

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.112/2/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 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 8 septembre 2006 (*), sur un avant-projet de décret "relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public", a donné le 4 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 3 août 2006.

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 de l'avant-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.

Observations générales

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 ¹, 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, mais n'intègre pas celles du décret du 29 avril 2004 relatif aux travaux subsidiés, alors que ces dernières sont appelées, lorsqu'elles seront en vigueur (c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2007) ², à remplacer celles du décret du 1^{er} décembre 1988, précité.

Le présent avant-projet de décret vise à remplacer les articles L3341-1 à L3341-13, qui forment le chapitre unique du titre IV (Subventions à certains investissements d'intérêt public), du Code de la démocratie locale et de la décentralisation par les articles L3341-1 à L3341-18, en projet. Ces articles entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (article L3341-18, en projet) et reproduisent, avec quelques modifications, les dispositions du décret du 29 avril 2004, précité. Ils doivent dès lors se présenter sous la forme d'une modification du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et non en tant que dispositions autonomes.

(1) Décret du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux.

(2) En vertu des articles 112 du décret du 22 décembre 2004 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2005 et 120 du décret du 15 décembre 2005 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2006.

Compte tenu du fait que le décret du 29 avril 2004, précité, n'est pas encore entré en vigueur, il convient de l'abroger (sans effet rétroactif) et non de le rapporter (avec effet rétroactif). La confirmation par décret du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a, par ailleurs, eu pour effet d'abroger implicitement le décret du 1^{er} décembre 1988, précité ³.

2.1. Quant à la compétence *ratione materiae*, la section de législation du Conseil d'État réitère l'observation générale n° 1 formulée dans son avis 36.535/4, donné le 3 mars 2004, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 29 avril 2004, précité ⁴ :

"Comme la section de législation l'a déjà rappelé à plusieurs reprises ⁵, 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

(3) Avis 38.400/4, donné le 8 juin 2005, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 8 décembre 2005 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les subventions à certains investissements d'intérêt public (Doc. parl., wallon, 2004-2005, n° 209/1, pp. 7 à 9).

(4) Doc. C.R.W., 2003-2004, n° 686/1, pp. 9 à 15.

(5) 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. parl., 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. C.R.W., 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. C.R.W., n° 493/1, 2002-2003).

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" ⁶;

- 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) ⁷ :

«(...) 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.» ⁸

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.

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

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

(8) 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."

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 philosophiques non confessionnelles reconnues⁹, 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 spéciale 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).

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.»¹⁰

⁽⁹⁾ Doc. parl., Chambre, n° 50-1556/1, 2001-2002, p. 68.

⁽¹⁰⁾ 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.

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^o, 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, 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»¹¹.

L'article L3341-3, 5^o, en projet, doit donc être omis et le point c) de l'article L3341-5, 4^o, en projet, doit être adapté.

2.2. Une observation analogue vaut pour les investissements relatifs aux "bâtiments destinés aux locaux administratifs des zones de police uncommunales et pluricommunales" (article L3341-5, 4^o, b), en projet). En effet, 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.

(11) 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 de 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.

Dans ce domaine, 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 puisque les missions visées sont assignées aux zones de police par l'autorité fédérale et non 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.

Par conséquent, le point b) de l'article 3341-5, 4°, en projet, doit être revu.

2.3. Pour ce qui concerne les investissements relatifs aux "crèches et maisons d'enfants communales et maisons communales d'accueil de l'enfance autorisées par l'autorité compétente" (article L3341-5, 4°, e), en projet) et aux "petites infrastructures sociales de quartier, et plus particulièrement des maisons de quartier ayant pour but de redynamiser la vie en société ou pour fonction de favoriser la rencontre des générations", il s'agit de l'"aide aux personnes" au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée.

En vertu de l'article 3, 7°, des décrets II du 19 juillet 1993 (Communauté française) et du 22 juillet 1993 (Région wallonne) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Région wallonne est compétente en cette matière. Néanmoins, comme le Conseil d'État l'a relevé à de multiples reprises, la Région wallonne ne peut régler, dans un même texte, des matières régionales et des matières communautaires. Deux avant-projets de décrets distincts doivent, dès lors, être établis et déposés au Parlement wallon.

3. Quant à la compétence *ratione loci*, il est rappelé qu'en vertu des décrets du 27 mai 2004 (Région wallonne) et du 1^{er} juin 2004 (Communauté germanophone) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne "dans la matière des pouvoirs subordonnés visées à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale, limité au financement général des communes et à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale, telles que régies par le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains

.../...

investissements d'intérêt public (...), limité aux communes, fabriques d'église et autres personnes morales qui gèrent des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus et aux personnes qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque ^{12"} (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, des deux décrets).

Par conséquent, le champ d'application du présent avant-projet de décret doit être limité au territoire de la région de langue française.

⁽¹²⁾ En ce qui concerne cette dernière catégorie de personnes, il est renvoyé à l'observation précédente, rappelée dans l'avis 36.647/4, donné le 1^{er} mars 2004, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 27 mai 2004, précité (Doc. C.R.W., 2003-2004, n° 698/1, pp. 6 à 11).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE