

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.132/4
43.133/4
DU 11 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 15 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- 1/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "abrogeant l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale" (43.132/4);
- 2/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "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" (43.133/4),

a donné l'avis suivant :

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, les projets appellent les observations ci-après.

I. Observation préalable

La section de législation du Conseil d'État a été saisie de deux demandes d'avis, l'une portant sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "abrogeant l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale" (n/ de rôle 43.132/4) et l'autre portant sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "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" (n/ de rôle 43.133/4). Compte tenu du fait que ces deux projets d'arrêté sont intimement liés, ils sont tous les deux simultanément examinés dans le présent avis.

II. Examen du projet d'arrêté n/ 43.132/4

Le projet d'arrêté examiné vise à abroger l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, tandis que le projet portant le numéro 43.133/4 porte le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La sécurité juridique serait mieux assurée si les deux textes demeuraient solidaires et que, dès lors, l'abrogation de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité, ainsi que les dispositions transitoires, étaient prévues par une disposition finale du projet d'arrêté n/ 43.133/4 précité.

III. Examen du projet d'arrêté n/ 43.133/4

Observations préalables

1. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, la version adoptée en deuxième lecture, qui constitue le texte définitif soumis à l'examen de la section de législation, est celle figurant en fin de dossier, marquée "annexe 2".

C'est donc cette version qui fait l'objet du présent avis.

2. Comme le révèle la Note au Gouvernement, le projet d'arrêté examiné s'inspire très fortement des dispositions de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité, moyennant un certain nombre d'amendements.

Seules les dispositions apportant des modifications à l'arrêté royal du 2 août 1990 précité ont, en conséquence, été examinées. S'agissant de celles qui ne font que reproduire celui-ci et qui, soit n'ont pas donné lieu à des observations de la section de législation, soit ont donné lieu à des observations qui ont été suivies, soit résultent de propositions formulées par la section de législation, il est renvoyé aux avis donnés par celle-ci sur les textes à l'état de projet, notamment l'avis 19.416/2, donné le 12 mars 1990 sur le projet devenu l'arrêté royal du 2 août 1990 précité ⁽¹⁾.

3. Vu son importance, l'arrêté en projet mériterait d'être accompagné d'un rapport au Gouvernement, qui reproduirait ou actualiserait le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 2 août 1990 précité.

⁽¹⁾ Moniteur belge du 3 octobre 1990.

Observations particulières

Préambule

1. Les dix premiers visas seront remplacés par le visa suivant, qui vise le fondement légal de l'arrêté en projet :

"Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article L1315-1;"

Éventuellement, la référence à l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, pourrait faire l'objet d'un considérant.

2. À l'alinéa 8, plutôt que de viser l'"arrêté du Gouvernement wallon de ce jour abrogeant l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le Règlement général de la comptabilité communale" ⁽²⁾, il convient de se référer à l'arrêté royal du 2 août 1990 lui-même, dès lors qu'il doit être abrogé par une nouvelle disposition à insérer dans le présent projet d'arrêté.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Certains ajouts apportés aux définitions reprises à l'article 1^{er} constituent, en réalité, de véritables normes obligatoires qui dépassent la portée de simples définitions ou qui comportent même des habilitations réglementaires au Ministre. De telles dispositions n'ont pas leur place dans les définitions et doivent, au contraire, faire l'objet de dispositions autonomes ou nouvelles.

⁽²⁾ Au sujet duquel la section de législation a donné ce jour l'avis 43.132/4-43.133/4 précité.

Ainsi :

- au 3/, la seconde phrase est étrangère à la définition et cette disposition nouvelle devrait être déplacée à l'article 13 du projet d'arrêté;
- au 4/, l'habilitation donnée au Ministre doit faire l'objet d'un article distinct;
- au 15/, les deuxième et troisième tirets en projet contiennent à la fois des dispositions réglementaires nouvelles et des commentaires de nature administrative de ces mêmes dispositions. Les normes elles-mêmes doivent faire l'objet d'articles distincts et les commentaires doivent figurer dans le rapport au Gouvernement.

2. À l'article 1^{er}, 4/, il y a lieu d'écrire "tant en comptabilité budgétaire, qu'en comptabilité générale".

3. À l'alinéa 1^{er} du 15/, la section de législation n'aperçoit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "la fonction 060".

4. Dans la deuxième phrase du deuxième tiret du 15/, il convient d'écrire "demeurer généraux" au lieu de "demeurer général".

Article 10

1. La disposition correspondante de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité ⁽³⁾ comporte des dispositions nouvelles quant à l'avis que doit donner la commission sur la légalité et les implications financières prévisibles du projet de budget.

⁽³⁾ Article 12.

Sur ce point, il est renvoyé à l'observation formulée dans l'avis 19.416/2 précité ⁽⁴⁾.

2. Selon la disposition en projet, les opinions divergentes de chacun des membres de la commission doivent être reprises dans le compte-rendu de la commission, s'"il est interdit de «censurer» quelque propos que ce soit"; de deux choses l'une, soit il s'agit d'un commentaire qui n'a pas de portée juridique autonome et il doit être transféré dans le rapport au Gouvernement, soit il s'agit d'une disposition de portée réglementaire et il incombe alors de préciser les cas dans lesquels cette interdiction de censure trouve à s'appliquer.

L'ajout rend la disposition examinée peu claire; celle-ci doit en conséquence être intégralement revue.

Article 11

Par rapport à l'article 13 de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité dont il s'inspire, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de remplacer les mots "contrôle de la légalité" par les mots "contrôle par l'autorité de tutelle et le receveur communal de la légalité".

En effet,

- l'article L3131-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit une tutelle d'approbation sur le budget. Celui-ci n'est donc exécutoire qu'après avoir été approuvé par l'autorité de tutelle;
- l'article ne pourrait être interprété comme excluant d'autres contrôles de légalité, notamment celui exercé devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État;

⁽⁴⁾ Article 8.

- enfin, le contrôle exercé par l'autorité de tutelle ne peut être limité à la seule légalité du budget.

Le texte en projet doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 13

Il est renvoyé à l'observation n/ 1 formulée sous l'article 1^{er}.

Article 15

Au paragraphe 5, il y a lieu de remplacer le symbole "€" par le mot "euro" en toutes lettres.

Article 20

Le projet d'arrêté soumis à la section de législation ne comporte pas l'annexe visée à l'alinéa 2 de l'article 20 du projet d'arrêté.

Article 26

L'article 26, alinéa 3, du projet d'arrêté énonce :

"Sur décision du Collège, la commune peut contracter des ouvertures de crédit en escomptant des subsides ou d'autres recettes prévues au budget."

Cette disposition s'inspire de l'article 26 de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité, à la différence essentielle qu'à l'avenir la décision serait prise par le collège communal.

En tant qu'elle établit, en terme de ressources financières, un mode exceptionnel d'exécution du budget communal ⁽⁵⁾ en dehors de toute intervention de l'assemblée délibérante qu'est le conseil communal, même si, quant à son objet, la décision initiale a été prise par lui, cette disposition ne peut être admise car elle dépasse la portée de l'habilitation que l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation confie au Gouvernement pour "arrête[r] les règles budgétaires, financières et comptables des communes".

La disposition actuelle en vigueur n'appelle pas cette critique.

Article 28

1. L'article 28 du projet d'arrêté ne permet des placements "qu'auprès d'institutions bancaires de droit européen"; à l'instar de ce que prévoit l'article L1124-46 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il convient de viser les "institutions financières qui satisfont, selon le cas, au prescrit des articles 7, 65 et 66, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit".

2. Il conviendrait de préciser dans le rapport au Gouvernement, la portée du renvoi aux articles L1222-1 à L1222-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; sans doute s'agit-il en matière de marché financier de l'application de la législation sur les marchés de services auxquels les articles L1222-3 et L1222-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation renvoient expressément.

La disposition doit être revue en conséquence.

⁽⁵⁾ Voir, sur le principe, l'article L1312-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et, sur l'exception, l'article L1311-5, alinéa 2 du même code; voir également l'article L1312-1 du même code.

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, en excluant de la responsabilité de l'encaisse "celle des comptes de tiers" le projet d'arrêté ne permet pas de savoir ni qui assurera la gestion de ces comptes ni la responsabilité de cette encaisse.

S'agissant d'une modification apportée à la disposition correspondant à l'article 35 de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité, le rapport au Gouvernement devrait être complété sur ce point.

Article 49

Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), il convient de préciser dans le texte qu'il s'agit de l'article L1222-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Article 81

Sans doute convient-il de renvoyer aux articles 79, § 2, et 80, §§ 2 à 4, du projet d'arrêté.

Dispositions abrogatoires et finales

1. Compte tenu de ce qui a été observé dans le projet d'arrêté n/ 43.132/4, le titre VII du présent projet d'arrêté doit être complété par une disposition portant abrogation de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité ⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ Voir l'article 1^{er} du projet d'arrêté n/ 43.132/4.

2. Par contre, en fonction des éléments d'information contenus dans le dossier joint à la demande d'avis, la section de législation n'aperçoit aucunement la nécessité de prévoir une disposition transitoire telle que celle de l'article 2 du projet d'arrêté n/ 43.132/4, relative au maintien des mesures d'exécution (réglementaires) des articles 19, 21 et 44 de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité et de leur assimilation à des mesures prises en exécution des articles 17, 19 et 38 du projet d'arrêté, dispositions qui ne constituent par ailleurs que la simple reproduction des trois articles susvisés de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité.

Comme exposé dans la circulaire de légistique formelle ⁽⁷⁾, il ne s'indique en effet pas, à l'occasion de l'abrogation d'un texte de nature législative ou réglementaire, de préciser que les arrêtés ou les mesures d'exécution pris pour l'exécution du texte abrogé demeurent en vigueur :

"[...]; cette façon de faire a le désavantage de paraître consacrer leur légalité et de faire obstacle à une exception d'illégalité fondée sur l'article 159 de la Constitution. Une telle disposition est par ailleurs inutile, dans la mesure où les anciens arrêtés d'exécution trouvent une base légale suffisante dans le nouveau texte."

Une telle précision peut par contre utilement figurer dans le rapport au Gouvernement, avec mention, à titre exemplatif, des "mesures d'exécution" ainsi visées ⁽⁸⁾.

Annexe

Il est renvoyé sur ce point à l'article 20 du projet d'arrêté.

⁽⁷⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, note infrapaginale (91) (<http://www.raadvst-consetat.be>).
Voir également : Ch. LAMBOTTE, Technique législative et codification, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, p. 120.
Voir aussi : C.E., Chaubet, n/ 12.195 du 1^{er} février 1967; C.E., Mahy, n/ 38.482 du 14 janvier 1992; R.A.C.E. - Tables permanentes, "Lois, décrets et arrêtés" - X/E/b ("Abrogation du fondement légal").

⁽⁸⁾ Voir, par exemple, l'arrêté ministériel du 30 octobre 1990 portant exécution de l'article 44 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la compatibilité communale et l'arrêté ministériel du 30 octobre 1990 portant exécution des articles 19 et 21 du même arrêté royal.

Observations finales

1. Il y aura lieu de revoir l'ensemble du projet d'arrêté, notamment, quant à l'orthographe, l'usage des majuscules et l'emploi de la ponctuation. À titre d'exemple, à l'article 29, § 2, alinéa 2, il convient de lire :

"Dans ce cas, le conseil communal définit [...]".

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa.

3. Il conviendrait d'écrire dans l'ensemble du texte "§ 1^{er}" au lieu de "§ 1".

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE