

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.400/4

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 10 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant modification 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 les décrets des 20 juillet 1989, 30 avril 1990 et 19 décembre 1996", a donné le 8 juin 2005 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

Au moment où la section de législation donne le présent avis le dossier ne contient pas d'exposé des motifs ni de commentaire des articles accompagnant l'avant-projet de décret.

De ce fait, il est difficile pour la section de législation du Conseil d'État d'examiner ce dispositif en connaissance de cause.

Enfin, il est rappelé à l'auteur de l'avant-projet qu'il convient, selon l'usage, de joindre à l'avant-projet de décret un exposé des motifs et un commentaire des articles destinés à éclairer les membres du Parlement wallon sur la portée des dispositions qu'ils doivent adopter.

Observation générale

1. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, établi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 lequel a été confirmé par le décret du 27 mai 2004, intègre, en matière de travaux subsidiés, les dispositions figurant dans le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public.

La confirmation par décret de cette codification a eu pour effet d'abroger implicitement le décret du 1^{er} décembre 1988 précité. Les modifications envisagées par l'auteur du texte à l'examen ne doivent donc pas être apportées au décret du 1^{er} décembre 1988, mais uniquement au Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

.../...

L'avant-projet de décret soumis à l'examen sera revu en conséquence.

2. Par ailleurs, la section de législation a, dans son avis 38.205/4, donné le 14 mars 2005 ⁽¹⁾, fait l'observation suivante :

"(...) l'attention est attirée sur le fait que la législation de la Région wallonne en matière de travaux subsidiés connaît actuellement deux sources importantes de difficultés :

- En premier lieu, le report de l'entrée en vigueur du décret du 29 avril 2004 du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2007 résulte de l'insertion d'un cavalier budgétaire dans le décret du 22 décembre 2004 contenant le Budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2005. Cette manière de procéder met en oeuvre la technique condamnable d'un cavalier budgétaire qui est de nature à poser la question de ses effets dans le temps : uniquement pour l'année budgétaire 2005 ou aussi au-delà.

- Une autre source de difficultés est relative au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, établi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, lequel a été confirmé par le décret du 27 mai 2004. À ce sujet, une première difficulté, d'ordre général, tient au fait que la version de ce code qui a été publiée au Moniteur belge, le 12 août 2004, l'a été sans aucune numérotation de ses articles, ce qui le rend totalement illisible et pourrait, en pratique, être de nature à laisser croire, à tort d'un point de vue juridique, qu'il n'est pas en vigueur. Par ailleurs, en ce qui concerne la matière des travaux subsidiés, ledit code intègre les dispositions figurant dans le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, mais n'intègre pas celles du décret précité du 29 avril 2004, alors que ce dernier est appelé, lorsqu'il sera en vigueur, à remplacer le décret du 1^{er} décembre 1988.

Il conviendrait que la Région wallonne prenne les initiatives requises pour régler ces importantes difficultés."

Le problème résultant de l'absence de numérotation des articles du code a, entre-temps, été résolu par la publication d'un erratum au Moniteur belge ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Avis demandé dans un délai de cinq jours sur un avant-projet de décret ayant le même objet que le texte à l'examen.

⁽²⁾ Moniteur belge du 22 mars 2005, p. 12.262.

Par contre, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'à l'heure actuelle, les autres difficultés mentionnées dans l'avis précité subsistent et que, par conséquent, dès l'entrée en vigueur du décret du 29 avril 2004, formellement deux dispositifs relatifs à la matière des travaux subsidiés coexisteront : le décret du 29 avril 2004 et les articles L3341-1 à L3341-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il appartiendra à la Région wallonne de prendre les initiatives requises pour régler ces importantes difficultés.

Observations particulières

Article 1^{er}

1. L'alinéa 1^{er} en projet impose au demandeur d'organiser une réunion plénière au stade de l'avant-projet. Cette disposition s'inspire de l'article 8 du décret du 29 avril 2004 relatif aux travaux subsidiés.

Dans son avis 36.535/4, donné le 3 mars 2004, sur un avant-projet de décret relatif aux travaux subsidiés, la section de législation précisait, à propos de l'article 7 de l'avant-projet (devenu l'article 8 du décret du 29 avril 2004) :

"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." ⁽³⁾

Si l'auteur de l'avant-projet partage la même intention, il conviendrait qu'il la précise dans l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen.

⁽³⁾ Doc. Parl. wall., 2003-2004, n° 686/1, p. 14.

2. Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} en projet ne précise pas l'objet des réunions plénières, contrairement à ce que prévoit l'article 8 du décret du 29 avril 2004 ⁽⁴⁾.

Pour éviter toute confusion sur l'objet de ces réunions, l'alinéa 1^{er} devrait mentionner explicitement que ces réunions sont organisées pour chacun des projets d'investissement retenus dans le programme triennal approuvé.

3. Le texte à l'examen ne précise pas ce qu'il faut entendre par "réunion plénière au stade de l'avant-projet". Il conviendrait de remédier à cette lacune, en s'inspirant par exemple de ce que prévoit l'article 2 du décret du 29 avril 2004 ⁽⁵⁾.

4. L'habilitation conférée au Gouvernement par la dernière phrase de l'alinéa 1^{er} apparaît trop large en ce qu'elle lui permet d'arrêter toutes les modalités des réunions plénières. À l'instar de l'article 9 du décret du 29 avril 2004 précité, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de définir en tout cas les modalités essentielles des réunions.

5. L'alinéa 5 en projet 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.

⁽⁴⁾ L'article 8 débute comme suit : "Chaque investissement prévu à l'article 1^{er} fait l'objet d'une réunion plénière d'avant-projet (...)".

⁽⁵⁾ L'article 2 est rédigé comme suit :
"Au sens du présent décret, on entend par «réunion plénière d'avant-projet», 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."

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 36.535/4 précité,

"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."⁽⁶⁾

En conséquence, c'est au Gouvernement qu'il incombe de régler cette matière⁽⁷⁾. L'alinéa en projet doit donc être omis.

La même observation vaut pour l'article 2.

Article 3

1. Cette disposition est rédigée de manière telle qu'elle laisse une grande marge d'appréciation au Gouvernement en particulier quant à la détermination des postes de travaux qui pourraient faire l'objet d'un subventionnement préférentiel.

Il conviendrait que l'avant-projet de décret précise les critères sur la base desquels le Gouvernement pourra exercer ce pouvoir d'appréciation.

2. Dans l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 en projet, mieux vaut remplacer les mots "repris par l'Arrêté portant application du décret" par les mots "susceptibles d'être subventionnés".

⁽⁶⁾ Doc. Parl. wall., 2003-2004, n° 686/1, p. 15.

⁽⁷⁾ On observe d'ailleurs qu'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon, qui a fait l'objet de l'avis 38.263/2, donné le 13 avril 2005, prévoit d'insérer à l'article 19 de l'arrêté du 17 juillet 1997 précité l'alinéa suivant :
"Sans préjudice des dispositions de l'arrêté de fonctionnement du Gouvernement, les Inspecteurs des Finances remettent leur avis dans un délai de 10 jours ouvrables à compter de la réception du dossier complet. Le délai peut être porté à 20 jours ouvrables à la demande de l'Inspection des Finances. En l'absence d'avis remis dans ce délai, le Ministre intéressé peut soumettre le dossier au Ministre qui a le Budget dans ses attributions."

3. L'alinéa 2 du paragraphe 3 en projet formule une règle qui paraît aller de soi. Si tel est effectivement le cas, il sera donc omis.

Article 9

Il résulte de la disposition à l'examen que le décret entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé à dix jours par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

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. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS