

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.820/4
DU 17 décembre 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 19 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon adaptant le règlement général de la comptabilité aux C.P.A.S.", 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

Le décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet. La mention de ce décret doit donc être omise du préambule.

Alinéa 2

Il y a lieu de viser également dans cet alinéa l'article 91 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Cette disposition, qui habilite le Gouvernement à fixer les conditions et les limites dans lesquelles des crédits provisoires peuvent être alloués, constitue en effet le fondement légal de l'article 7 du projet.

Par ailleurs, les dispositions qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet doivent être visées au préambule avec les modifications qu'elles ont subies et qui sont encore en vigueur.

En conséquence, l'alinéa 2 sera mieux rédigé comme suit :

"Vu la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, notamment l'article 87, modifié par les décret du 2 avril 1998, 30 mai 2002 et 8 décembre 2005, et l'article 91, modifié par le décret du 2 avril 1998 ;"

Alinéa 3

Il convient de viser l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 1997 et non "l'arrêté royal" du 22 mai 1997.

Alinéa 4

L'article 1315-1 du Code de la démocratie locale ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet. La mention de cette disposition doit donc être omise du préambule.

Alinéa 5

Les dispositions pertinentes de la loi du 8 juillet 1976 précitée sont déjà visées au titre de fondement légal dans l'alinéa 2 du préambule. L'alinéa 5, incomplet et superflu, doit donc être omis.

Alinéa 8

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 doit être visé après l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 1997, mais avant les alinéas qui visent l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne et l'avis du Conseil d'État.

Dispositif

Article 2

L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet paraphrase l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 précitée.

Il est de règle que dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences.

En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

En l'occurrence, l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet doit être omis.

En conséquence, à l'alinéa 2, il y aura lieu de se référer à "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" ⁽¹⁾.

Article 3

Cette disposition apparaît comme modificative de l'article 3, § 1^{er}, du RGCC. Sans doute doit-elle être davantage considérée comme une simple adaptation du RGCC précité au cas des centres publics d'action sociale.

⁽¹⁾ Dans la suite du projet, la référence aux articles de cet arrêté pourra s'indiquer par la mention "à l'article [...] du même arrêté".

Il est dès lors préférable de rédiger la phrase liminaire de cette disposition en veillant à utiliser l'expression.

"L'article 3, § 1^{er}, du même arrêté doit se lire comme : « ... »" ⁽²⁾.

Par la même occasion, l'auteur du texte devra veiller à n'apporter d'adaptations au RGCC que dans la mesure strictement nécessaire, compte tenu de l'article 2 du projet, revu à la lumière de l'observation qui le concerne.

Sous réserve des observations spécifiques qui suivent, la même observation vaut tant pour la rédaction des phrases liminaires que pour celles des dispositions de la suite du projet examiné.

Article 4

Selon l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 précitée, il appartient au conseil de l'action sociale de déléguer éventuellement certaines attributions au bureau permanent, lequel est sinon uniquement chargé de l'expédition des affaires d'administration courante.

Il n'appartient dès lors pas au Gouvernement de confier, dans l'arrêté en projet, certaines compétences "au conseil ou au bureau permanent" ou même directement au bureau permanent. Seul le conseil de l'action sociale peut en effet décider, dans le respect de l'article 27, § 1^{er}, de déléguer certaines attributions au bureau permanent; c'est d'ailleurs, en ce sens qu'est rédigé l'alinéa 2 devenant l'alinéa unique, e), de l'article 2 du projet.

En conséquence, dans la disposition en projet, les mots "ou du bureau permanent" seront omis.

⁽²⁾ Voir l'avis 37.486/2/V, donné le 27 juillet 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi" et l'avis 37.156/4, donné le 1^{er} juin 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant le statut des agents de la Société wallonne du Logement et de la Société wallonne du Crédit social".

Article 5

En vertu de l'article 87 de la loi du 8 juillet 1976 précitée, le Gouvernement est habilité à apporter des dérogations aux règles propres à la comptabilité communale. Ce faisant, le Gouvernement ne peut toutefois pas déroger à la loi du 8 juillet 1976. Les dérogations doivent notamment avoir pour objet de rendre les règles propres à la comptabilité communale compatibles avec les dispositions de la loi du 8 juillet 1976.

À ce propos, il convient d'observer que selon l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 précité,

"La limitation visée à l'alinéa 2 s'applique, pour les dépenses du service ordinaire, au total des crédits portant les mêmes codes fonctionnels et économiques limités aux trois premiers chiffres du code fonctionnel et aux deux premiers chiffres du code économique."

Cette disposition, qui n'est pas modifiée par l'arrêté en projet, n'est pas conforme à l'article 91, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, selon lequel des ajustements internes de crédits ne peuvent avoir lieu qu'au sein d'une même enveloppe budgétaire, celle-ci étant formée "des allocations portées aux différents articles qui ont la même nature économique dans un même code fonctionnel, la nature économique étant identifiée par les deux premiers chiffres du code économique".

En conséquence, l'article 5 du projet doit également modifier l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté du 5 juillet 2007 afin de le rendre conforme à l'article 91 de la loi du 8 juillet 1976.

Article 6

1. La troisième phrase de l'alinéa 1^{er} en projet et la troisième phrase de l'alinéa 2 sont redondantes. De l'accord du délégué du ministre, ces deux dispositions seront fusionnées.

2. La section de législation se demande pourquoi la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 12 du RGCC, tel qu'il est adapté par l'article 6 en projet, se lit de la manière suivante :

"Ce rapport [...] doit être soumis à l'autorité de tutelle" ? ⁽³⁾

Articles 7 et 8

1. Il y a lieu de grouper sous une même disposition, les adaptations que le projet entend apporter à l'article 14, §§ 1^{er} et 2, 1/, alinéa 2.

2. En outre, l'adaptation apportée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est inutile et doit être omise.

Article 9

La disposition en projet paraphrase l'article 88, § 2, de la loi du 8 juillet 1976. Conformément à l'observation faite sous l'article 2, une telle disposition doit être omise.

En conséquence, au lieu de remplacer l'article 16 de l'arrêté du 5 juillet 2007 par la disposition en projet, il conviendra, en conséquence, de mentionner que cet article n'est pas d'application.

Article 11

Seule l'omission des "régies communales" justifie l'adaptation à apporter à l'article 31, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 5 juillet 2007 précité.

⁽³⁾ Comparer avec l'article 14 du RGCC, tel qu'adapté par l'article 7 du projet.

Par conséquent, l'adaptation à laquelle doit procéder l'article 11 ne concernera que cette seule disposition.

Article 13

Il suffit de préciser que les 1/, 4/ et 7/ du paragraphe 2 de l'article 42 ne sont pas d'application.

Article 14

Afin d'indiquer que la disposition en projet est une application de l'article 99 de la loi du 8 juillet 1976, il pourrait utilement être fait référence à cette disposition dans l'article en projet.

Le texte suivant est proposé :

"Art. 42bis. Sauf déclaration volontairement inexacte ou incomplète de la part du bénéficiaire telle que visée à l'article 98, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, le droit à recette n'est constaté, lors d'une décision de récupération de l'aide sociale prise sur la base de l'article 99 de la même loi, [... la suite comme au projet]."

Article 15

C'est l'alinéa 2 de l'article 49 du RGCC qui doit être visé.

Article 16

Il y a lieu d'écrire :

"L'article 51, § 3, du même arrêté n'est pas d'application."

Article 17

1. Concernant l'alinéa 1^{er}, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4.

En conséquence, les mots "le bureau permanent" doivent être remplacés par les mots "le conseil de l'action sociale".

2. Il n'y a pas lieu d'adapter l'article 52 du RGCC.

Article 18

Il suffit d'adapter l'alinéa 1^{er} de l'article 53 du RGCC.

Article 19

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4 du projet.

En outre, à l'alinéa 2, il convient de supprimer les mots "Président du".

En conséquence, de ces deux observations, il n'y a pas lieu d'adapter l'article 56 du RGCC et l'article 19 sera omis.

Article 21

Conformément à l'observation formulée sous l'article 4 du projet, il y a lieu de supprimer les mots "ou au bureau permanent".

En conséquence, il suffit de préciser que le renvoi, dans l'article 64, e) du RGCC, à l'article L1311-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation doit se lire comme un renvoi à "l'article 88, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale".

Article 23

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4 du projet.

En conséquence, il n'y a pas lieu d'adapter l'article 74, alinéa 2, du RGCC.

Article 24

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4 du projet.

En conséquence, il n'y a plus lieu d'adapter l'article 82, §§ 2 et 3 du RGCC.

Article 25

De l'accord du délégué du ministre, les mots "sauf en ce qui concerne [...]
à sa date de publication" peuvent être omis.

Article 26

Il convient de remplacer l'abréviation "CPAS" par les mots "centres publics d'aide sociale".

Observations finales

1. L'article 62 comporte un renvoi à l'article L1124-46 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, cette disposition doit être, soit adaptée, soit déclarée non applicable aux centres publics d'action sociale.

2. À l'article 80 du RGCC, il convient de préciser, comme pour l'article 74, alinéa 1^{er}, du RGCC, que le renvoi à l'article L1124-44 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation doit se lire comme "un renvoi à l'article 46, § 6 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale".

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 Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE