L'alinéa 2 du préambule vise également l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'aide sociale'. Il est vrai qu'il résulte de cette disposition qu'à défaut de règle contraire, les modifications que l'arrêté en projet apporte à l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 'portant le règlement général de la comptabilité communale' s'appliqueront, non seulement aux communes, mais aussi aux centres publics d'action sociale, à l'exception des hôpitaux qui en dépendent. Toutefois, l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 ne procure pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet. Il n'y a donc pas lieu de viser cette disposition dans le préambule. Par contre, il pourrait y être fait référence dans un considérant.

¹ Les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} juillet 1993 ont été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 est soumise à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (voir l'article 43 du décret du 6 novembre 2008), lequel arrêté n'a à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, pas encore été pris.

Ceci étant, outre l'arrêté en projet, il conviendrait que, dans un arrêté distinct, fondé sur l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976, le Gouvernement prenne d'autres dispositions destinées à apporter à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008 adaptant le règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S. les modifications requises pour tenir compte des nouvelles règles que le législateur a récemment adoptées à propos de ce qu'il est convenu d'appeler les « grades légaux ».

2. L'article 5 du projet d'arrêté tend à remplacer l'article 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 par une disposition donnant au directeur financier le pouvoir de renvoyer au collège communal le mandat de paiement d'une dépense dans diverses hypothèses. Celles-ci correspondent aux cas dans lesquels la version actuellement en vigueur de l'article 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 prévoit que le receveur communal renvoie au collège communal tout mandat non régulier, en faisant connaître les motifs pour lesquels il refuse le paiement.

La disposition qui, selon l'article 4 du projet d'arrêté, est appelée à remplacer l'article 60 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 retient aussi l'attention. En son état actuel, l'article 60 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 prévoit qu'il incombe au receveur communal ou à l'agent désigné par lui, après avoir contrôlé les factures et autres pièces de dépenses qui lui sont transmises avec les documents justificatifs de la régularité de la dépense qu'elles entraînent, de procéder à l'imputation des dépenses aux articles budgétaires ou aux comptes généraux ; la même disposition ajoute qu'en cas de désaccord sur une facture ou une pièce de dépense, le receveur communal transmet au collège communal un rapport motivant son refus d'imputer la dépense, le collège communal pouvant alors, soit fournir au receveur communal les éléments manquants pour justifier de la régularité de sa décision, soit décider que la dépense doit être imputée et exécutée sous sa responsabilité. Dans la disposition appelée à former le paragraphe 1^{er} de l'article 60 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, le projet d'arrêté charge le directeur financier ou l'agent désigné par lui d'imputer aux articles budgétaires ou aux comptes généraux les factures et autres pièces de dépenses qui lui sont transmises. Le paragraphe 2 du même article en projet ajoute que c'est au collège communal qu'il incombe de décider, sous sa responsabilité, qu'une dépense doit être imputée et exécutée, et ce dans deux catégories de circonstances : d'une part, dans les cas prévus à l'article 64 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 et, d'autre part, « en cas d'avis défavorable du directeur financier tel que prévu à l'article L1124-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Un dispositif permettant au receveur communal de refuser de donner suite à un mandat de paiement considéré par lui comme étant irrégulier et de le renvoyer au collège communal, lequel pouvant alors, sous sa propre responsabilité, décider d'imputer et d'exécuter néanmoins la dépense, s'inscrivait dans la logique du régime, initialement prévu par l'article L1124-40 du code, en vertu duquel le receveur communal était chargé, seul et sous sa responsabilité, d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées.

Il résulte des modifications que le législateur vient d'apporter à l'article L1124-40 du code que, désormais, le directeur financier – nouvelle dénomination de la fonction correspondant à celle du receveur communal – ne dispose plus, au moment d'exécuter un mandat de paiement, d'un réel pouvoir de contrôle de la régularité du mandat, exercé par lui seul et sous sa responsabilité propre, et impliquant le pouvoir de refuser de donner suite à un mandat considéré comme irrégulier ; dans le nouveau système mis en place par le législateur, ces pouvoirs ont été remplacés par la compétence attribuée au directeur financier de donner, quant à la légalité des dépenses, des avis dénués de toute portée juridique contraignante, lesquels avis sont donnés au stade de l'établissement de projets de décisions ayant une incidence financière ou budgétaire, et non pas au moment, ultérieur, du paiement des dépenses faites pour exécuter ces décisions ².

Il est contraire à ces dispositions nouvelles du code de prévoir, comme le fait l'article 64 en projet, que le directeur financier a le pouvoir de renvoyer au collège communal le mandat de paiement d'une dépense dans diverses hypothèses correspondant aux cas dans lesquels la version actuellement en vigueur de la même disposition prévoit que le receveur communal renvoie au collège communal tout mandat non régulier, en faisant connaître les motifs pour lesquels il refuse le paiement. En effet, un tel régime revient à attribuer au directeur financier le pouvoir de refuser de donner suite à un mandat de paiement qu'il juge irrégulier, pouvoir que les dispositions nouvelles du code ne lui confèrent pas.

En outre, en prévoyant, comme le fait l'article 60, § 2, en projet, que, dans des hypothèses correspondant, en substance, à des cas dans lesquels le directeur financier estime qu'une dépense est irrégulière, le collège communal peut décider, sous sa responsabilité, que celle-ci doit être imputée et exécutée, le Gouvernement semble partir du postulat, contraire aux nouvelles dispositions du code, que le directeur financier est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'acquitter sur mandats réguliers les dépenses ordonnancées.

Les articles 60, § 2, et 64 en projet s'exposent donc à critique au regard des dispositions nouvelles par lesquelles le code règle les missions du directeur financier ³.

Si l'intention est de maintenir le dispositif en projet, ce sont alors les dispositions nouvelles du code qui doivent être modifiées.

À défaut, le projet d'arrêté doit être revu en conséquence.

² Lire l'analyse qu'a faite la section de législation du Conseil d'État de la portée des modifications apportées au régime existant (avis 52.099/4 donné le 22 octobre 2012, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 744/1, pp. 22 à 25).

³ Cette critique n'est pas contredite par le fait que, lors des travaux préparatoires des dispositions nouvelles du code, le ministre a fait part de la volonté du Gouvernement de maintenir, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, le régime permettant au receveur communal – devenant le directeur financier – de s'opposer à une dépense qu'il juge irrégulière et, en ce cas, de renvoyer le dossier au collège communal (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 744/23, pp. 8-9 et 23-24). Force est en effet de constater que cette intention n'a pas été traduite dans les dispositions nouvelles du code et y est même contraire.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La disposition à l'examen tend à remplacer la définition des mots « receveur communal » que donne l'article 1^{er}, 9°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007.

Selon le texte en projet, ces mots désigneraient, non plus – comme tel est le cas en l'état actuel du texte – « le receveur local ou le receveur régional », mais « le directeur financier ou le receveur régional ».

Il ne peut être perdu de vue que, dans les nouvelles dispositions du code, auxquelles le projet d'arrêté envisage d'adapter l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, il n'est plus fait état des fonctions de « receveur communal ». Désormais, la dénomination retenue pour désigner ces fonctions est celle de « directeur financier », le code précisant que ces fonctions sont exercées, selon les cas, par un « directeur financier » (et non plus par un « receveur local ») ou par un « receveur régional »⁴.

En conséquence, il ne peut plus être fait mention, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, de l'expression « receveur communal ». Cette expression doit être remplacée par celle de « directeur financier ». Au demeurant, la section de législation observe que, par ailleurs, le projet d'arrêté tend précisément à remplacer les mots « receveur communal » par les mots « directeur financier » dans l'ensemble de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007.

Pour tenir compte au mieux de la modification terminologique à laquelle a procédé le législateur, il convient de remplacer l'article 1^{er}, 9°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 par le texte suivant :

« 9° 'directeur financier' : l'agent qui exerce cette fonction en portant le grade de directeur financier ou celui de receveur régional ».

Article 2

1. Aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 dans lesquelles l'article à l'examen suggère de remplacer les mots « receveur communal » par les mots « directeur financier », il convient d'ajouter l'article 1^{er}, 8°, l'article 79, ainsi que l'intitulé du titre V et celui du chapitre I^{er} du même titre.

⁴ Voir en particulier l'article L1124-21 nouveau du code.

2. Le projet d'arrêté ne peut remplacer purement et simplement les mots « receveur communal » par les mots « directeur financier » dans l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007.

En effet, cette dernière disposition a été conçue pour conférer au receveur communal des pouvoirs qui ne correspondent pas à ceux que prévoient les dispositions nouvelles par lesquelles le code règle les missions du directeur financier. Il est renvoyé sur ce point, *mutatis mutandis*, à l'observation générale n° 2⁵.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Compte tenu du texte par lequel l'article 6 du projet d'arrêté remplace entièrement l'article 78 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, il y a lieu d'omettre, dans l'article à l'examen, la mention de cette dernière disposition.

4. Il conviendrait également d'adapter à la nouvelle terminologie retenue par le législateur les diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 qui utilisent le mot « receveur » sans préciser qu'il s'agit du receveur communal ou du receveur régional.

Article 3

La disposition à l'examen tend à remplacer, dans les articles 12 et 61 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007, les mots « secrétaire communal » ou le mot « secrétaire » par les mots « directeur général des services ».

Il convient d'observer que, s'ils utilisent le mot « secrétaire », les articles 12 et 61 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 n'emploient par contre pas l'expression « secrétaire communal ».

Par ailleurs, dans les nouvelles dispositions du code, il est question du « directeur général », et non pas du « directeur général des services ».

L'article 3 sera revu en conséquence.

Article 4

Dans l'alinéa 3 de l'article 60, § 1^{er}, en projet, il y a lieu d'écrire, *in fine*, « ... et, le cas échéant, à corriger l'engagement ».

⁵ Ce qui a été dit dans cette observation à propos du contrôle des dépenses par le receveur communal vaut aussi, *mutatis mutandis*, pour le contrôle des recettes.

Article 7

En fixant la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, le Gouvernement veillera à ce que cette date ne soit pas antérieure à celle de l'entrée en vigueur des dispositions modificatives du code avec lesquelles l'arrêté est à mettre en rapport ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS

⁶ Voir l'article 52 du décret du ... 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'. Au moment où l'avis est donné, le décret a été adopté par le Parlement en sa séance du 17 avril 2013 (http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2012_2013/DECRET/744_25.pdf), il appartient au Gouvernement de le sanctionner et de le promulguer conformément à l'article 21 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2012_2013/PARCHEMIN/744.pdf).