

ROYAUME DE BELGIQUE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne chargé de la Tutelle et des Relations extérieures, le 11 mars 1985, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public", a donné le 1er avril 1985 l'avis suivant :

INTITULE.

L'intitulé devrait être rédigé de la manière suivante :

"Projet de décret relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne pour encourager certains investissements d'intérêt public".

ARRETE DE PRESENTATION.

Conformément à l'usage, l'arrêté de présentation doit être rédigé de la manière suivante :

"L'Exécutif régional wallon,

Sur la proposition du Ministre de la Région wallonne chargé de la Tutelle et des Relations extérieures,

ARRETE :

Le Ministre de la Région wallonne chargé de la Tutelle et des Relations extérieures est chargé de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

DISPOSITIF.Article 1er.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Le présent décret est applicable à l'octroi, par la Région wallonne, de subventions pour encourager les investissements d'intérêt public, sauf si l'octroi de telles subventions est spécialement réglé par d'autres décrets ou par leurs arrêtés d'exécution".

Article 2.

Aux 1°, 4°, 5° et 6°, les majuscules sont à supprimer.

Le 8°, qui cite "toute autre personne de droit public", devrait permuter avec le 7° car les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique ne sont pas des personnes de droit public.

Article 3.

Le membre de phrase introductif devrait être libellé comme suit :

"L'Exécutif détermine :".

Article 4.

Cet article devrait être rédigé de la manière suivante :

"Article 4.-

L'octroi des subventions est subordonné à :

- 1° l'établissement, par le demandeur, d'un programme triennal d'investissements;
- 2° la conclusion entre le demandeur et le ou les auteurs de projet d'un contrat conforme à la convention type prévue à l'article 5.

Les auteurs de projets peuvent appartenir au secteur public ou au secteur privé".

Article 5.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 5.-

La convention type est établie par l'Exécutif. Elle détermine notamment les délais à respecter".

Article 6.

Cet article devrait être rédigé comme suit :

"Article 6.-

Le programme triennal comprend notamment :

- un état des lieux et une description des travaux à réaliser;
- une note justificative des options retenues ainsi que des priorités envisagées;
- les délais d'exécution;
- la décision du demandeur qui adopte le programme, choisit le mode de passation des marchés et sollicite les subventions".

Article 7.

Le projet emploie l'expression "l'Exécutif ou le Ministre qu'il délègue". En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'Exécutif doit, en principe, délibérer collégalement "sans préjudice des délégations qu'il accorde". Il n'est donc pas nécessaire de prévoir dans le texte que l'Exécutif pourra déléguer à un Ministre les pouvoirs que l'article 7 tend à lui attribuer.

Une observation analogue vaut pour les articles 8, 9, 11 et 13, § 1er.

Article 8.

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 2 (devenant les alinéas 2 et 3) :

"A défaut de notification d'une approbation par l'Exécutif, et ce dans les quinze jours ouvrables qui suivent l'expiration des délais prévus par l'alinéa 1er, le programme est réputé non subsidiable.

La notification de l'approbation emporte la promesse de principe d'octroi des subventions à concurrence du montant maximum prévu pour chacun des investissements présentés dans le programme. Ce montant peut être revu annuellement par l'Exécutif".

Article 9.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 9.-"

Le demandeur soumet à l'approbation de l'Exécutif chaque projet définitif d'investissement en y joignant le dossier relatif à l'attribution du marché.

Le projet définitif est soumis à la même procédure d'approbation par l'Exécutif que celle qui est prévue à l'article 8, alinéas 1er et 2.

La notification au demandeur de l'approbation du projet définitif emporte la promesse ferme d'octroi de la subvention".

Article 10.

A la fin de l'article, il y aurait lieu d'écrire :
"... s'ils sont rendus nécessaires par un cas fortuit ou de force majeure".

Article 11.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 11.-

L'Exécutif exerce le contrôle technique des programmes et des projets définitifs. Il peut charger de ce contrôle les gouverneurs de province, sauf dans les cas où la province est demanderesse ou auteur de projet".

Article 13.

Cet article est rédigé de la façon suivante :

"§ 1er. Par dérogation aux articles 82bis, 86 et 87 de la loi communale, la tutelle est exercée par l'Exécutif ou le Ministre qu'il délègue lorsqu'il approuve les programmes et les projets définitifs.

.../...

§ 2. Par dérogation à l'article 76 de la loi communale, la promesse ferme d'octroi de subvention emporte approbation de l'emprunt à contracter pour la réalisation des travaux".

Il semble que le paragraphe 1er signifie qu'il est apporté une modification aux trois articles cités de la loi communale, en ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur les actes des autorités communales se rapportant à des investissements d'intérêt public subsidiés par la Région wallonne, à la fois quant à l'autorité compétente pour exercer cette tutelle et quant au moment où cette tutelle s'exerce.

C'est, en effet, l'Exécutif ou le Ministre qu'il délègue qui, en vertu des articles 7 et 9 du projet, approuve, d'une part, les programmes triennaux d'investissements et, d'autre part, les projets d'investissement définitifs. Le membre de phrase "lorsqu'il approuve les programmes et les projets définitifs" signifie donc que l'Exécutif ou le Ministre qu'il aura délégué, examinera la légalité et la conformité à l'intérêt général des actes relatifs aux investissements subsidiés soit lorsque le programme triennal d'investissements lui sera soumis, soit lorsque le programme définitif lui sera soumis.

.../...

L'article 82bis de la loi communale prévoit, en son paragraphe 2, que les délibérations du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins relatives au mode de passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services et à la fixation des conditions de ces marchés, sont soumises à l'approbation soit du Roi (aujourd'hui, pour la Région wallonne, de l'Exécutif), soit du gouverneur.

D'après l'article 6 du projet, la délibération de l'autorité communale relative au choix du mode de passation des marchés sera comprise dans le programme triennal. C'est donc au moment de l'approbation de ce programme par l'Exécutif ou le Ministre qu'il aura délégué, que sera accordée simultanément l'approbation du mode de passation du marché. En d'autres termes, l'approbation du programme triennal emportera approbation du mode de passation des marchés prévu par l'autorité communale.

Il pourrait arriver que l'autorité communale soit amenée à prendre ultérieurement une nouvelle décision concernant le mode de passation du marché. Il suffit d'imaginer l'échec de la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres qui aurait été initialement prévue, et la nécessité d'envisager alors un autre mode de passation du marché.

Dans la logique des dispositions du projet de décret, la même autorité, c'est-à-dire l'Exécutif ou le Ministre délégué par lui, devrait être appelée à se prononcer sur cette nouvelle décision de l'autorité communale, mais à une époque postérieure à la décision d'approbation du programme triennal.

L'article 9 du projet prévoit que le projet définitif d'investissement comprend "le dossier relatif à l'attribution du marché". Ce dossier comprendra donc les cahiers des charges

fixant les conditions des marchés de travaux, de fournitures ou de services. Selon l'article 82bis de la loi communale, le Roi (aujourd'hui, pour la Région wallonne, l'Exécutif) ou le gouverneur sont appelés à approuver la délibération relative à la fixation de ces conditions. Il semble donc que, selon le décret en projet, l'approbation du projet définitif vaudra approbation de la délibération fixant les conditions des marchés de travaux, de fournitures et de services.

Ici aussi, cependant, il se pourrait que l'autorité communale doive prendre une nouvelle délibération, notamment à la suite de l'échec de la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres. S'il faut, par exemple, recourir à un marché de gré à gré, il faudra refixer les conditions du marché. Encore une fois, dans la logique du système mis en place par le projet, l'Exécutif ou le Ministre délégué par lui devrait être la seule autorité compétente, à l'exclusion du gouverneur.

Les articles 86 et 87 de la loi communale prévoient la tutelle générale de suspension et d'annulation des actes des autorités communales. On voit mal comment cette tutelle pourrait s'exercer au moment de l'approbation donnée par l'Exécutif au programme triennal d'investissements ou au projet définitif. S'il fallait comprendre le projet en ce sens que l'approbation donnée par l'Exécutif ou le Ministre délégué par lui constitue une sorte de brevet de conformité à la loi et à l'intérêt général de tous les actes pris pour la réalisation de l'investissement ou des investissements excluant toute suspension et toute annulation ultérieure, le projet de décret aurait pour portée de modifier le mode de tutelle, de substituer une tutelle d'approbation à une tutelle de suspension et d'annulation, ce qui dépasserait la compétence du Conseil régional.

.../...

Mais il appartient au décret de déterminer les autorités qui exercent la tutelle dans la Région wallonne. Le décret peut donc disposer que la tutelle prévue par les articles 86 et 87 de la loi communale sera exercée par l'Exécutif ou le Ministre qu'il aura délégué, en ce qui concerne les délibérations prises pour la réalisation d'un programme triennal d'investissements ou d'un projet définitif d'investissement.

+

La loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales a supprimé notamment le 1° de l'article 76 et, par conséquent, la tutelle d'approbation sur les emprunts communaux. Dès lors, le paragraphe 2 de l'article 13 du projet doit être omis.

Compte tenu des observations qui précèdent, et pour autant que les intentions de l'Exécutif se trouvent ainsi adéquatement exprimées, le texte suivant, qui ne comporte plus de division en paragraphes, est proposé :

"Article 13.-

L'approbation du programme triennal d'investissements emporte approbation du mode de passation des marchés qui a été choisi par l'autorité communale.

L'approbation du projet définitif emporte approbation des conditions du marché fixées par l'autorité communale.

La tutelle prévue aux articles 86 et 87 de la loi communale est exercée exclusivement par l'Exécutif ou par le Ministre

.../...

qu'il a délégué, pour tous les actes accomplis pour la réalisation du programme triennal d'investissements ou pour l'exécution du projet définitif".

Article 14.

Cet article dispense du visa préalable de la Cour des comptes, les ordonnances de paiement des avances sur les subventions.

Le Conseil régional n'est pas compétent pour apporter des dérogations aux règles relatives à la comptabilité de l'Etat et au contrôle de la Cour des comptes (article 13, §§ 2 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

La rédaction suivante est proposée :

"Article 14.-

Des avances sur le montant des subventions peuvent être accordées aux conditions fixées par l'Exécutif.

Le paiement des soldes des subventions en capital ou la mise à la disposition par le Crédit Communal de Belgique des soldes des subventions financées par cette institution, est subordonné à la production du décompte final et de tous les autres documents justificatifs".

Article 15.

Cet article entend abroger la loi du 20 février 1978 sur les subventions de l'Etat à certains investissements d'intérêt public.

.../...

L'Exécutif considère donc que la loi précitée du 20 février 1978 est applicable aux subventions accordées par la Région wallonne.

S'il en est ainsi, il y a lieu de relever que l'article 1er de cette loi dispose que celle-ci n'est pas applicable aux matières spécialement réglées par ou en exécution d'une loi.

Le présent décret ayant valeur de loi, aura donc pour effet d'écarter l'application de la loi du 20 février 1978 sans qu'il soit nécessaire de prévoir expressément l'abrogation de cette loi qui, au surplus, n'est pas entrée en vigueur.

L'article 15 doit donc être omis.

+

OBSERVATION FINALE.

Le Conseil d'Etat constate que le projet ne contient pas une disposition définissant les effets de la promesse de principe et de la promesse ferme. Une telle précision serait très utile. Pour la rédiger, l'Exécutif pourrait s'inspirer de la disposition qui figure à l'article 6 de la loi précitée du 20 février 1978.

Cette disposition pourrait être insérée après l'article 10 du projet.

Dans ce cas, la numérotation des articles suivants devrait être adaptée en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	Ch.-L. CLOSSET,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	GOTHOT,	section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.