

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.535/4

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 6 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux travaux subsidiés", a donné le 3 mars 2004 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Formalités préalables

Il résulte de la note au Gouvernement, jointe à la demande d'avis, que l'accord du Ministre du Budget n'a pas été sollicité. Cet accord est toutefois requis par l'article 5, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, qui dispose :

"Sont soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions les avant-projets de décrets, les projets d'arrêtés, de circulaires ou de décisions :

(...)

3° qui édictent ou modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions;".

Observations générales

1. Comme la section de législation l'a déjà rappelé à plusieurs reprises ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Avis 16.374/8, donné sur un avant-projet devenu le "decreet van 24 januari 1985 houdende instelling van een Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde werken", (Doc., Vl. parl., nr 285/1, 1984-1985); avis 20.135/1/V, donné le 9 août 1990, sur un avant-projet devenu le "decreet van 20 maart 1991 betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan", (Doc., Vl. parl., nr 400/1, 1990-1991); avis 21.945/9, sur un avant-projet devenu le décret du 10 juin 1993 instaurant une aide régionale complémentaire au profit des communes de la Région wallonne traversées par le TGV; avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet devenu le "decreet van 6 juli 1994 houdende diverse bepalingen inzake de financiering van de gemeenten", (Doc., Vl. parl., nr 535/1, 1993-1994); avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet devenu la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine, (Doc., Chambre, n° 585/1, 1999-2000); avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, (Doc. parl., wallon, n° 317/1, 2001-2002); avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 13 février 2003 portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, (Doc., Cons. Région de Bruxelles-Capitale, n° A - 385/1, 2002-2003); avis 34.215/4 donné le 27 novembre 2002, sur un avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie, (Doc. parl., wallon, n° 493/1, 2002-2003).

la Région dispose, en matière de financement des communes et des provinces, de deux compétences exclusives l'une de l'autre :

- 1° d'une part, elle est compétente pour le financement général des provinces et des communes (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles), notion qui couvre "les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces et les communes (...) sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique" ⁽²⁾;
- 2° d'autre part, elle a compétence pour le financement de missions déterminées à remplir par les provinces et les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières ne relevant pas de la compétence de l'État fédéral ou des communautés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°).

Dans son avis 23.107/8, la section de législation précisait également, à propos de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, (devenu l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, par l'effet de la loi spéciale du 13 juillet 2001) ⁽³⁾ :

"(...) deze bepaling (is) in feite een overbodige bevestiging van het principe dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, van de bijzondere wet putten, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen - net zoals de federale overheid en de Gemeenschappen, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aan de gemeenten bepaalde taken kunnen opdragen en kunnen voorzien in de financiering hiervan. In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om subsidies toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden" ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Doc. parl., Chambre, 516/1-1988, p. 18. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, la nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

⁽³⁾ La loi spéciale du 13 juillet 2001 a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée.

⁽⁴⁾ Traduction de la citation :
"Cette disposition est en fait une confirmation superflue du principe que les compétences que les Régions puisent de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale, contiennent aussi le droit de confier dans ces matières des tâches à des pouvoirs subordonnés et pour cela de leur attribuer des subsides, de la même manière que l'autorité fédérale et les Communautés, dans les matières qui ressortissent de leurs compétences, peuvent confier aux communes des tâches déterminées et peuvent en prévoir le financement. En réalité, les Régions sont seulement compétentes pour allouer des subsides pour autant qu'elles puissent encore trouver ce faisant un fondement légal dans une autre disposition de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale".

La Région n'est donc pas compétente pour subventionner les investissements d'intérêt public réalisés par les pouvoirs subordonnés, en accomplissement de missions qui se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.

Parmi les personnes morales pouvant bénéficier de subventions, l'avant-projet vise "les fabriques d'église et autres personnes morales qui gèrent les biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus", ainsi que "les personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque".

L'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale, prévoit que les régions sont, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, compétentes pour "les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes".

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 31.986/2, donné le 8 octobre 2001, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues⁽⁵⁾, cette disposition de la loi spéciale, insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, ne concerne pas les établissements chargés de la gestion des intérêts de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution.

L'article 27, 2°, de la loi du 21 juin 2002 précitée prévoit, parmi les charges auxquelles les établissements de droit public dénommés "établissements d'assistance morale du Conseil central laïque" sont tenus de faire face, "les frais nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, c'est-à-dire les frais d'immeubles et parties d'immeubles, affectés à l'exercice public de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle (...)". Les revenus de ces établissements sont constitués notamment par "l'intervention de la province concernée ou de la Région de Bruxelles-Capitale destinée au paiement des charges, visées à l'article 27, de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus" (article 26, 4°, de la loi).

⁽⁵⁾ Doc. parl. Chambre, n° 50 - 1556/1, 2001-2002, p. 68.

À propos de l'intervention des pouvoirs publics dans le financement des établissements, le Ministre de la Justice a fait au cours des travaux préparatoires la déclaration suivante :

"Quant à la loi spéciale du 13 juillet 2001, le ministre fait remarquer qu'il n'y est nulle part question de la laïcité organisée. Seuls les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes ont été transférés aux régions. Dans le silence de la loi spéciale, il faut considérer que la laïcité reste compétence fédérale. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas émis d'objection à cet égard." ⁽⁶⁾

Si l'État fédéral a pu prévoir la participation des provinces au financement des établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue et des services d'assistance morale reconnus, c'est en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit que "les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités".

Il résulte de ce qui précède que la gestion des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle est une compétence fédérale.

En vertu du principe, rappelé plus haut, et consacré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale selon lequel, il appartient à chaque autorité de financer ce qui relève de sa propre compétence, la Région n'est donc pas compétente,

⁽⁶⁾ Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Thierry Giet, (Doc. parl., Chambre, n° 50 - 1556/3, 2001-2002, pp. 11 et 12). Voy. Fr. Amez, "Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes", J.T., 7 septembre 2002, p. 537.

d'une manière générale, pour subsidier les investissements d'intérêts publics par ou en faveur des "personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque" ⁽⁷⁾.

L'article 3, 5°, sera omis.

2. Le décret en projet ne spécifie ni la nature, ni la destination ou l'usage des investissements susceptibles d'être subventionnés. Son article 5 confie au Gouvernement la mission de déterminer ces éléments.

Une telle délégation est excessive. En effet comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée, doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans les grandes lignes, les mesures à prendre.

Cette exigence de légalité résulte également de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui prévoit "qu'en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature". En vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, cette disposition est applicable aux communautés et aux régions. Il peut être déduit de cette disposition que la législation qui prévoit une subvention ne saurait être qualifiée d'"organique" si elle ne

⁽⁷⁾ Il n'est certes pas exclu que la Région subsidie des investissements réalisés par les établissements publics en question au titre d'autres compétences que celles relatives aux pouvoirs subordonnés. Comme l'observe avec pertinence Frédéric Amez, "il ne peut par exemple pas être exclu que des édifices affectés aux activités des organisations non confessionnelles fassent l'objet d'un classement" (article cité, p. 537) On relèvera toutefois à cet égard que les subventions en matière prévention et de restauration du patrimoine sont prévues par le chapitre II du titre II du Livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. En vertu de l'article 1^{er} de l'avant-projet, celui-ci ne serait pas applicable à ses subventions.

précise même pas la "nature" c'est-à-dire l'objet de la subvention octroyée. Une législation régionale qui habiliterait le Gouvernement à octroyer des subventions sans préciser la "nature" de celles-ci ne saurait être jugée conforme à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées ⁽⁸⁾.

3. Il résulte de ce qui précède que l'avant-projet doit déterminer lui-même les éléments essentiels relatifs à la nature, la destination et l'usage des investissements susceptibles d'être subventionnés, en veillant à ne pas prévoir le financement d'investissements dans des matières pour lesquelles la Région n'est pas compétente.

4. Par contre, le législateur ne peut s'immiscer dans ce qui relève des prérogatives du pouvoir exécutif. En vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est au Gouvernement qu'il revient d'organiser les services dont il dispose. Il n'appartient donc pas au législateur décentralisé de déterminer quels seront les services du Gouvernement qui seront chargés de l'exécution du décret, ni de leur attribuer directement des missions déterminées.

Il n'y a dès lors pas lieu de prévoir que la Direction des pouvoirs locaux "instruit le(s) dossier(s) et en fait rapport au Gouvernement" (article 10, § 1^{er}), ni qu'elle "assure le contrôle de l'utilisation de l'octroi de la subvention" (article 13).

⁽⁸⁾ En vertu de l'article 71, § 1^{er} de la loi spéciale de financement, les dispositions en matière de comptabilité de l'État sont applicables aux communautés et régions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, prévue à l'article 50, § 2, de la même loi spéciale, déterminant "les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes". La loi fixant ces dispositions générales a été promulguée le 16 mai 2003. Son article 17 prévoit qu'elle "entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Toutefois, à la demande du Gouvernement d'une des communautés et régions (...), le Roi peut (...) reporter la date d'entrée en vigueur, pour ce qui concerne la communauté ou la région qui en fait la demande, au plus tard le 1^{er} janvier 2007." Un projet d'arrêté en ce sens, reportant l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2007 en ce qui concerne la Région wallonne, a été soumis à l'avis de la section de législation et devrait être prochainement adopté. Quoiqu'il en advienne, l'article 3 de cette loi comporte de toute façon une disposition similaire à celle de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées.

Ces dispositions seront omises.

5. Parmi les investissements réalisés par les pouvoirs locaux, certains le sont dans le cadre de missions qui leur sont confiées par les pouvoirs supérieurs, que ce soient les régions, les communautés ou l'État fédéral. D'autres le sont sans affectation spécifique à une mission déterminée ou tendent à satisfaire des besoins relevant des intérêts exclusivement communaux ou provinciaux.

En ce qui concerne ces derniers, il n'est certes pas exclu que la Région intervienne pour les subventionner. Ce faisant, la région n'exercerait toutefois pas sa compétence en matière de "financement des missions à remplir (...) dans les matières qui relèvent de la compétence des régions" - prévue par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale - , mais bien celle en matière de "financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces" - visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la même loi.

Dans l'exercice de cette compétence, la Région doit respecter le principe de l'autonomie communale. En effet comme la section de législation l'observait dans son avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 13 février 2003 portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale :

"L'article 41 de la Constitution dispose que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Ces principes figurent, notamment, à l'article 162 de la Constitution qui prévoit que les conseils communaux règlent ce qui relève de l'intérêt communal «sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine» (alinéa 2, 2°) et sauf «l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé» (alinéa 2, 6°).

Il résulte de ces dispositions que, sauf intervention de l'autorité de tutelle, la Constitution consacre le principe de l'autonomie communale, lequel, selon la Cour d'arbitrage, «contient la reconnaissance du pouvoir communal comme

.../...

pouvoir indépendant»⁽⁹⁾ et, d'autre part, que tout ce qui est d'intérêt communal est attribué au conseil communal. Ces dispositions s'opposent ainsi à ce que d'autres autorités que celles de la commune interviennent directement quant au fond dans les décisions déterminant ce que requiert l'intérêt communal⁽¹⁰⁾.

Pour ce qui relève de l'intérêt exclusivement communal, il revient donc aux communes, sous réserve de l'intervention de la tutelle, de décider de manière autonome l'usage qu'elles feront des moyens qui leur sont alloués.

Dès lors de deux choses l'une : ou bien la Région souhaite subventionner des missions déterminées, et dans ce cas, il doit s'agir de missions qui dépassent l'intérêt exclusivement communal et qui rentrent dans la sphère des compétences régionales; ou bien la Région veut «aider les communes à exercer au mieux leurs compétences générales», définies comme «étant toutes celles qui sont d'intérêt communal, au sens des articles 41 et 162 de la Constitution», et dans ce cas, elle ne peut assortir cette aide de conditions telles que, fût-ce par le biais d'un mécanisme contractuel, elles porteraient atteinte à l'autonomie communale⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾ " ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 13/91 du 28 mai 1991.

⁽¹⁰⁾ Avis 23.716/9, donné le 23 janvier 1995, sur un avant-projet de décret "relatif à la gestion distincte des hôpitaux gérés par les centres publics d'aide sociale, une association de centres publics d'aide sociale, une intercommunale ou une province".

⁽¹¹⁾ Comme l'écrivent F. Delperée et S. Depré, "les autorités -notamment régionales - qui, par la voie de dotations, procurent aux collectivités locales la part essentielle de leurs moyens peuvent les astreindre à concevoir et à mettre en oeuvre des plans de maîtrise ou de rationalisation de leurs dépenses. Elles peuvent également subordonner l'octroi de moyens supplémentaires à la signature d'engagements politiques et administratifs - qui peuvent être inscrits dans un contrat - (...)." (Le système constitutionnel de la Belgique, Rép. not., Bruxelles, Larcier, 1998, p. 65). Les mêmes auteurs soulignent également : "l'usage des dotations qui sont allouées aux collectivités locales fait l'objet de vérifications particulières. Elles sont l'oeuvre d'autorités gouvernementales. Celles-ci ne sauraient, cependant, se prévaloir de cette mission de contrôle a posteriori pour prétendre dicter aux autorités locales l'usage qu'elles doivent faire de leurs moyens ou pour infléchir leurs modes d'organisation ou de fonctionnement." (Op. cit., p. 67).

⁽¹²⁾ À propos des rapports entre le financement des collectivités locales et le respect de leur autonomie, voir également l'avis 32.553/4, donné le 17 novembre 2001, sur un avant-projet de décret régional wallon, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (Doc. Cons. rég. wall., 2001-2002, n° 317/1).

⁽¹³⁾ Doc. Cons. Région de Bruxelles-Capitale, A - 385/1, 2002-2003, pp. 4 à 6.

L'avant-projet prévoit que pour être subventionnés, les investissements doivent être "repris dans un programme triennal, établi par le demandeur" (article 4 de l'avant-projet).

Selon l'article 6, § 1^{er}, de l'avant-projet, ce programme triennal doit être approuvé par le Gouvernement et "la décision d'approbation totale ou partielle (...) prend en considération, notamment, la valeur technique et économique des investissements, l'adéquation de ceux-ci aux priorités régionales et la capacité financière du demandeur ou de la région".

Parmi les critères à prendre en considération par le Gouvernement, le contrôle de "l'adéquation (des investissements) aux priorités régionales" n'est admissible que dans la mesure où les investissements sont réalisés et financés dans le cadre des missions qui leur sont confiées dans les matières régionales. Par contre, s'il s'agit d'investissements qui n'ont pas d'affectation spécifique ou qui sont réalisés pour satisfaire à des besoins relevant exclusivement d'intérêts communaux ou provinciaux, le contrôle devrait se limiter à vérifier que les investissements dont le subventionnement est demandé ne viole pas la loi et ne blesse pas l'intérêt général ⁽¹⁴⁾. Ce contrôle de conformité à l'intérêt général n'emporte pas le pouvoir pour l'autorité de tutelle, se fondant sur les priorités régionales, de substituer son appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt provincial ou communal à celle de l'autorité locale en charge de cet intérêt.

Par conséquent, dans la mesure où l'avant-projet prévoit la subvention d'investissements d'intérêt public réalisés sans affectation à une mission particulière relevant d'une matière régionale, le contrôle du Gouvernement quant à l'opportunité de ces investissements devrait se limiter à vérifier leur conformité à l'intérêt général et non à leur "adéquation" aux "priorités régionales".

⁽¹⁴⁾ "La valeur technique et économique des investissements" et "la capacité financière du demandeur et de la Région" peuvent être considérés comme des critères relevant du contrôle de conformité de l'intérêt général, dans la mesure où ils tendent à veiller à la bonne gestion des deniers publics.

Au demeurant, s'agissant du financement des missions à remplir dans les matières régionales, l'avant-projet devrait préciser comment sont déterminées ces "priorités régionales". Il est à cet égard renvoyé à l'observation n° 3, dans laquelle il est précisé qu'il appartient au législateur décréteur de déterminer lui-même les éléments essentiels relatifs à la nature, la destination et l'usage des investissements susceptibles d'être subventionnés.

6. L'avant-projet impose au demandeur d'organiser ce qu'il appelle une "réunion plénière d'avant-projet", définie comme étant "une réunion au stade de l'esquisse «crayon» en présence de toute personne susceptible d'apporter une aide à la conception du projet et qui a pour but de réduire considérablement les contrôles des dossiers avant l'adjudication". Selon l'article 7, doivent être mises en présence "toutes les personnes habilitées à représenter les organismes susceptibles d'intervenir dans le cours d'élaboration et de la réalisation de l'investissement". Il appartiendrait au Gouvernement de définir ces personnes et ces organismes. L'article 8 impose diverses obligations aux participants, et notamment celle de remettre au demandeur "toutes les informations réglementaires et techniques".

De telles obligations ne pourraient être imposées à des organismes publics ne relevant pas de la Région wallonne, que de l'accord des Gouvernements dont dépendent ces organismes, conformément à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, l'intention n'est pas d'imposer des obligations à d'autres personnes ou d'autres organismes que le demandeur. Celui-ci aurait l'obligation de convoquer les personnes désignées par le Gouvernement et de leur envoyer le procès-verbal de la réunion, qu'elles aient ou non participé à la réunion. La présence des personnes convoquées serait donc facultative et leur absence n'aurait pas d'effet sur le droit à la subvention.

Pour mieux traduire cette intention, il conviendrait à l'article 7 de remplacer les mots "mettant en présence" par les mots "auxquelles sont convoquées" et à l'article 8, alinéa 4, les mots "Le procès verbal parvient aux participants" par les mots "Le procès-verbal leur parvient".

.../...

Si le texte est modifié en ce sens, la participation des personnes et des organismes désignés serait purement facultative dans leur chef. Dans cette hypothèse, l'accord des Gouvernements dont dépendent le cas échéant ces personnes ou ces organismes ne serait pas requis.

Observations particulières

Article 1^{er}

Comme il a été observé sous l'observation générale n° 2, les subventions doivent toujours avoir une base législative, qu'elle figure dans un décret organique ou dans une disposition spéciale du budget général des dépenses.

Par conséquent il y a lieu de remplacer les mots "par d'autres décrets ou arrêtés" par les mots "par ou en vertu d'autres décrets".

Article 2

La définition figurant sous le 1° doit être omise à la suite de l'observation générale n° 2.

Celles figurant sous les 2° ⁽¹⁵⁾ et 3° sont superflues.

La définition du "programme triennal transitoire", qui figure sous le 4°, ne correspond pas à celle qui en est donnée par l'article 14, puisqu'elle reprend "les investissements introduits par les demandeurs auprès de la Direction générale des pouvoirs locaux et qui n'ont pu bénéficier de l'aide financière régionale durant le triennat", alors que l'article 14 prévoit que ce programme reprend "les investissements pour lesquels une réunion sur projet définitif a été organisée conformément à l'article 9". Comme, du reste, les mots "programme triennal transitoire" ne figurent que sous cet article 14 exclusivement, la définition sera également omise.

⁽¹⁵⁾ Pour rappel, un délai exprimé en "jours" vise, sans devoir le mentionner, les "jours civils" que l'on distingue, dans certaines matières comme les marchés publics, des "jours ouvrables". Il est préférable d'utiliser l'expression "jours".

Article 6

Le paragraphe 2 prévoit une possibilité de modification du programme triennal. Les deux alinéas sont toutefois peu compatibles entre eux. L'alinéa 1^{er} prévoit en effet que le programme triennal peut être "modifié par le Gouvernement", alors que l'alinéa 2 prévoit "les disposition relatives à l'élaboration du programme triennal sont applicables à sa modification". Or les dispositions relatives à l'élaboration prévoient que le programme triennal est "approuvé par le Gouvernement", cette approbation étant réputée acquise si le Gouvernement n'a pas pris de décision dans le délai prescrit.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est bien d'établir une procédure identique pour le programme initial et son éventuelle modification.

L'alinéa 1^{er} serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Le programme triennal peut être modifié par le demandeur, à condition que cette modification soit dûment justifiée et approuvée par le Gouvernement."

Article 7

Selon cette disposition, la réunion plénière d'avant-projet a pour finalité, notamment, "sauf cas de force majeure, d'éviter tous nouveaux travaux endéans les deux ans sur le périmètre de l'investissement considéré".

Selon le délégué du ministre, l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'est pas d'établir une règle de fond pour l'octroi futur de subventions au demandeur. Il s'agit exclusivement d'un objectif à assigner à la réunion et qui implique que soient invitées à y participer, notamment, toutes les personnes susceptibles d'effectuer des travaux (canalisations, pose de câbles, ...) à l'endroit où l'investissement serait réalisé.

L'exposé des motifs gagnerait à apporter cette précision.

.../...

Article 8

L'alinéa 5 est ambigu. Il prévoit la prolongation du "délai de 10 (lire : dix jours) dont question à l'alinéa précédent", alors que l'alinéa 4 en question prévoit deux délais de 10 jours.

Cette difficulté n'avait pas échappé aux délégués du ministre. Toutefois la prolongation des deux délais comme prévue par l'alinéa 5 pourrait rendre la procédure d'approbation du procès-verbal excessivement longue, alors que l'objectif du décret est précisément de raccourcir les procédures.

Ainsi qu'en ont convenu les délégués, il pourrait être envisagé de se limiter à doubler les deux délais de 10 jours lorsqu'ils débutent ou arrivent à échéance durant les mois de juillet et août et prévoir qu'ils sont suspendus entre Noël et Nouvel An.

La disposition sera revue pour mentionner clairement les hypothèses auxquelles elle s'applique.

Article 9

Il y aurait lieu de préciser la nature du délai de deux mois prévu à l'article 9. S'agit-il d'un délai d'ordre ou son non-respect est-il susceptible d'entraîner soit l'annulation de l'attribution du marché, en application de l'article 10, § 2, soit la déchéance du droit à la subvention ?

La même observation vaut pour les délais prévus à l'article 10, § 1^{er}.

Article 10

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, fixe une modalité du contrôle administratif et budgétaire, qui déroge à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

.../...

En vertu de l'article 46 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, c'est au Gouvernement qu'il revient de fixer les modalités de ce contrôle administratif et budgétaire. Aussi longtemps que la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes n'est pas en vigueur, le législateur régional ne peut déroger à cette disposition ⁽¹⁶⁾.

Cet alinéa 3 doit donc faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon précité ou dérogeant à celui-ci.

2. Afin de garantir la sécurité juridique, il convient que le demandeur puisse avoir une connaissance certaine du moment à partir duquel une décision d'attribution du marché est exécutoire.

Il y a donc lieu de prévoir, au paragraphe 2, alinéa 2, que la décision par laquelle le Gouvernement décide de prolonger le délai d'annulation doit être notifiée au demandeur au plus tard au moment de l'expiration du délai initial.

Article 11

Il y a une contradiction entre les alinéas 1^{er} et 3 du paragraphe 1^{er}. En effet, il résulte de l'alinéa 1^{er} que la compétence du Gouvernement est une compétence liée. Par conséquent le droit subjectif à la subvention existe dès l'écoulement du délai durant lequel le Gouvernement a la possibilité d'annuler la décision d'attribution du marché.

S'il devait en être autrement, il en résulterait une grande insécurité juridique pour le demandeur, puisque le droit à la subvention pourrait encore lui être refusé, totalement ou partiellement, à un moment où la décision d'attribution du marché serait exécutoire et alors que le Gouvernement n'aurait pas usé de sa possibilité d'annuler cette décision.

⁽¹⁶⁾ Voir la note 8.

Ainsi que l'a rappelé la Cour d'arbitrage, "le législateur décréteil ne peut, sans méconnaître les exigences de la sécurité juridique, porter atteinte, en l'absence d'une justification objective et raisonnable, à l'intérêt qu'ont les sujets de droit à prévoir les effets juridiques de leurs actes" ⁽¹⁷⁾.

Il y a lieu en conséquence d'omettre l'alinéa 3 ⁽¹⁸⁾.

Article 12

À l'alinéa 2, il y a lieu de se référer à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2.

Article 16

Ainsi qu'en ont convenu les délégués du ministre, la disposition transitoire doit être revue car elle ne traduit pas exactement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Cette intention pourrait être exprimée comme suit :

- les programmes triennaux 2004-2006 approuvés avant le 1^{er} janvier 2005, conformément à l'article 5 du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la région wallonne à certains investissements d'intérêt public, sont réputés avoir été approuvés conformément à l'article 6 du présent avant-projet pour la période concernée;
- le décret du 1^{er} décembre 1988 reste d'application aux projets d'investissement introduits avant le 1^{er} janvier 2005 conformément à l'article 5 dudit décret.

⁽¹⁷⁾ Arrêt n° 49/96 du 12 juillet 1996, Moniteur belge du 1^{er} août 1996.

⁽¹⁸⁾ Sous l'empire du décret du 1^{er} décembre 1988 que l'avant-projet tend à remplacer, le droit subjectif à la subvention naît au moment de la notification de l'approbation du marché par le Gouvernement, laquelle intervient avant l'attribution du marché par le demandeur.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS