



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.785/4
du 8 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008 adaptant le
règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S.'

Le 13 décembre 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 17 janvier 2008 adaptant le règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT 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 8 janvier 2014.

*

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.

1. À l'alinéa 3, il n'y a pas lieu de viser l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 'portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ; celui-ci n'est ni modifié ni abrogé par le projet ¹.

2. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale'. C'est donc à juste titre que l'alinéa 1^{er} du préambule vise cette disposition.

L'alinéa 2 du préambule vise également l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette dernière disposition ne procure toutefois pas de fondement légal au projet d'arrêté. L'alinéa 2 du préambule sera donc omis.

3. L'arrêté en projet doit être complété par une disposition indiquant qu'il règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128 de celle-ci.

4. La seconde phrase de l'article 1^{er} doit être complétée en vue de faire apparaître que, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008 'adaptant le règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S.', les mots « directeur général » remplacent, non seulement le mot « secrétaire », mais aussi les mots « secrétaire communal » ².

5. Les articles 2 et 3 fixent les termes dans lesquels, selon le projet d'arrêté, il convient de lire, pour leur application aux centres publics d'action sociale, l'article 60, § 2, et l'article 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', remplacés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

² Dans la version actuelle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2008, ces derniers mots figurent à l'article 2, alinéa 2, g).

Dans son avis sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013³, la section de législation du Conseil d'État a estimé que ces dispositions s'exposaient à critique au regard des modifications que le décret du 18 avril 2013 a apportées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les missions du directeur financier (nouvelle dénomination de la fonction correspondant à celle de receveur communal) :

« 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 décisions⁴.

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

³ Avis 53.256/4 donné le 15 mai 2013, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 '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'.

⁴ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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).

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 financier⁵.

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 ».

Le législateur régional wallon a apporté aux dispositions de la loi du 8 juillet 1976 relatives aux missions du directeur financier (nouvelle dénomination de la fonction correspondant à celle de receveur du centre public d'action sociale) des modifications analogues à celles qu'il a apportées, en ce qui concerne le directeur financier de la commune, au Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁶.

Les articles 2 et 3 appellent donc, *mutatis mutandis*, la même critique que celle indiquée ci-dessus.

6. Lorsqu'un projet est soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il ne doit plus être présenté sous la forme d'un document de travail mais sous celle d'un texte définitif, lequel est signé par le Ministre⁷.

⁵ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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.

⁶ On comparera tout particulièrement à cet égard, d'une part, les modifications que le décret du 18 avril 2013 a apportées à l'article 46 de la loi du 8 juillet 1976 et, d'autre part, les modifications que le législateur régional wallon a procurées le même jour à l'article L1124-40 du code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 240.1.

Les biffures qui figurent encore dans le projet seront donc omises.

Il en va de même des traits verticaux en marge, des soulignements et des marques de révision ou commentaires lors des modifications apportées au texte ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁸ Voir l'avis 48.757/4 donné le 20 octobre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 2010 'portant exécution du décret wallon du 30 avril 2009 relatif aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, des intercommunales et des sociétés de logement de service public et au renforcement de la transparence dans l'attribution des marchés publics de réviseurs par un pouvoir adjudicateur wallon et modifiant certaines dispositions du décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement, du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et du Code wallon du Logement, l'avis 48.888/4 donné le 1^{er} décembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 'modifiant l'arrêté du 28 novembre 2002 relatif à la redevance pour occupation du domaine public par le réseau électrique' et l'avis 48.889/4 donné le 1^{er} décembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 'relatif aux certificats et labels de garantie d'origine pour les gaz issus de renouvelables' ; l'avis 49.337/4 donné le 6 avril 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 2011 'portant codification de la législation en matière de Santé et d'Action sociale'.