



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.257/4
du 15 mai 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale'

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 royal du 2 juin 1999 portant le règlement général de la comptabilité provinciale'.

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 provinces 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. Dans les nouvelles dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : « le code »), auxquelles le projet d'arrêté envisage d'adapter l'arrêté royal du 2 juin 1999 'portant le règlement général de la comptabilité provinciale', il est fait état, non plus du « receveur provincial », mais du « directeur financier ».

Dès lors, contrairement à ce qu'il prévoit, le projet d'arrêté ne peut plus utiliser l'expression « receveur provincial ». Il doit faire état du « directeur financier ».

En outre, l'ensemble de l'arrêté royal du 2 juin 1999 doit être revu pour qu'il soit fait mention, dans celui-ci, de la nouvelle terminologie adoptée par le législateur ².

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.

² À cette occasion, il conviendra aussi de veiller à tenir compte des nouvelles dispositions par lesquelles le code règle les missions du directeur financier. Ainsi, pour des raisons analogues à celles exposées dans l'observation n° 2 faite à propos de l'article 2 du 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

2. Le texte par lequel l'article 2 du projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 12, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 2 juin 1999 prévoit qu'il incombe au collège provincial de recueillir l'avis du directeur financier ³ sur le projet de budget.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de prendre une disposition en ce sens.

En effet, les dispositions nouvelles par lesquelles le code règle les missions du directeur financier – en particulier celles qui figurent à l'article L2212-65 nouveau du code – déterminent de manière exhaustive les cas dans lesquels les autorités provinciales doivent prendre l'avis du directeur financier et n'attribuent sur ce point aucun pouvoir réglementaire au Gouvernement ⁴.

Si large que soit l'habilitation que l'article L2231-1 du code donne au Gouvernement d'arrêter les règles budgétaires et comptables des provinces ainsi que les modalités d'exercice des fonctions du directeur financier, elle n'autorise pas le Gouvernement à prendre une telle disposition.

En outre, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que vise l'alinéa 1^{er} du préambule, ne peut en aucune manière être considéré comme procurant au Gouvernement le pouvoir de prendre les règles en projet. En effet, si cette disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 donne au Gouvernement le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, elle ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la portée de ce texte, à le compléter ou à le modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes ⁵.

3. L'article 4 du projet d'arrêté tend à remplacer l'article 62 de l'arrêté royal du 2 juin 1999.

de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation', examiné ce jour dans l'avis 53.256/4, l'article 48 de l'arrêté royal du 2 juin 1999 n'est pas compatible, en son état actuel, avec l'article L2212-65 nouveau du code.

³ Et non pas du « receveur provincial », comme l'indique la disposition à l'examen. Voir sur ce point l'observation précédente.

⁴ On ne peut, en outre, manquer d'observer que, dans les dispositions nouvelles du code, le législateur n'a pas repris la règle, figurant initialement à l'article L2212-68, alinéa 1^{er}, h), qui chargeait le receveur provincial de fournir un avis financier lors de l'établissement du budget, comme le prévoit la disposition par laquelle l'article 2 du projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 12 de l'arrêté royal du 2 juin 1999.

⁵ Le pouvoir réglementaire général d'exécution que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Gouvernements des Communautés et des Régions est le même que celui que reconnaît au Roi l'article 108 de la Constitution. Sur la portée et les limites de ce pouvoir, lire Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, pp. 25, et 23 septembre 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 744; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, *J.T.*, 1963, p. 589; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, n° 16.

En son état actuel, cette dernière disposition prévoit que le receveur provincial contrôle la légalité et la régularité des dépenses, qu'il renvoie au collège provincial tout mandat illégal ou irrégulier, en faisant connaître les motifs pour lesquels il refuse le paiement, et que le collège provincial en prend connaissance et en délibère.

Le texte en projet prévoit, quant à lui, qu'« en cas d'avis défavorable du receveur ⁶ tel que prévu à l'article L2212-65 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le collège peut décider, sous sa responsabilité, que la dépense doit être imputée et exécutée ».

Un dispositif permettant au receveur provincial de refuser de donner suite à un mandat de paiement considéré par lui comme étant irrégulier et de le renvoyer au collège provincial, 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 L2212-68, alinéa 1^{er}, b), du code, en vertu duquel le receveur provincial était chargé, seul et sous sa responsabilité, de procéder au paiement des dépenses sur mandats réguliers.

Il résulte des dispositions nouvelles du code, et en particulier de l'article L2212-65 nouveau du code, que, désormais, le directeur financier – nouvelle dénomination de la fonction correspondant à celle du receveur provincial – 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 ⁷.

En prévoyant, comme le fait l'article 62 en projet, que, lorsque le directeur financier est d'avis qu'un projet de décision ayant une incidence financière ou budgétaire est illégale, le collège provincial peut décider, sous sa responsabilité, qu'une dépense 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, de procéder au paiement des dépenses sur mandats réguliers.

La section de législation observera aussi que, pour les mêmes motifs que ceux indiqués dans l'observation générale n° 2, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, visé à l'alinéa 1^{er} du préambule, ne procure pas au Gouvernement le pouvoir de prendre une disposition en ce sens.

⁶ Lire : « le directeur financier ».

⁷ 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).

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

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Pour les raisons indiquées dans les observations générales n^{os} 2 et 3, l'alinéa 1^{er}, qui vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, sera omis.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article à l'examen tend à insérer dans l'arrêté royal du 2 juin 1999 une disposition dont il résulterait que, pour l'application de cet arrêté, les mots « députation permanente » désignent le collège provincial.

Le législateur ayant opté pour remplacer la dénomination de « députation permanente » par celle de « collège provincial », un arrêté n'a plus à faire mention de la première expression citée.

Au demeurant, il ne peut être perdu de vue que le Gouvernement a récemment adopté des dispositions tendant à remplacer les mots « députation permanente » par les mots « collège provincial » dans l'ensemble de l'arrêté royal du 2 juin 1999⁸. Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juin 2013⁹.

Compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de ces dispositions, l'article 1^{er} sera omis.

⁸ Voir l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 novembre 2012 modifiant l'arrêté royal du 2 juin 1999.

⁹ Article 4 de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 15 novembre 2012.

Article 6

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 rapport¹⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS

¹⁰ 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).