

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.402/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 16 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions d'octroi d'une subvention à l'acquisition de parcelles en vue de leur réhabilitation dans le cadre du Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques", a donné le 12 décembre 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, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

1. Selon l'alinéa 1^{er} du préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est à trouver dans le décret du 22 décembre 2004 contenant le Budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2005.

L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁽¹⁾ dispose qu'"en l'absence d'une loi ⁽²⁾ organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ⁽³⁾".

⁽¹⁾ Cette disposition est applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. En vertu de cet article, les dispositions en matière de comptabilité de l'État sont applicables aux communautés et aux régions tant que, conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, une loi n'aura pas déterminé les dispositions qui leur sont applicables. La loi visée dans cette disposition est 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. Cette loi entrera en vigueur, en ce qui concerne la Région wallonne, le 1^{er} janvier 2007 conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région wallonne, l'entrée en vigueur de 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.

⁽²⁾ Lire : "d'un décret", en ce qui concerne la Région wallonne.

⁽³⁾ Lire : "le Gouvernement", en ce qui concerne la Région wallonne.

En l'espèce, il n'existe pas de décret organique prévoyant l'octroi de la subvention qu'envisage le projet d'arrêté.

L'article 42 du décret du 22 décembre 2004 "contenant le Budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2005" prévoit que dans les limites des allocations de base concernées des "subventions" pourront être octroyées "aux pouvoirs locaux dans le cadre du plan Habitat permanent" (Programme 15.01 : Aménagement du territoire et urbanisme).

L'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses ne suffit pas pour procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire ⁽⁴⁾.

Or, il résulte de l'arrêté en projet et du dossier qui l'accompagne qu'il tend à organiser un régime de subventions qui dépasse la portée annuelle d'une disposition budgétaire : en effet, aucune disposition de l'arrêté en projet ne porte sur l'entrée en vigueur de l'arrêté ni sur son éventuelle extinction.

L'intention est donc bien de concevoir l'arrêté en projet comme un cadre juridique sur la base duquel des subventions seront octroyées pour l'année en cours et les années futures. Une disposition budgétaire ne peut procurer un fondement suffisant à l'élaboration d'un arrêté de ce type.

⁽⁴⁾ Sur cette question mise en rapport avec la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, voyez spécialement l'avis 32.480/4 donné le 13 mars 2002 par la section de législation sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre des Représentants, S.O. 2001-2002, DOC 50-1870/001, pp. 200-229, sp. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 49 de la même loi (ibid., p. 93).

2. Selon l'alinéa 2 du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est aussi à trouver dans la "décision du Gouvernement wallon du 27 janvier 2005 relatif au Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques - Poursuite de la phase 1 et mise en oeuvre de la phase 2".

Ni la décision du Gouvernement ⁽⁵⁾ du 27 janvier 2005 précitée, ni le Plan pluriannuel relatif à l'habitat permanent n'ont de portée normative. Dès lors, ils ne peuvent pas non plus servir de fondement juridique au présent arrêté en projet.

3. Il résulte de ce qui précède que le projet est dépourvu de fondement légal (lequel ne pourrait être procuré que par un décret organique ⁽⁶⁾), ce qui justifie qu'il ne soit pas examiné dans ses dispositions particulières.

⁽⁵⁾ Voir l'avis de l'inspection des finances du 6 septembre 2005 qui observe qu' : "il y aurait lieu de préciser la base décrétable permettant de fonder le présent arrêté (CWATUP, Code du Logement ...?). Sur ce point , on rappellera qu'une décision du GW ne peut constituer une base suffisante".

⁽⁶⁾ L'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires (qui doivent être identifiés avec une précision suffisante), l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de la subvention et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire.

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. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS