



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.083/4
du 14 mai 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘modifiant le décret communal du 23 avril 2018’

Le 9 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret communal du 23 avril 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 mai 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mai 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Comme le rappelle l'exposé des motifs, certaines dispositions de l'avant-projet visent à transposer partiellement la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 'sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres'.

Ainsi, comme le relève le commentaire des articles, les articles 60, alinéa 3, et 166, alinéa 4, en projet (articles 3 et 53 de l'avant-projet) transposent les articles 3, paragraphe 2, a), deuxième tiret, et 14, paragraphe 3, de cette directive.

D'autres dispositions de l'avant-projet, notamment celles relatives à l'audit indépendant et à la programmation budgétaire pluriannuelle (articles 58 et 69 de l'avant-projet) visent également à transposer certains articles de la directive 2011/85/CE.

Conformément à l'article 15, paragraphe 2, de cette directive, il convient d'insérer dans l'avant-projet un nouvel article 1^{er} mentionnant que le décret en projet transpose partiellement la directive 2011/85/UE.

En outre, il y a lieu d'établir des tableaux de transposition¹ comme le rappelle d'ailleurs également l'article 15, paragraphe 1, de la directive.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 7

Il convient de remplacer les mots « Sans préjudice de l'article 167 » par les mots « Sans préjudice de l'article 167.2 ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 191.

Article 12

Selon l'article 151, § 3, alinéa 4, en projet :

« En cas de délégation des pouvoirs du conseil au directeur, mentionnée au § 2, alinéa 2, les pouvoirs du collège mentionnés dans le présent paragraphe sont exercés par le directeur général. Dans ce cas, l'obligation d'information mentionnée au § 1^{er}, alinéa 2, n'est pas applicable ».

Or, l'article 151, § 1^{er}, alinéa 2, du décret communal du 23 avril 2018 concerne le cas d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles. Dans ce cas, le collège peut, de sa propre initiative, exercer les compétences du conseil (choix du mode de passation des marchés publics et des concessions de travaux ou de services et fixation des conditions) et la décision du collège est communiquée au conseil qui en prend acte lors de sa prochaine séance.

Comme le précise le commentaire de l'article, « les conséquences d'une délégation de pouvoirs au directeur général sur l'entame de la procédure et l'attribution des marchés publics ont été précisées » dans l'article 151, § 3, alinéa 4, en projet.

La seconde phrase de l'article 151, § 3, alinéa 4, en projet est cependant inutile et doit dès lors être omise.

Article 53

À l'article 166, alinéa 4, en projet, il convient de remplacer les mots « bilan mentionné à l'alinéa 2, 2° » par les mots « bilan mentionné à l'alinéa 2, 1° ».

Article 55

Il convient de remplacer les mots « les articles 167 à 167.2 » par les mots « les articles 167 à 167.3 ».

Article 57

Il convient de remplacer les mots « mentionné à l'article 102, § 3, alinéa 3 » par les mots « mentionné à l'article 102, § 2, alinéa 3 ».

Article 61

Il convient de remplacer les mots « conformément à l'article 164 » par les mots « conformément à l'article 164.10 ».

Article 64

Selon le commentaire de l'article, l'article 168.3 en projet correspond à l'article 51 du règlement budgétaire.

L'article 51, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 25 mai 2009 'relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone' dispose :

« Les créances constatées sont déclarées irrécouvrables en tout ou en partie par l'ordonnateur, lorsqu'elles sont prescrites en vertu des dispositions légales ou contractuelles ».

Il y a lieu d'éviter des divergences d'interprétation entre ces deux textes.

À l'article 168.3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, mieux vaut dès lors remplacer les mots « de l'article 175 ou, selon le cas, des dispositions légales ou contractuelles » par les mots « des dispositions légales ou contractuelles ».

Article 68

Il convient de remplacer les mots « les articles 170 à 174 » par les mots « les articles 170 à 170.10 ».

Article 70

Selon l'article 170.1 en projet, le Gouvernement fixe les prescriptions pour les emprunts et engagements pluriannuels.

Le commentaire de l'article précise :

« Conformément aux dispositions de l'article 170.1 du décret communal, le Gouvernement établit le prescrit en matière d'emprunts et d'obligations pluriannuelles, par exemple dans la circulaire budgétaire annuelle. Cette disposition est conforme aux articles 58, 77 et 92 du règlement budgétaire ».

Lue à la lumière de ce commentaire, l'habilitation octroyée par la disposition à l'examen est trop large.

En effet, conformément au « principe de légalité » inscrit à l'article 162, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il revient au législateur lui-même de fixer les éléments essentiels en la matière.

En outre, les circulaires sont dépourvues de caractère normatif et les circulaires budgétaires ne permettent pas de limiter en droit le pouvoir d'appréciation des communes en matière d'emprunts et d'obligations pluriannuelles ².

L'article 70 de l'avant-projet sera dès lors revu.

Article 72

Selon l'article 170.3, alinéa 2, en projet, il peut être recouru aux « douzièmes provisoires » sans décision spécifique, si le budget est arrêté mais pas encore approuvé au 1^{er} janvier de l'exercice comptable.

Le commentaire de l'article précise :

« La règle décrite dans le nouvel article 170.3 du décret communal à propos des crédits budgétaires provisoires est reprise de l'article 14 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, ainsi que de la circulaire budgétaire communiquée chaque année aux communes par le Gouvernement ».

Or, l'article 14, § 2, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 énonce :

« Les crédits provisoires ne peuvent excéder par mois écoulé ou commencé le douzième :

[...] ;

2° du crédit budgétaire de l'exercice en cours, lorsque le budget de l'exercice est déjà voté ».

Contrairement à l'article 170.3, alinéa 2, en projet, cette dernière disposition contient une définition de la notion de « douzièmes provisoires ».

L'article 170.3, alinéa 2, en projet sera dès lors complété sur ce point.

Article 81

L'article 81 de l'avant-projet abroge l'article 172 du décret communal du 23 avril 2018.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.6.

Cet article dispose :

« Le Gouvernement arrête les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables ».

Cette disposition décrétable constitue le fondement juridique 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', lequel est donc implicitement abrogé.

Par conséquent, mieux vaut compléter l'avant-projet afin d'abroger expressément l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007.

Articles 83 et 88

Le contenu de l'article 174, § 2, alinéa 2, du décret communal du 23 avril 2018, abrogé par l'article 83 de l'avant-projet, n'a pas sa place dans le titre 5 de ce décret.

En effet, comme le rappelle l'article 184 du décret communal du 23 avril 2018, le titre 5 s'applique aux taxes établies par les communes et ne s'applique pas aux taxes additionnelles aux impôts de l'autorité fédérale ou régionale.

Les articles 83 et 88 de l'avant-projet seront dès lors revus.

Article 84

Il convient de remplacer les mots « les articles 175 à 176 » par les mots « l'article 175 ».

OBSERVATION FINALE

Le commentaire des articles comporte des erreurs de renvoi ou de référence.

Il convient de les corriger.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET