



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.466/4
du 2 juin 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° visant à déroger au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires'

Le 25 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° visant à déroger au Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et à le compléter afin de soutenir les finances locales obérées par la crise covid-19 et d'autoriser des déficits budgétaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juin 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 Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juin 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant que la crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne, voire à paralyser certains services ;

Considérant qu'elle est de nature à affecter le bon fonctionnement des différents services publics et notamment les pouvoirs locaux ;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ;

Considérant que les communes sont compétentes notamment pour régler les matières relevant de l'intérêt communal et prévenir les atteintes à l'ordre public, qui comprend la tranquillité, la salubrité et la sécurité publique ;

Considérant que la crise du COVID-19 aura des conséquences négatives sur les finances des pouvoirs locaux communaux, tant au niveau des recettes que des dépenses ;

Considérant que les règles budgétaires actuelles auxquelles sont soumis les pouvoirs locaux sont tout à fait incompatibles avec les conséquences induites par la crise sanitaire sur leurs moyens d'actions et de fonctionnement ;

Considérant que des règles dérogatoires exceptionnelles doivent être prises en urgence en raison des adaptations budgétaires que les pouvoirs locaux devront adopter ;

Considérant qu'il importe aussi de soutenir les efforts de nombreux pouvoirs locaux communaux dans leur participation et leur appui à la lutte contre l'épidémie ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il n'est pas nécessaire de viser l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lequel n'offre pas de fondement juridique au projet à l'examen.
2. Il convient en revanche de viser expressément le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', lequel, cité d'ailleurs dans le troisième considérant, autorise le Gouvernement wallon à « prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».
3. Un visa relatif à l'avis du Conseil d'État sera inséré avant les considérants ; il sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 67.466/4 du Conseil d'État donné le 2 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer le mot « avec » par le mot « par ».

Le paragraphe 3 en projet doit être précédé du sigle « § 3 ».

Ces observations valent pour la suite du projet.

2. L'article L1314-1, § 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le Code), en projet, sera rédigé comme suit :

« § 3. Par dérogation au paragraphe 2, l'exercice propre du service ordinaire (la suite comme au projet) ».

Dans la suite de cette disposition, l'expression « l'exercice propre » sera préférée à celle de « l'exercice proprement dit ». À cet égard, le délégué du Ministre confirme que ces deux notions sont équivalentes.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

La même observation vaut aussi pour l'article L1314-1, § 5, alinéa 1^{er}, en projet (article 3 du projet).

Article 2

1. L'alinéa 1^{er} de l'article L1314-1, § 4, en projet recourt à la notion d'« équilibre global au service ordinaire », laquelle n'est pas définie dans le Code.

Selon le délégué du Ministre, cet équilibre « global » est celui tel qu'entendu à l'article L1314-1, § 1^{er}, du Code. L'auteur du projet est dès lors invité à opérer un renvoi à cette disposition.

2. L'alinéa 2 de l'article L1314-1, § 4, en projet prévoit la possibilité d'« une aide financière du Gouvernement ».

D'après la note au Gouvernement, cette aide serait accordée sous la forme d'un prêt du Centre régional d'aide aux communes (CRAC), les intérêts étant pris en charge par la Région.

Une telle précision gagnerait à être insérée dans le projet.

3. À l'alinéa 3 de l'article L1314-1, § 4, en projet, les mots « le cas échéant » seront omis.

Article 3

L'article L1314-1, § 5, en projet prévoit la possibilité, pour les exercices 2020 et 2021, de rapatrier les fonds de réserve ordinaires, affectés ou sans affectation particulière, dans l'exercice « proprement dit » du service ordinaire comme s'il s'agissait de provisions.

Cette faculté ne déroge à aucune disposition du Code, mais bien à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 'portant le règlement général de la comptabilité en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation'.

Cependant, l'arrêté en projet entend s'appuyer sur le décret du 17 mars 2020 et non sur cet article L1315-1 qui charge le Gouvernement d'arrêter « les règles budgétaires, financières et comptables des communes, ainsi que celles relatives aux modalités d'exercice des fonctions de leurs comptables ».

Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre justifie ce choix de la manière suivante :

« Vu l'urgence et l'importance des mesures décidées, mais aussi pour assurer la cohérence de l'ensemble des dispositions (articles 1 à 5), leur lisibilité ainsi que leur caractère exceptionnel, nous avons considéré indispensable de les insérer dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Eu égard à cette explication et dès lors que la disposition à l'examen entre dans le cadre de l'habilitation mise en œuvre par le projet, elle ne soulève pas de difficulté.

L'attention de l'auteur du projet est néanmoins attirée sur le fait que le texte devra faire l'objet d'une confirmation décrétable ultérieure, conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020, ce qui aura pour conséquence que la disposition dérogeant à l'arrêté du gouvernement du 5 juillet 2007 aura force de décret.

Article 5

À la différence des textes législatifs, les arrêtés ne sont pas promulgués. La disposition doit être ou bien omise, auquel cas l'arrêté entrera en vigueur le dixième jour après celui de sa publication, conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ou bien revue pour fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté à une date précise antérieure à celle qui résulte de l'application du droit commun.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET