

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.708 du 8 novembre 2000

A.94.364/VI-15.633

En cause : **le Centre public d'Aide sociale de Dinant,**
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Didier PIRE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 8 août 2000 par le Centre public d'Aide sociale de Dinant, qui demande que soit ordonnée la suspension de l'exécution de l'arrêté du 7 juin 2000 - à lui notifié le 9 juin - du Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne rejetant le recours qu'il avait introduit contre l'arrêté du 13 avril 2000 du Gouverneur de la Province de Namur qui a annulé la délibération du 5 janvier 2000 de son conseil de l'Aide sociale arrêtant son budget pour l'année 2000;

Vu la requête de même date du même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2000 fixant l'affaire à l'audience du 27 octobre 2000 à 10.30 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Rapport fait par M. CLOSSET, Président de chambre;

Entendu, en leurs observations, M. PIRET, secrétaire du C.P.A.S. et Me WISCHHOFF, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me PIRE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le 30 novembre 1999, le conseil de l'Aide sociale de Dinant arrêta comme suit le budget du Centre :

" Article 1^{er} : le budget ordinaire 2000 du centre est équilibré à 261.242.049,-francs de dépenses et de recettes au moyen d'une dotation communale de 68.224.645,-francs.

Article 2 : le budget extraordinaire 2000 du centre est équilibré à 28.400.000,-francs de recettes et de dépenses (...)", ce qui impliquait une dotation de la Ville de l'ordre de 69.224.645 francs";

que, le 15 décembre 1999, les membres du conseil de l'aide sociale furent convoqués à une réunion devant se tenir le 21 décembre 1999; que la lettre de convocation expliquait

que le collège des bourgmestre et échevins de la Ville "n'acceptait pas le budget tel qu'arrêté en séance du 30 novembre 1999, la dotation étant jugée trop élevée d'environ 4.224.000,-francs" et "invit(ait) le conseil de l'aide sociale, avec insistance, à procéder à un nouvel arrêt dudit budget plutôt que de proposer une réformation par le conseil communal"; qu'il était, en outre, précisé qu'"il (était) tout à fait possible de répondre au souhait du collège sans mettre en péril la bonne marche de (l')établissement, c'est-à-dire sans toucher aux dépenses de personnel, de fonctionnement, d'aide sociale ou de dette et ce, de la manière suivante :

a) en diminuant de 1.906.659,-francs la somme inscrite sous l'article 060/958-01 prévue comme dotation aux provisions pour risques et charges (créances douteuses);

b) en inscrivant en recette ordinaire, sous l'article 137/161-01 la somme de 2.263.986,-francs représentant un tiers des charges salariales afférentes (au) service des bâtiments dont (les) ouvriers s'occupent évidemment de travaux d'investissements et pas seulement d'entretien, à condition bien entendu de porter le même montant en dépense extraordinaire ainsi qu'en recette extraordinaire d'emprunt";

que, le 21 décembre, puis le 28 décembre 1999, le conseil de l'aide sociale ne put siéger, faute que le quorum de présences fût atteint; qu'au cours d'une réunion ultérieure, tenue le 5 janvier 2000, ce conseil décida de retirer sa délibération précitée du 30 novembre 2000 et de prendre une nouvelle délibération arrêtant le budget 2000 comme il suit :

" Article 1^{er} : le budget ordinaire 2000 du centre est équilibré à 259.281.490,-francs de dépenses et de recettes au moyen d'une dotation communale de 64.000.100,-francs.

Article 2 : le budget extraordinaire 2000 du centre est équilibré à 30.663.986,-francs de recettes et de dépenses (...)" ;

qu'il appert des motifs de cette délibération qu'elle a été adoptée en vue de satisfaire à l'invitation faite par le collège des bourgmestre et échevins; que, le 1^{er} février 2000, le conseil communal approuva la nouvelle délibération du conseil de l'aide sociale; que, toutefois, le 13 avril 2000, le Gouverneur de la Province de Namur l'annula pour les motifs ci-après :

" CONSIDERANT que le Conseil de l'Aide sociale met en place un mécanisme pour compenser les carences de l'autorité communale;

CONSIDERANT que ce mécanisme consiste en un basculement d'un tiers des charges salariales des ouvriers au service des bâtiments vers les dépenses extraordinaires, dépenses qui seront couvertes par une recette extraordinaire d'emprunt;

CONSIDERANT que les charges salariales des ouvriers ont toujours été liquidées par le service ordinaire;

CONSIDERANT que l'emprunt va entraîner en outre des charges supplémentaires pour le C.P.A.S.;

CONSIDERANT que le libellé de l'article budgétaire du service ordinaire 137/161-01 est détourné de sa destination en ce qu'il prévoit un montant représentant le produit de prestations directes concernant la fonction;

CONSIDERANT que cela signifierait que le Centre se facture des prestations de ses ouvriers";

que, statuant sur le recours introduit contre cette décision par le Centre public d'Aide sociale, le Ministre de l'Emploi et de la Formation du Gouvernement wallon prit, le 7 juin 2000, l'arrêté attaqué qui déclare ce recours recevable, mais non fondé et confirme l'arrêté du gouverneur; que cet arrêté est ainsi motivé :

" Vu la délibération du 5 janvier 2000, par laquelle le Conseil de l'Aide sociale de Dinant arrête une nouvelle fois le budget 2000 en rapportant la délibération du 30 novembre 1999 arrêtant le budget 2000 avec pour motivation la réduction de la dotation communale;

Vu l'arrêté du Gouverneur de la Province de Namur du 13 avril 2000 annulant la délibération du 5 janvier 2000 en raison du fait que cette délibération va à l'encontre des dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS en son article 106 puisqu'elle consiste à réduire artificiellement l'intervention communale en transférant des charges de traitements de personnel du CPAS du Budget ordinaire vers l'extraordinaire avec pour effet de permettre le recours à l'emprunt pour les supporter;

Vu le recours introduit le 2 mai 2000 par le Conseil de l'aide sociale de Dinant auprès du Gouvernement wallon contre l'arrêté susvisé du Gouverneur du 13 avril 2000 notifié au Centre par lettre recommandée du 17 avril 2000;

Considérant que le recours est recevable quant au délai et qu'il échet d'en examiner le fondement;

Considérant que la délibération du 5 janvier 2000 a été prise sous la pression du Collège des Bourgmestre et Echevins de la ville de Dinant qui a clairement fait savoir qu'il n'acceptait pas le budget tel qu'arrêté une première fois en séance du 30 novembre 1999 et a invité le CPAS à revoir sa copie en réduisant la dotation communale de 4.224.000 F;

Considérant qu'en vertu de dispositions de l'article 106, il appartient à la commune de pallier l'insuffisance des ressources du CPAS par rapport à ses dépenses;

Considérant que le mécanisme consistant à soustraire des frais de personnel des dépenses ordinaires pour les mettre à charge du budget extraordinaire est entaché d'irrégularité puisqu'il revient à faire supporter par l'emprunt et donc par les années ultérieures, des dépenses qui répondent à la définition, selon la loi du 8 juillet 1976 susvisée et le RGC des CPAS de dépenses ordinaires et obligatoires (respectivement article 88, § 1^{er} et article 1^{er});

Considérant qu'en vertu des dispositions relatives à la nouvelle comptabilité des CPAS (AGW du 22 mai 97 relatif à la mise en application de la comptabilité communale pour les CPAS et l'A.M. du 23 mai 1997 fixant les plans comptables budgétaires, économiques et des comptes généraux, tels que modifiés, ainsi que les circulaires budgétaires des années 1998 et suivantes), les frais de traitement du personnel ne sont repris qu'au seul budget ordinaire au code totalisateur 70;

Considérant que par ailleurs toutes les dépenses du service extraordinaire sont "facultatives" et qu'il ne peut dès lors être question d'y reprendre des frais de traitement du personnel du CPAS, ceux-ci faisant partie des dépenses obligatoires (article 1^{er}, 1^o, 2^o, et 4^o du RGC - ouvrage collectif "comptabilité et finances des CPAS" et G. Potvin, F. Khrouz, R. Bodarwé, R. Laurent, W.

Hontoir et I. Lefebvre en collaboration avec l'INEMAP -
Edition Vanden Broele 1999);

Considérant que la nouvelle délibération relative au budget 2000 se base sur une interprétation abusive et erronée de la notion de facturation interne dont l'objectif est de permettre aux CPAS disposant de plusieurs services (maisons de repos, service de repas à domicile etc...) d'imputer à chacun d'eux les charges réelles qui s'y rapportent pour permettre d'établir en bon gestionnaire, un coût de revient par service (circulaire du 20.11.97) et non pour faire financer par l'extraordinaire des dépenses du service ordinaire;

Considérant que la notion de travaux internes ne peut être prise en compte que pour la valorisation du patrimoine du CPAS en transférant à l'actif du bilan, via le compte 76900, le montant des travaux d'investissement réalisés par le personnel du CPAS, cette technique développée dans l'ouvrage renseigné ci-dessus, permettant de redresser les charges de personnel et donc de soustraire du résultat de l'exercice les charges de personnel afférentes à des travaux d'investissement;

Considérant, toujours suivant l'ouvrage susmentionné, que le relevé des travaux internes à valoriser devrait être communiqué au receveur dans le courant de janvier de l'exercice suivant et que dès lors il apparaît clairement :

- qu'il s'agit d'une opération qui ne peut s'envisager qu'à posteriori au moment des opérations de clôture et sur base de relevés précis établis par le CPAS;
- que c'est par ce biais là et celui-là uniquement que la charge salariale relative aux travaux d'investissement réalisés par le personnel du CPAS, pourra être étalée dans le temps via l'amortissement, les travaux en cours étant transférés dès leur achèvement au compte d'immobilisé concerné;
- que c'est bien au niveau des comptes annuels en comptabilité générale uniquement qu'il convient d'enregistrer cette opération sans incidence aucune en comptabilité budgétaire.

Considérant en conséquence que c'est à bon droit que Monsieur le Gouverneur de la province de Namur a annulé la délibération du 5 janvier 2000 du Conseil de l'aide sociale de Dinant du fait qu'elle viole les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et les règles de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale";

Considérant qu'un moyen unique est pris de la violation de l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des

actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la "qualification erronée" et de la méconnaissance du principe général de bonne administration;

que, dans une première branche du moyen, le requérant expose que l'acte attaqué reproche à tort à la délibération du conseil de l'aide sociale du 5 janvier 2000 de ne pas avoir respecté l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, car suivant cette disposition législative ainsi que suivant l'article 105 de la même loi, le montant de la dotation communale résulte de la différence entre le montant des dépenses inhérentes à l'accomplissement des missions du centre et celui des fonds propres du centre ajoutés à la dotation du fonds de l'aide sociale, le montant de la dotation communale n'ayant pas été décidé autrement; qu'il fait observer, d'une part, qu'au nombre des fonds propres du centre, il faut compter ceux provenant des emprunts et, d'autre part, que l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976 ne limite pas la faculté de recourir à l'emprunt pour financer des dépenses extraordinaires;

que, dans la deuxième branche du moyen, le requérant soutient qu'à l'inverse de ce que considère l'acte attaqué, le mécanisme qui a été utilisé en ce qui concerne des dépenses du personnel du service des bâtiments ne consiste nullement à soustraire des frais de personnel des dépenses ordinaires pour les mettre à charge du budget extraordinaire et que ce mécanisme utilisé n'est, en rien, irrégulier; qu'il fait, en effet, observer que les dépenses de personnel sont reprises intégralement au budget ordinaire, au code totalisateur 70, et qu'aucune de ces dépenses ne figure comme telle sous quelque article du budget extraordinaire que ce soit; qu'il prétend que le raisonnement de la partie adverse, suivant lequel une partie des dépenses de personnel serait financée par l'emprunt, méconnaît le principe d'universalité budgétaire qui exclut la spécialisation des recettes, c'est-à-dire l'affectation de recettes déterminées à des dépenses déterminées; que, selon lui, ce raisonnement ne serait pertinent que si une recette du budget extraordinaire était spécialement affectée à une

dépense ordinaire, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence;

qu'en une troisième branche du moyen, le requérant critique les motifs de l'acte attaqué selon lesquels :

- les dépenses du service extraordinaire, qui sont facultatives, ne peuvent comprendre les traitements de membres du personnel;
- la délibération du 5 janvier 2000 se fonde sur une interprétation abusive et erronée de la notion de facturation interne ou de travaux internes;

qu'il rappelle, à nouveau, qu'aucun article du budget extraordinaire n'est relatif à des dépenses de personnel; qu'il écrit : "si le montant des travaux d'investissement comprend notamment la part estimée de la charge salariale relative à l'exécution desdits travaux d'investissement, cette part (qui n'est point dissociée du coût global des travaux d'investissements) ne peut être regardée comme une dépense de personnel"; que, selon lui, ce n'est qu'intégré au coût global des travaux que ce montant figure au budget extraordinaire où il a perdu les caractéristiques d'un flux économique, les dépenses de personnel figurant, par ailleurs, intégralement sous les articles concernés du budget ordinaire; qu'il fait encore valoir que la délibération du 5 janvier 2000 ne reposait pas sur une interprétation de la notion de facturation interne, car "si, comme l'indique l'acte attaqué, la notion de travaux internes est une technique comptable dont il n'est point fait mention comme telle dans quelque texte que ce soit et qui permet de valoriser le patrimoine du C.P.A.S. en soustrayant du résultat de l'exercice les charges du personnel afférentes à des travaux d'investissements", cette circonstance n'est pas de nature à justifier l'annulation portée par l'acte attaqué; qu'il souligne que le budget est un acte de prévision et d'autorisation et observe que, dès lors, la délibération du 5 janvier 2000 constituait l'acte d'autorisation nécessaire à l'amortissement de la part de la charge salariale litigieuse;

Considérant que l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dispose :

" § 1^{er}. Lorsque le centre public d'aide sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par la commune.

§ 2. La différence visée par le paragraphe précédent est estimée dans le budget du centre.

Une dotation pour ce centre, égale au montant de la différence susvisée, est inscrite dans les dépenses du budget communal.

La dotation est payée au centre par tranches mensuelles";

que, suivant les articles 87 et 88 de la même loi, tel qu'ils ont été modifiés pour la Région wallonne par le décret du 2 avril 1998 :

- Article 87 : "le règlement général de la comptabilité communale est applicable aux centres publics d'aide sociale à l'exception des hôpitaux qui en dépendent et sous réserve des règles dérogatoires arrêtées par le Gouvernement";
- Article 88 : "pour l'exercice suivant, le conseil de l'aide sociale arrête chaque année le budget des recettes et des dépenses du centre", ce conseil étant tenu "de porter annuellement à ce budget toutes les dépenses obligatoires que des dispositions législatives ou réglementaires mettent à la charge du centre public d'aide sociale et spécialement les traitements et les pensions (...) des membres du personnel (...)";

qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale, le "service ordinaire" et le "service extraordinaire" du budget se définissent comme suit :

" 1^o "Service ordinaire du budget" : l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent [au C.P.A.S.] des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette;

2^o "Service extraordinaire du budget" : l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine [du C.P.A.S.], à l'exclusion de son entretien courant; il comprend aussi les subsides et prêts consentis à ces mêmes fins, les participations et placements de

fonds à plus d'un an, ainsi que les remboursements anticipés de la dette";

que la même disposition définit la dépense obligatoire en ces termes :

" 4° "dépense obligatoire" : par opposition à "dépense facultative", la dépense dont l'exécution résulte d'obligations ou d'engagements de toute nature [du C.P.A.S.] et qui doivent faire l'objet d'une inscription d'un crédit au budget";

Considérant qu'il ressort de ces dispositions que les dépenses afférentes aux traitements du personnel sont des dépenses obligatoires qui doivent être inscrites au service ordinaire du budget;

Considérant, par ailleurs, que l'article 25 de l'arrêté royal du 2 août 1990 précité dispose :

" Sur décision du [conseil de l'aide sociale, le C.P.A.S.] peut contracter des emprunts pour couvrir le montant des dépenses extraordinaires.

La durée d'amortissement des emprunts ne peut excéder la durée d'amortissement des biens pour lesquels ces emprunts ont été contractés (...)"

qu'il résulte de cette disposition que des emprunts ne peuvent être contractés qu'en vue de couvrir des dépenses extraordinaires, non pour couvrir -fût-ce en partie - des dépenses ordinaires et obligatoires, notamment celles relatives à la rémunération du personnel;

Considérant qu'en l'espèce, le conseil de l'aide sociale avait décidé, par sa délibération du 5 janvier 2000, "d'inscrire en recette ordinaire, sous l'article 137/161-01 la somme de 2.263.986,- francs représentant un tiers des charges salariales afférentes au service des bâtiments dont les ouvriers s'occupent évidemment de travaux d'investissements et pas seulement d'entretien, et de porter le même montant en dépense extraordinaire ainsi qu'en recette extraordinaire d'emprunt"; que, si, formellement, aucune dépense de personnel n'avait été inscrite sous un article du budget extraordinaire, ce mécanisme

revenait, en réalité, à financer le paiement d'une partie des traitements du personnel par des recettes extraordinaires provenant d'un emprunt; que cette manière de procéder, qui a pour effet de reporter sur les exercices ultérieurs une partie de la charge liée au paiement de dépenses ordinaires et obligatoires est incompatible avec les règles énoncées ci-avant; que c'est, dès lors, à bon droit que l'arrêté attaqué tient le procédé pour irrégulier;

Considérant que ce motif constitue le motif déterminant de l'arrêté attaqué; qu'en effet, si celui-ci se réfère à l'article 106 de la loi du 8 juillet 1976, c'est à l'effet de fustiger l'attitude du collège des bourgmestre et échevins qui a fait pression sur le conseil de l'Aide sociale afin qu'il revoie à la baisse - et selon un procédé irrégulier - le montant de la dotation communale, alors que cette disposition législative impose à la commune de pallier l'insuffisance des ressources du C.P.A.S.; que, par ailleurs, les motifs de l'acte attaqué relatifs aux notions de facturation interne ou de travaux internes ont seulement pour but de répondre à l'argumentation développée par le requérant dans son recours au Gouvernement; qu'au demeurant, ces motifs ne paraissent pas critiquables; qu'ils montrent opportunément que les opérations relatives à la facturation interne ou aux travaux internes doivent être enregistrées en comptabilité générale et n'ont pas leur place dans la comptabilité budgétaire;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que faute que soit remplie une des conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que puisse être ordonnée la suspension de l'exécution d'un acte administratif, la demande doit être rejetée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de
la VI^e chambre, le huit novembre deux mille par :

M. CLOSSET,	Président de chambre,
M. HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,	Le Président,
--------------	---------------

P. HARMEL .

Ch.-L. CLOSSET .