

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.023/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 24 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 23 mars 1995 portant création du Centre régional d'aide aux Communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne tel que modifié par les décrets des 26 juin 1997, 28 juin 2001, 18 décembre 2003 et le décret-programme du 18 décembre 2003", a donné le 22 août 2006 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.

Formalité préalable

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, les projets et propositions de décrets et d'arrêtés qui sont susceptibles d'influencer les finances ou la gestion des villes, communes et provinces wallonnes doivent être soumis à l'avis de ce Conseil.

Bien qu'annoncé dans la lettre de demande d'avis, le document constatant cette formalité n'était pas joint au dossier.

Observation générale

Compétence de l'auteur de l'acte et fondement juridique ⁽¹⁾

Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 34.215/4 ⁽²⁾,

"Le financement des communes fait l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition rend les régions compétentes pour :

«9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;

⁽¹⁾ Dans l'intitulé, il y a lieu de supprimer les mots "tel que modifié par les décrets des 26 juin 1997, 28 juin 2001, 18 décembre 2003 et le décret-programme du 18 décembre 2003".

⁽²⁾ Avis 34.215/4, donné le 27 novembre 2002 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie (Doc. C.R.W., 2002-2003, n° 493/1, pp. 14 à 19).

- 10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.».

Des travaux préparatoires de ces dispositions légales ⁽³⁾, il ressort que la notion de financement général des communes couvre «les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique». Ce financement tend à permettre aux communes d'accomplir les tâches qui relèvent de l'autonomie locale, en fonction de critères objectifs, qu'il appartient au législateur décentralisé d'adopter, ces critères pouvant être notamment de nature sociale.

Le financement visé par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale «comprend les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les pouvoirs subordonnés ou certains d'entre eux sont financés pour l'accomplissement d'une mission ou tâche précise» ⁽⁴⁾.

Par conséquent si les régions peuvent accorder aux communes des subventions pour la réalisation de tâches déterminées, c'est non pas en raison de leur compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, mais bien sur la base de leur compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°. Comme l'indique cette disposition, les régions ne peuvent financer les communes pour accomplir des missions qui relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Elles ne peuvent donc subventionner des activités que si

⁽³⁾ Doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, p.18. La loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

⁽⁴⁾ Doc. cit.

celles-ci peuvent se rattacher à une matière dont une autre disposition de la loi spéciale leur confie la compétence ⁽⁵⁾."

Conformément à l'article 184 de la Constitution, l'organisation et les attributions du service de police, structuré à deux niveaux, est une compétence qui est réservée à l'autorité fédérale. L'avant-projet de décret n'entre donc pas dans le cadre du financement par la Région d'une mission visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, puisque la mission visée est assignée aux zones de police par l'autorité fédérale et non par la Région. Il n'entre pas davantage dans le cadre du financement général des communes visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

La Région wallonne n'est dès lors pas compétente pour habiller le Centre régional d'aide aux communes à assurer au bénéfice des zones de police le financement des investissements tels que prévus à l'article 1^{er} du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public et à l'article L3341-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. L'article 5, § 8, en projet doit dès lors être omis, en tant qu'il concerne les zones de police.

Par contre, le financement des investissements dans des nouvelles constructions permettant l'amélioration de la performance énergétique du bâtiment et des travaux de rénovation, conformément à l'article 3, § 2, c), de l'arrêté du Gouvernement

⁽⁵⁾ La section de législation a déjà rappelé à maintes reprises cette règle de compétence, qui n'est du reste que la concrétisation du principe constitutionnel selon lequel chaque autorité, fédérale ou fédérée, ne peut utiliser les moyens dont elle dispose que dans le cadre de matières qu'elle a compétence de régler. Voy. notamment, l'avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet "houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeente en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering"; l'avis 31.778/3, donné le 3 juillet 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 22 mars 2002 portant aide aux projets de rénovation urbaine, doc. Parl. fl., 930/1 (2001-2002); l'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. Parl. Chambre, n° 50-585/1; l'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. wall., n° 317 /1 (2001-2002) : l'avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet d'ordonnance "portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale".

wallon du 10 avril 2003 relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ⁽⁶⁾ (article 5, § 9, en projet) entre dans le cadre du financement par la Région d'une mission qui relève de ses compétences.

Observations particulières

Article 1^{er}

La division de l'article 5 en paragraphes est opérée de manière particulièrement maladroite, ce qui est de nature à susciter des erreurs.

Il serait souhaitable que le législateur saisisse la présente occasion pour réorganiser cette numérotation.

Article 2

1. Les mots "l'article 5, §§ 3, 4 et 5 du présent décret" doivent être remplacés par les mots "l'article 5, §§ 3, 4 et 6 du présent décret".

2. Les mots "l'article 5, §§ 3, 4 et 5 du présent décret" indiquent que le Centre régional d'aide aux communes ne peut conclure des conventions de financement des missions nouvelles que l'article 5, §§ 8 et 9 du décret en projet lui confie. Ceci ne semble pas correspondre à l'intention de l'auteur de l'avant-projet telle qu'elle résulte du commentaire de l'article 2 examiné.

⁽⁶⁾ pris en vertu du décret du 9 décembre 1993 relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la promotion de l'utilisation de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

Le texte de l'article 2 devra être revu pour tenir compte de cette observation.

Article 3

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

L'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que

"[l]es décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai."

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN