

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.211/4

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 13 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 29 avril 2004 relatif aux travaux subsidiés", a donné le 1^{er} juin 2004 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.

Par ailleurs le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a procédé à un examen exhaustif du projet.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions du projet ne font que reproduire ou paraphraser le texte du décret du 29 avril 2004 relatif aux travaux subsidiés.

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 sa sphère de compétence; 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.

Doivent pour cette raison être omis :

- l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er} (voir également observation générale n° 2);
- à l'article 2, § 3, les mots "qu'elles soient inconditionnellement accessibles à tous et non exploitées à des fins commerciales";
- l'article 6, alinéa 1^{er}.

.../...

2. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que

"Les investissements visés à l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret consistent en des travaux, réalisés sous quelques formes que ce soit, en ce compris les essais préalables et ceux nécessaires à leur contrôle, en des études et des acquisitions."

Le chapitre VIII du projet détermine, selon son intitulé, "le taux et calcul des subventions pour les études". L'article 23 règle la liquidation des subventions pour ces études.

Or, si l'article 5 du décret prévoit comme investissements susceptibles d'être subsidiés les "travaux, en ce compris les essais préalables et ceux nécessaires à leur contrôle", et les "acquisitions", il ne vise pas les "études".

Cette disposition décrétole a été insérée à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, qui a observé, notamment, qu'à défaut de spécifier les éléments essentiels relatifs à la nature, la destination et l'usage des investissements susceptibles d'être subventionnés, la délégation donnée au Gouvernement par l'avant-projet était excessive ⁽¹⁾.

Pour tenir compte de cette observation, l'auteur du projet a alors inséré, dans le projet de décret déposé au Conseil régional wallon et adopté par la suite par celui-ci, la disposition qui en constitue l'article 5 et dont la phrase introductive reproduit textuellement celle de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998 portant exécution du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, tel que modifié par l'arrêté du 14 novembre 2001.

Le texte original de cette phrase introductive était rédigé comme suit :

"Les investissements visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, du décret, consistent en des travaux, en ce compris les essais préalables et ceux nécessaires à leur contrôle, des acquisitions et des études énumérées ci-après : (...)".

Les mots "des acquisitions et des études énumérées ci-après" ont été remplacés par les mots "des acquisitions énumérées ci-après" par l'arrêté du 14 novembre 2001.

⁽¹⁾ Doc. parl. wall., n° 686-1, 2003-2004, p. 11.

Il faut en conclure que les "études" ne sont donc pas en tant que telles des "investissements" subsidiables en vertu du décret du 29 avril 2004 précité.

La question se pose de savoir si le décret permet malgré tout que soient pris en considération pour la détermination du montant des subsides afférents aux "travaux" et "acquisitions" énumérés à l'article 5 du décret, les frais des études liées à ces travaux.

A cette question, il semble qu'il puisse être répondu par l'affirmative pour la raison suivante.

Si l'arrêté du 14 novembre 2001 a en effet supprimé les "études" dans l'arrêté du 7 mai 1998, c'est dans le but que soit subventionnées dans une réglementation propre ⁽²⁾, "les études de mobilité visant la diversité des moyens de déplacement et des voies de communication", qui faisaient l'objet de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, de l'arrêté du 7 mai 1998, et qui étaient les seules études faisant l'objet d'un subventionnement spécifique, indépendamment de toute réalisation de travaux.

Le même arrêté du 14 novembre 2001 a par contre laissé intact l'article 8, 1°, de l'arrêté du 7 mai 1998 qui prévoyait - et prévoit donc encore - que, pour le calcul de la subvention des travaux, le montant à prendre en considération comprend "le montant du devis estimatif des travaux retenus majoré des frais d'études avec un maximum de 5 % de ce devis estimatif (...)".

Il résulte des considérations qui précèdent que, si le nouveau décret ne permet pas que soient subsidiés des études non liées à des travaux subsidiés, il ne doit pas être interprété comme s'opposant à ce que, pour le calcul des subventions des travaux dont le décret autorise le subventionnement, les frais d'études liées à ces travaux soient pris en compte, même s'il eût été préférable qu'une telle précision figurât dans le décret.

Pour les raisons également invoquées sous l'observation générale n° 1, il y a lieu d'omettre en conséquence l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ⁽³⁾, du projet.

⁽²⁾ Voy. le "considérant" au préambule de cet arrêté.

⁽³⁾ L'alinéa 2 sera bien entendu remanié en conséquence.

Quant aux dispositions du chapitre VIII, elles devront être revues de manière à ce que les études ne soient subventionnées que pour autant qu'elles soient liées à des travaux effectivement réalisés et subventionnés. Compte tenu de l'article 13 du décret, cette observation ne porte pas préjudice à la possibilité, comme le prévoit l'article 23 du projet, de payer par avance les subventions destinées à financer les études préalables aux travaux, ni que ces avances soient fixées en fonction du montant des investissements repris au programme triennal. Mais le projet doit alors prévoir que ces subventions doivent être remboursées si les travaux auxquels ces études se rapportent ne sont pas réalisés.

Observations particulières

Article 2

1. Le décret du 20 décembre 1976, auquel le paragraphe 3 renvoie, a été abrogé, en ce qui concerne la Région wallonne, par le décret wallon du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives.

Cette disposition sera revue en conséquence.

2. Si la "promesse ferme d'octroi de subventions" faisait l'objet de l'article 7 du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, cette notion n'est plus utilisée par le décret que le présent projet tend à exécuter et qui remplace le décret du 1^{er} décembre 1988.

Dans un souci de sécurité juridique, il y a donc lieu d'indiquer plus précisément le point de départ du délai de cinq ans prévu par la présente disposition.

Article 7

L'article 8, alinéa 3, du décret du 29 avril 2004 précité prévoit, notamment, que le Gouvernement arrête "la liste des personnes et organismes susceptibles d'intervenir dans le cours de l'élaboration et de la réalisation de l'investissement". Ces "personnes et organismes" doivent, en vertu de l'alinéa 1^{er}, être invitées par le demandeur à participer à une "réunion plénière d'avant-projet".

L'article 7 du projet, établit effectivement une liste, mais d'une part, y figurent indifféremment des personnes ou organismes qui sont susceptibles d'intervenir à l'égard de n'importe quel investissement (par exemple l'auteur du projet ou le fonctionnaire délégué de l'urbanisme) et d'autres qui ne sont manifestement susceptibles d'être intéressés que par certains d'entre eux (tels, par exemple "l'Office national de l'Enfance" - lire : l'Office de la naissance et de l'enfance -, l'"Autorité ecclésiastique"), et d'autre part, cette liste est présentée comme non exhaustive.

Comme l'expose, par ailleurs, la note au Gouvernement communiquée à la section de législation du Conseil d'État, le demandeur ne peut raisonnablement être tenu d'inviter toutes les personnes et tous les organismes repris dans cette liste, puisque certains d'entre eux ne pourraient à l'évidence être susceptibles d'intervenir dans tous les projets.

En outre, l'habilitation prévue à l'article 8, alinéa 3, du décret n'a de sens que si elle permet au demandeur de déterminer quelles sont les personnes qu'il est tenu d'inviter à cette réunion pour satisfaire à cette condition de subvention.

Il convient donc, pour exécuter correctement l'article 8 du décret, d'établir, de manière exhaustive, la liste des personnes et organismes qui doivent être invités pour satisfaire à l'obligation décrétole, en spécifiant, le cas échéant, la nature ou la destination des investissements pour lesquels certains d'entre eux doivent exclusivement être invités.

Article 9

Au paragraphe 2, alinéa 2, la deuxième phrase doit être omise. L'article 10, § 2, du décret n'attache en effet aucune conséquence juridique au caractère favorable ou non de l'avis rendu par "l'administration".

Article 13

Il paraît discriminatoire de viser dans cette disposition les "fabriques d'église" et non pas les "autres personnes morales qui gèrent les biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus".

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