

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.504/4
du 3 JUIN 2008

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 5 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes et abrogeant l'article 105 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976", a donné 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.

Observations préliminaires

1. L'avant-projet a pour objet le financement général des communes à charge du budget régional. Ce financement se compose, selon l'article L1332-2, en projet, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de trois volets :

- une dotation générale annuelle dénommée Fonds spécial de l'aide sociale (FSAS) qui est destinée à financer les centres publics d'action sociale,
- une dotation générale dénommée allocation CRAC qui est destinée à financer le compte CRAC,
- une dotation générale annuelle dénommée Fonds des communes qui est destinée à financer les communes conformément à des critères établis par l'avant-projet.

Au terme d'une période transitoire qui durera 20 ans, le Fonds des communes se composera notamment, à concurrence de 53 %, d'une dotation Externalités prévue à l'article L1332-9, en projet, et répartie conformément aux critères et à la méthode fixés par l'article L1332-13, en projet.

Le commentaire de l'article L1332-13, en projet, précise que la "dotation Externalités" a été élaborée à partir d'une étude menée par le professeur G. Pagano ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ "Étude relative à la détermination d'un ou de plusieurs critères d'externalités à introduire dans le modèle de répartition du Fonds des communes et du poids total de ces critères", Rapport final, Faculté Warocqué - UMH, janvier 2007.

L'intelligibilité du mécanisme retenu serait nettement accrue si cette étude était publiée ⁽²⁾. De l'accord des délégués du ministre, elle sera annexée au projet de décret.

Il résulte par ailleurs de l'avant-propos de l'étude du professeur G. Pagano, que le rapport final déposé en janvier 2007 constitue le premier volet de cette étude. Il convient de communiquer aussi au Parlement le second volet de cette étude.

Cette étude fait référence, à plusieurs reprises, aux travaux d'un Observatoire des finances locales dont, selon le rapport final de l'étude du professeur G. Pagano, le rapport du 31 janvier 2006 n'a pas été publié ⁽³⁾. Ce rapport devrait être également communiqué au Parlement.

Il en va de même de l'étude de MM. O. DEFECHEREUX, G. DEVILLET, J.-M. HALLEUX et D. SCHENA ⁽⁴⁾.

Certes, la publication de ces travaux contribuera pour partie à éclairer certains choix des critères et la méthode adoptée par l'auteur de l'avant-projet mais elle ne dispensera pas de justifications plus détaillées sur ces choix et sur cette méthode. Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale A.

⁽²⁾ Voir dans le même sens, à propos de la "norme KUL", à savoir une étude universitaire menée pour déterminer les dotations des zones de police, l'arrêt du Conseil d'État, n° 113.088, du 29 novembre 2002.

⁽³⁾ OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES (OFL), Groupe de travail chargé de la révision des critères du Fonds des communes et des externalités, Rapport au 31 janvier 2006, (non publié).

⁽⁴⁾ MERENNE B. & VAN HECKE E. (sous la direction de), DEFECHEREUX O., DEVILLET G., HALLEUX J.-M. & SCHENA D., "La détermination du critère «externalités» à introduire dans le modèle de répartition du Fonds des communes", Université de Liège - Région Wallonne, non publié, juin 2002. Quant au mémoire de M. N. VAN DROM ("Quels critères objectifs pour la répartition du Fonds des communes en Région wallonne ?", Mémoire de fin d'études, Université de Mons-Hainaut, 2006), il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer, dans le respect de la propriété intellectuelle, que rien ne s'oppose à sa publication dans les documents parlementaires.

Enfin, la section de législation du Conseil d'État observe que tant l'exposé général que le commentaire des articles présentent un caractère sommaire, peu explicatif des choix et de la méthode de l'auteur du texte. En revanche, le dossier qui lui a été soumis contient en particulier une note rectificative au Gouvernement qui éclaire davantage la portée de l'avant-projet. L'exposé général gagnerait à intégrer les analyses et les choix développés dans cette note, tout en les complétant, le cas échéant, afin de s'assurer que les modalités ainsi fixées par les dispositions en projet s'inscrivent dans les exigences du contrôle de constitutionnalité, tel qu'opéré par la Cour constitutionnelle en la matière ⁽⁵⁾.

2. L'application du décret nécessitera de disposer de nombreuses sources statistiques. Il y a lieu de distinguer selon que ces données statistiques sont officiellement publiées ou non.

Dans la première hypothèse, et si telle est bien l'intention de l'auteur du texte, il suffit de s'y référer.

S'il s'agit de données collectées et traitées par l'administration wallonne, ces travaux s'effectuent sous l'autorité et le contrôle du Gouvernement et l'exigence de transparence impose que les données, les méthodes et les résultats soient rendus accessibles, tant au moment de l'adoption du projet qu'ultérieurement, au moins annuellement, lors de la mise en application des dispositions examinées présentement. Il appartient en ce cas au Gouvernement de choisir les modes de diffusion qui répondent aujourd'hui au souci de transparence et d'accessibilité.

Une solution analogue vaut pour toutes autres données utilisées dans la répartition des dotations visées par l'avant-projet.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet contiennent l'expression de la règle de répartition des différentes dotations sous la forme d'une formule mathématique. La section de législation du Conseil d'État ne peut se prononcer sur la question de savoir

⁽⁵⁾ Voir C.C., arrêt 21/2004 du 4 février 2004.

si ces expressions mathématiques traduisent correctement en droit l'intention politique de l'auteur de l'avant-projet. Il convient en effet que celle-ci soit comprise dans le même sens lors des débats au Parlement. À cet égard de plus amples explications ou des simulations, sur la base de données réelles ou fictives, gagneraient à être fournies lors du dépôt du projet de décret.

Pour le surplus il est renvoyé à l'observation générale A.

Observations générales

A. La détermination et la justification des critères de financement

1. En son avis 22.962/2, donné le 13 décembre 1993, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la "Dotation générale aux communes" de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽⁶⁾, la section de législation du Conseil d'État avait fait l'observation suivante :

"Les règles d'égalité et de non-discrimination établies par les articles (10 et 11) de la Constitution s'appliquent non seulement aux citoyens considérés individuellement, mais peuvent également s'appliquer à des groupes composés de citoyens; il s'ensuit que toute commune a droit à un traitement égal par rapport aux autres groupes conformés de manière identique par le droit positif ⁽⁷⁾.

Le projet auquel a trait la demande d'avis détermine les critères objectifs à prendre en considération pour la répartition entre les communes de la Région de Bruxelles-Capitale d'un subside global affecté à leur financement général, ainsi que la mesure dans laquelle chacun de ces critères influera sur l'évaluation de la part totale que prendra chacune des communes dans ce subside.

Il est inhérent à pareille législation, en raison même de la mise en oeuvre des critères choisis, d'engendrer des différences de traitement entre les communes bénéficiaires; le Conseil et le Gouvernement doivent cependant tout

⁽⁶⁾ Depuis lors, cette ordonnance a été remplacée par celle du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998, qui a fait l'objet de l'avis 27.351/2 de la section de législation du Conseil d'État donné le 11 mars 1998 (*Doc. C.R.B.C.*, 1997-1998, n/ A-250).

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Arrêt de la Cour d'arbitrage n/ 13/91 du 28 mai 1991 (*Moniteur belge* du 28 juin 1991, pp. 14.539 et suiv.) document du Conseil régional wallon 252 (1990-1991) - n/ 1), considérant 4.B.2.

particulièrement veiller à ce qu'au regard des articles (10 et 11) de la Constitution, les distinctions ainsi créées en fait ne soient pas en droit constitutives de discriminations; il leur incombera à cet effet de s'assurer, eu égard à la nature particulière des principes en cause, de l'adéquation des mesures projetées aux buts recherchés, compte tenu de leurs effets prévisibles, ainsi que de l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et ces buts" ⁽⁸⁾.

Dans son arrêt 21/2004 du 4 février 2004 rejetant le recours en annulation introduit contre les articles 6 à 11 du décret de la Région flamande du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, la Cour constitutionnelle confirmait, d'une part, que le législateur jouit d'une grande latitude dans la détermination des critères de répartition des moyens octroyés aux communes et que, d'autre part, ce législateur doit justifier, dans les travaux préparatoires, le choix des critères retenus au regard du principe d'égalité :

"B.6.1. C'est au législateur décréteur qu'il appartient, dans l'exercice de sa compétence relative au financement des communes, de déterminer les critères de répartition des moyens du Fonds flamand des communes et de fixer le coefficient de pondération à appliquer. Le législateur décréteur dispose en ce domaine d'une large marge d'appréciation. La Cour peut seulement considérer qu'une différence de traitement est inconstitutionnelle lorsqu'elle n'est pas susceptible de justification raisonnable.

B.6.2. La rigidité résultant inévitablement de l'utilisation de critères de répartition et de coefficients de pondération fixés de manière générale peut se justifier par la considération que le législateur décréteur entend légiférer par catégories plutôt que de tenir compte des particularités propres à chaque cas individuel – en l'espèce les 308 communes flamandes –, de sorte qu'il faut admettre, sauf erreur manifeste, que, nécessairement, ces catégories n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.6.3. Il convient à cet égard de tenir compte du fait que certains critères de répartition pouvant être perçus comme discriminatoires par les communes requérantes constituent un élément d'un règlement global. Il peut arriver, en pareil cas, que l'application concrète de certains critères, considérée isolément, soit moins favorable pour certaines communes. L'éventuelle annulation d'un élément de ce règlement global pourrait alors conduire à rompre l'équilibre qu'une approche plus globale ferait peut-être apparaître.

B.7. Le recours au procédé de critères de répartition n'est pas déraisonnable en soi; il convient néanmoins d'examiner si les critères utilisés peuvent raisonnablement se justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution."

⁽⁸⁾ Doc. C.R.B.C., 1993-1994, n/ A-290/1.

La Cour a ensuite, pour chacun des critères entrepris, vérifié dans les travaux préparatoires que ceux-ci faisaient l'objet d'une justification raisonnable ⁽⁹⁾.

2. L'exigence constitutionnelle de respect du principe d'égalité est développée par la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, à laquelle la Région wallonne a donné assentiment par un décret du 14 décembre 2000 et qui est entrée en vigueur à l'égard de l'État belge le 1^{er} décembre 2004. Son article 9 dispose :

"Article 9

Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

⁽⁹⁾ Voir déjà dans le même sens l'avis 32.720/3 de la section de législation, donné le 19 février 2002, sur l'avant-projet devenu le décret précité du 5 juillet 2007 (Doc. Vl. R., 2001-2002, n/ 1148/1).

7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux".

En vertu des réserves déposées par la Belgique, seuls les paragraphes 1^{er}, 3, 4, 5 et 8 la lient ⁽¹⁰⁾. La réserve à l'égard du paragraphe 2 a été émise parce que celui-ci était susceptible d'amener le législateur à déroger au principe de l'universalité de l'impôt. Celle à l'égard du paragraphe 6 est justifiée par la volonté de la Belgique de ne pas être contrainte de consulter systématiquement les communes en cette matière. La réserve émise à l'égard du paragraphe 7 est motivée surtout par la considération que la seconde phrase, en ce qu'elle s'applique aux subventions affectées à des projets spécifiques, "a un caractère exorbitant au droit commun" ⁽¹¹⁾.

L'article 9 a fait l'objet de la Recommandation Rec(2005)1 du Comité des Ministres aux États membres relative aux ressources financières des collectivités locales et régionales ⁽¹²⁾, qui dispose notamment :

"Partie I – Lignes directrices destinées aux autorités centrales

Ces lignes directrices sont destinées aux autorités centrales, dans la mesure où celles-ci sont responsables de la définition du cadre légal et du contrôle de l'activité des collectivités locales. Dans certains États fédéraux, ces compétences appartiennent aux entités fédérées. Dans ce cas de figure, ces lignes directrices leur sont adressées. Les autorités centrales sont invitées à porter ces lignes directrices à leur attention.

⁽¹⁰⁾ *Moniteur belge*, 23 septembre 2004, 2^e éd.

⁽¹¹⁾ Exposé de motifs du projet devenu le décret du 14 décembre 2000 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 (*Doc. C.R.W.*, 1999-2000, n/ 146/1, pp. 3-4).

⁽¹²⁾ La Recommandation Rec (2005) 1 émane du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et est accessible via le portail du Conseil de l'Europe : <https://wcd.coe.int/> [3 juin 2008].

1. Définitions

Au sens de la présente Recommandation :

- a. Du point de vue de la capacité de la collectivité à modifier leur niveau, les ressources peuvent être soit propres soit transférées.

Les «ressources propres» d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité peut varier le niveau, éventuellement dans une fourchette préétablie. Ces ressources peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou partagées, etc.

Les «ressources transférées» d'une collectivité sont les ressources dont la collectivité ne peut pas varier le niveau. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou partagées, proportionnelles ou non proportionnelles (apports), etc.

- b. Du point de vue de la capacité de la collectivité d'utiliser librement leur produit, les ressources peuvent être affectées ou non affectées.

Les «ressources affectées» d'une collectivité locale sont les ressources qui doivent être utilisées pour un objectif (bien, patrimoine, service, programme) décidé par une autorité autre que la collectivité en question.

Les «ressources non affectées» sont les ressources qui peuvent être utilisées librement, dans le respect de la législation concernant l'utilisation des fonds publics, par la collectivité locale.

- c. Du point de vue de la relation entre le montant qui constitue la recette de la collectivité locale et le montant total collecté localement, les ressources peuvent être proportionnelles ou non proportionnelles.

Les «ressources proportionnelles» d'une collectivité sont des ressources qui dépendent directement du montant collecté localement. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, exclusives ou non exclusives (partagées) etc. Les ressources propres sont normalement des ressources proportionnelles.

Les «apports financiers» sont des transferts financiers non proportionnels.

- d. Du point de vue du nombre de collectivités qui se partagent leurs produits, les ressources peuvent être exclusives ou partagées.

Les «ressources exclusives» d'une collectivité sont les ressources qui constituent en leur intégralité le revenu de la collectivité en question. Elles peuvent être par exemple fiscales ou non fiscales, propres ou transférées etc.

Les «ressources partagées» d'une collectivité sont les ressources qui sont levées par la collectivité en addition à des ressources levées par une autre collectivité sur la même base.

- e. Autres définitions

.../...

Les «ressources additionnelles» sont des ressources propres partagées.

Les «surcharges» sont des ressources additionnelles fiscales.

Les «dotations» sont des transferts financiers non proportionnels non affectés.

Les «subventions» sont des transferts financiers non proportionnels affectés.

La «capacité financière» est le revenu maximal que la collectivité peut collecter dans des conditions standards, définies au niveau national. Le plus souvent, la capacité financière dépend largement de la capacité fiscale. Il existe néanmoins des collectivités qui peuvent collecter des ressources non fiscales (revenus du patrimoine, notamment foncier et immobilier, des activités économiques ou des investissements financiers) très importantes; la capacité financière en tient compte.

La «capacité fiscale» d'une collectivité est la capacité de cette collectivité à lever des impôts dans des conditions standard, définies au niveau national. La capacité fiscale est donc proportionnelle à l'assiette fiscale et les différences d'assiette fiscale génèrent des différences de capacité fiscale.

Le «besoin de dépense» d'une collectivité est le montant théoriquement nécessaire à cette collectivité pour produire un bien ou un service ou un ensemble établi de biens et de services à des niveaux standards. Les différences entre les besoins de dépense des collectivités proviennent soit des différences entre les coûts unitaires des biens et services produits ou offerts par les collectivités, de façon à ce qu'elles offrent certains biens et services en quantité et qualité correspondant aux minimums qui leur sont imposés, soit du nombre de services nécessaires (rendement d'échelle) pour atteindre ces minimums, ou du nombre différent de résidents qualifiés pour bénéficier des services.

Les «compétences déléguées» sont des compétences dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités de niveau supérieur, mais dont l'exécution est transférée à une collectivité locale.

Les «revenus exceptionnels» sont des revenus qui ne surviennent pas de manière régulière.

La «pression fiscale» est le rapport entre les prélèvements obligatoires et la valeur ajoutée (pour les entreprises) ou les revenus (pour les ménages) enregistrés sur le territoire considéré.

2. Principes généraux

1. Les États sont invités à prendre note et à mettre en pratique les principes fondamentaux que les ressources financières des collectivités locales et (*mutatis mutandis*) régionales doivent respecter, tels qu'ils figurent à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. Les principaux objectifs du développement des relations financières intergouvernementales devraient être les suivants :

- assurer des revenus à chaque niveau de Gouvernement selon les responsabilités qui lui sont attribuées et ses besoins financiers habituels (équilibre fiscal vertical);
- parvenir à une répartition équitable entre collectivités locales (équilibre fiscal horizontal);
- accroître l'efficacité du secteur public.

3. Dans le cadre de la politique économique nationale, les collectivités locales devraient avoir droit à des ressources propres adéquates et dont elles puissent disposer librement, dans les limites fixées par la loi (autonomie financière), pour exercer leurs pouvoirs et responsabilités.

4. Les impôts (droit de levée, produit et capacité de fixer les taux, éventuellement entre des limites préétablies) devraient être transférés aux collectivités locales, à moins qu'ils n'aient d'importantes retombées horizontales, ne soient sources d'iniquité dans la répartition des recettes entre collectivités locales ou ne créent une discrimination ou des distorsions entre collectivités, ce qui justifierait qu'ils soient gérés à un niveau administratif plus élevé (principe de subsidiarité). Lorsqu'on permet aux collectivités locales de lever un impôt, on devrait également leur donner un certain pouvoir d'intervenir dans leur gestion afin d'améliorer leur efficacité et d'en répartir les recettes (autonomie fiscale). L'autonomie fiscale donne aux collectivités locales une certaine latitude en matière de politique fiscale, notamment dans la fixation des taux.

5. Dans la mesure du possible, chaque collectivité locale devrait pouvoir financer les dépenses qu'elle décide à partir de ses ressources propres (équivalence fiscale à l'échelle de la collectivité locale).

6. L'équivalence fiscale à l'échelle de l'individu requiert des pouvoirs locaux qu'ils fassent payer les services publics locaux conformément à un cadre réglementaire commun et qu'ils imposent les citoyens et les entreprises locales en fonction de l'usage que les uns et les autres font des infrastructures locales (principe des avantages fiscaux).

7. Les autorités locales devraient équilibrer le financement par impôt et par charges des services publics conformément à l'équilibre biens publics-biens privés que ces services procurent. Lorsqu'une autorité considère qu'il est nécessaire de faciliter l'accès d'une catégorie de citoyens à certains services publics, elle ne devrait pas subventionner le service mais aider financièrement les utilisateurs en question de manière ciblée et, dans la mesure du possible, personnalisée.

8. À des fins réglementaires d'intérêt local, les pouvoirs locaux doivent être en mesure de percevoir des droits, des amendes et des émoluments, ainsi que d'accorder des permis et droits d'usage aux entreprises locales.

9. Lorsque des impôts sont partagés avec les niveaux administratifs locaux, la part locale devrait être proportionnelle à l'effort fiscal total afin d'encourager les représentants des collectivités locales à renforcer et à développer la base fiscale locale (principe d'origine ou de dérivation).

10. Lorsqu'il existe, entre ressorts administratifs locaux, de grandes inégalités entre les capacités financières locales et les besoins de dépenses, le pouvoir central devrait assurer la compensation des collectivités locales les plus faibles. De tels transferts ne devraient pas être affectés et devraient donner à toutes les collectivités locales les moyens financiers d'offrir des services publics d'un niveau standard raisonnable.

11. En ce qui concerne les services locaux d'intérêt national (retombées verticales) ou pour lesquels un certain degré d'harmonisation nationale est souhaitable, le pouvoir central doit guider les collectivités locales en fixant des normes et soutenir les programmes à l'aide de subventions pertinentes ou d'éléments liés aux services dans le calcul des dotations.

12. Lorsque les pouvoirs locaux font office d'agents pour le compte d'un niveau administratif supérieur, le gouvernement central devrait prendre sa part des coûts du programme considéré (principe de connectivité). Le financement intégral est approprié lorsque le gouvernement qui délègue peut avoir la haute main sur l'administration du programme; si tel n'est pas le cas, les pouvoirs locaux peuvent être invités à prendre leur part de certains coûts afin d'en limiter le volume global, ainsi qu'à soutenir le ciblage et l'administration efficace du programme.

[...]

4. Lignes directrices en matière de péréquation financière

a. Systèmes de péréquation

37. L'objectif de la péréquation financière devrait être d'offrir aux collectivités locales la possibilité de fournir à leurs citoyens, s'ils le souhaitent, des services de niveaux en général similaires pour des niveaux de fiscalité similaires.

38. Dans la création de leurs systèmes de péréquation, les autorités centrales devraient tenir compte du fait que les différences de pression fiscale que les collectivités doivent imposer à leurs résidents pour atteindre un même niveau de services proviennent en général des différences entre leurs capacités financières, leurs besoins de dépense ou l'efficacité de leur gestion.

39. Le système de péréquation devrait compenser, au moins en partie, les différences entre les capacités financières (afin d'offrir plus de ressources aux collectivités plus faibles financièrement) et les besoins de dépense des collectivités (afin d'offrir plus de ressources aux collectivités qui, soit ont des compétences supplémentaires, soit, de par leur situation géographique, démographique ou autres, sont obligées de dépenser davantage pour la mise en œuvre de leurs compétences). Il ne devrait pas compenser les différences d'efficacité de gestion ou les différences de coûts provenant de l'adaptation des niveaux des services aux préférences locales.

40. Un niveau substantiel de péréquation financière est une condition nécessaire de la réussite de la décentralisation fiscale et d'une autonomie locale solide. En même temps, la péréquation financière est une condition du succès des politiques visant la stabilité économique et le développement durable et équilibré du territoire. La décision concernant le niveau de péréquation désirable est une décision éminemment politique. Il n'existe pas de niveau optimal de péréquation au niveau européen. Il est par contre important que, une fois cette décision prise, un système de péréquation performant soit créé pour assurer la mise en place de cette décision.

41. Il faudrait donner aux collectivités locales une information appropriée sur le fonctionnement des systèmes de péréquation, car les collectivités locales ne peuvent accepter un système qu'elles ne connaissent pas ou ne comprennent pas.

42. La péréquation peut être réalisée par des apports financiers d'une autorité supérieure (péréquation verticale) ou par la redistribution des ressources fiscales locales, notamment si elles sont recouvrées par les administrations de l'Etat (péréquation horizontale) ou par une combinaison des deux systèmes. En général, la péréquation verticale atténue le risque de ressentiment entre collectivités locales. La péréquation horizontale (fondée sur la loi et en accord avec le principe de solidarité entre collectivités de même niveau) a l'avantage de renforcer la solidarité inter-municipale et l'autonomie des collectivités locales par rapport à l'autorité centrale; elle devrait être envisagée notamment pour les cas où la capacité d'imposition locale varie trop pour pouvoir atteindre le niveau de péréquation souhaité uniquement par des transferts financiers de l'Etat. Cependant, le niveau des contributions que les autorités locales avec un revenu par habitant supérieur à la moyenne devraient faire pour la redistribution horizontale ne devrait pas être assez grand pour les décourager dans l'exploitation et le développement de leur assiette financière. Le volume des ressources apportées par le budget national à la péréquation verticale devrait refléter la priorité des services pour lesquels les collectivités locales sont responsables dans le cadre général des dépenses publiques; leur stabilité devrait être garantie par une loi permanente et une forme d'indexation à la croissance du budget national consolidé est fort désirable.

43. Le degré de péréquation des différences entre les besoins de dépenses et entre les capacités financières devrait être spécifié d'une manière claire et prévisible.

44. Les systèmes de péréquation devraient spécifier d'une manière transparente et prévisible quelles sont les collectivités locales qui sont éligibles pour des transferts financiers pour la péréquation des besoins de dépense et pour la péréquation de la capacité financière. Les critères d'éligibilité devraient être établis par la loi.

45. Si les systèmes de péréquation sont normalement opérationnels au niveau national, il peut être utile de favoriser les mécanismes de mutualisation de certains impôts locaux ou de redistribuer certains impôts locaux entre les collectivités locales qui forment une agglomération urbaine, et surtout entre les municipalités qui représentent le centre industriel et commercial, et les municipalités qui sont des zones résidentielles. Un tel système local de péréquation permet de compenser, au moins en partie, les externalités et peut être créé par accord des municipalités concernées. Dans certains cas, si un tel accord n'est pas trouvé, une intervention législative peut être nécessaire.

46. En tout état de cause, les mécanismes adoptés pour effectuer une péréquation entre ressorts administratifs devraient reposer sur des niveaux normalisés (et non pas actuels) de recettes et de dépenses. La normalisation des coûts et des recettes est un garde-fou contre les renflouements financiers masqués, qui risqueraient de déresponsabiliser les (membres des) collectivités locales et de provoquer un gaspillage de ressources publiques. Elle permet aussi d'épargner toute tentation aux pouvoirs locaux, car elle empêche la manipulation des critères de répartition par les collectivités récipiendaires.

47. Les autorités centrales devraient vérifier régulièrement le fonctionnement de leurs systèmes de péréquation et examiner, avec les collectivités locales, les améliorations qu'il est possible d'y apporter en vue de corriger efficacement les effets pervers d'une répartition inégale des ressources et des besoins de dépenses.

b. Péréquation des besoins de dépense

48. La péréquation de besoins précis (normalisés) en matière de dépenses devrait se faire à l'aide de crédits calculés en fonction de critères appropriés et objectifs. Même lorsque ces subventions sont attachées à l'un ou à l'autre programme, elles devraient pouvoir être employées avec une relative liberté dans le cadre de celui-ci, et il convient d'éviter toute surveillance onéreuse, par exemple à base de rapports.

49. L'estimation des besoins de dépense devrait privilégier l'utilisation de critères qui :

- sont objectifs et que les collectivités locales ne contrôlent pas directement;
- ne sont pas susceptibles d'influencer le libre choix des collectivités locales, dans les limites des budgets disponibles;
- ne pénalisent pas les collectivités locales qui s'efforcent de rationaliser la gestion de leurs services afin d'en améliorer l'efficacité, soit en baissant les coûts unitaires, soit en essayant, par des mécanismes de coopération voire par des fusions, d'augmenter le nombre d'utilisateurs et d'unités produites pour obtenir des effets d'économies d'échelle, et ne créent pas des

.../...

incitations involontaires à des comportements qui vont à l'encontre des objectifs de responsabilité locale et d'efficacité dans la fourniture des services publics;

- tiennent compte, autant que possible, des caractéristiques démographiques, géographiques, sociales et économiques entraînant des disparités de coûts.

50. Les formules de calcul utilisées dans l'estimation des besoins de dépense devraient remplir les conditions suivantes :

- les poids accordés aux divers indicateurs individuels devraient être déterminés sur la base des renseignements objectifs quant à l'impact de leurs variations sur les coûts réels des services locaux;
- dans la mesure où l'évaluation des besoins implique néanmoins des jugements de valeur quant au poids à donner aux différents indicateurs de besoins, il est nécessaire d'identifier et d'évaluer les résultats de ces jugements en concertation avec les représentants des collectivités locales intéressées ou de leurs associations;
- les formules (modèles) d'évaluation des besoins devraient être aussi simples que possible, afin de favoriser la transparence, la compréhension et la responsabilité, mais assez complètes et précises pour être fiables;

les formules d'évaluation des besoins devraient demeurer aussi stables que possible, pour permettre aux collectivités locales de faire des prévisions à long terme et pour que les changements des besoins estimés reflètent des changements réels dans la situation externe des collectivités locales.

51. La péréquation des besoins de dépense devrait prendre en compte le plus grand nombre possible d'activités des collectivités locales, et notamment celles qui sont très importantes ou obligatoires. Une formule différente devrait être établie pour chaque besoin de dépense qui doit bénéficier de la péréquation.

c. Péréquation de la capacité financière

52. La péréquation de la capacité financière (normalisée) devrait avoir pour objet de renforcer les recettes déficientes d'une collectivité locale par rapport à une unité de comparaison nationale (repère); ces transferts doivent consister en des dotations libres de toute condition et dont les pouvoirs locaux puissent disposer à leur gré.

53. L'estimation de la capacité financière des collectivités locales devrait de préférence inclure toutes les sources de revenu. L'objectif devrait être de mesurer la capacité financière globale.

54. Il est nécessaire de veiller à ce que la péréquation de la capacité financière ne compromette pas l'autonomie locale en induisant, dans la pratique, les collectivités à fournir le même niveau de services ou à appliquer les mêmes taux d'imposition.

55. La péréquation de la capacité financière ne doit pas décourager les autorités locales de développer l'assiette fiscale et de poursuivre le recouvrement efficient des impôts. La mesure de la capacité financière pour le but de la péréquation devrait partir de l'hypothèse que toutes les collectivités locales lèvent les impôts aux mêmes taux et ont la même efficacité dans l'évaluation et le recouvrement, afin que les efforts faits par les autorités ne soient pas pénalisés ou le relâchement récompensé. Ces hypothèses devraient uniquement servir au calcul des fonds de péréquation et ne devraient pas restreindre le droit des collectivités de varier les taux effectifs des impôts levés. Les décisions des collectivités locales ne devraient pas modifier directement le niveau des fonds de péréquation reçus ou versés.

56. Contrairement à la péréquation des besoins de dépense, lorsqu'il existe plus d'un impôt local, la péréquation ne devrait pas se faire pour chaque impôt, mais un système fiscal représentatif devrait être défini qui reflète le potentiel fiscal intégré au niveau local. Un fonds de péréquation des ressources devrait être constitué et réparti en fonction des écarts entre la capacité fiscale des collectivités et la capacité fiscale moyenne.

57. La pression fiscale effective ne devrait pas être utilisée comme indicateur de la capacité financière.

5. Apports financiers aux collectivités locales

58. Les apports financiers sont distribués par les autorités centrales pour diverses raisons et peuvent prendre différentes formes. En général, ils devraient être décidés par la loi ou sur la base de critères clairs établis par la loi. La marge de manœuvre du gouvernement pour calculer et distribuer des transferts devrait être réduite afin d'éviter les problèmes d'objectivité et de crédibilité.

a. Dotations

59. Les contributions des collectivités de niveau supérieur au financement des budgets locaux devraient prendre principalement la forme de dotations.

60. Le montant global des dotations devrait :

- couvrir le coût standard des compétences déléguées et l'écart structurel entre les ressources des collectivités et leurs compétences légales;
- tenir compte de facteurs tels que les changements démographiques et les circonstances économiques comme la croissance économique et l'augmentation des coûts, surtout lorsque le niveau de ressources propres des collectivités locales et leur marge de manœuvre sur ces ressources ne permettent pas l'ajustement des ressources à la croissance des dépenses liées aux facteurs économiques;
- prendre en compte les variations des coûts générés par des décisions au niveau national, notamment celles sur des facteurs généraux comme les salaires et les coûts de sécurité sociale, l'établissement de standards

minimaux pour les services locaux et les normes de protection de l'environnement applicables aux collectivités locales.

61. Les États devraient garantir aux collectivités locales une certaine stabilité dans l'évolution de ce montant global, éventuellement par la loi ou bien dans le cadre d'arrangements qui visent à assurer la stabilité économique avec la coopération de tous les niveaux de gouvernement. Le niveau total des transferts ne devrait pas être sujet à des fluctuations fréquentes et arbitraires lors de la préparation des budgets annuels de l'État.

62. Les critères d'attribution des dotations devraient être définis clairement, par la loi ou au moins conformément au cadre légal et sur une base non discrétionnaire. Cela devrait permettre aux collectivités locales de calculer par avance le montant des dotations dont elles bénéficieront et d'adopter leurs budgets en conséquence.

63. Toute redistribution majeure des ressources entre les autorités locales résultant d'un changement majeur dans les critères de calcul des apports, du partage des impôts ou des formules de péréquation devrait être faite progressivement sur un nombre suffisant d'années, afin de permettre aux collectivités locales d'adapter leurs budgets aux nouveaux niveaux de financement sans transfert excessif de services.

64. Les collectivités locales ne devraient pas être en mesure d'influencer le montant des dotations qu'elles reçoivent, sauf si cela est l'un des objectifs explicites d'une certaine dotation.

[...]"

3.1. L'exposé des motifs et le commentaire des articles de l'avant-projet examiné doivent démontrer, davantage qu'ils ne le font, le caractère adéquat, raisonnable et proportionné des critères retenus.

Sans nullement prétendre à l'exhaustivité, l'on peut relever des déficiences dans la justification des éléments suivants du système de répartition de la quote-part des communes :

- a) la répartition des montants dévolus aux trois dotations visées aux articles L1332-2 à L1332-5, en projet ⁽¹³⁾;

⁽¹³⁾ Sous réserve de l'observation générale C.

- b) les critères retenus pour établir la dotation minimale visée à l'article L1332-8, en projet : le commentaire de l'article se contente de mentionner qu'elle "tient compte" de trois éléments qu'il énonce; selon les délégués du ministre, elle est égale à la somme de ces trois éléments; le commentaire sera adapté en conséquence;
- c) le choix de cinq critères de répartition du Fonds des communes introduit à l'article L1332-9, en projet, à savoir les cinq dotations établies dans ce même article :
- la dotation Péréquation fiscale, selon les critères et la méthode établis aux articles L1332-10 à L1332-12, en projet, y compris la sous-répartition à laquelle procède la première de ces dispositions,
 - la dotation Externalités, selon les critères et la méthode établis à l'article L1332-13, en projet,
 - la dotation Logements publics ou subventionnés, selon les critères et la méthode établis aux articles L1332-14 à L1332-16, en projet,
 - la dotation Densité de population, selon les critères et la méthode établis à l'article L1332-17, en projet,
 - la dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province, selon les critères et la méthode établis à l'article L1332-18, en projet;
- d) la répartition exprimée en pourcentage du Fonds des communes, fixée par l'article L1332-9, en projet, entre les cinq dotations établies dans ce même article et celle également exprimée en pourcentage de la dotation Péréquation fiscale entre les deux tranches établies à l'article L1332-10, en projet ⁽¹⁴⁾;
- e) la détermination de la dotation complémentaire attribuée aux villes de Charleroi et de Liège par les articles L1332-25 et L1332-26, en projet.

⁽¹⁴⁾ En ce qui concerne la répartition qu'opère l'article L1332-14, en projet, de la dotation Logements publics ou subventionnés entre les tranches Stock et Bonus, il est renvoyé au point 4, ci-après.

3.2. La dotation minimale intègre une reprise complète des charges des prêts de trésorerie de 106 communes de la Région. Comme le fait observer l'inspecteur des Finances, "les communes non concernées ou les communes n'ayant pas souhaité bénéficier des aides concernées (préférant des solutions en interne) pourraient s'estimer lésées par la mesure ainsi prise. Il y a lieu d'être attentif au respect du principe de «l'égalité de traitement» en la matière".

La même observation vaut pour le mécanisme de sauvegarde introduit au bénéfice des villes de Charleroi et de Liège par les articles L1332-25 et L1332-26, en projet.

Sur ces deux mesures, le commentaire des articles doit fournir des justifications réelles, précises et pertinentes. Dans ces justifications, l'auteur de l'avant-projet aura égard aux paragraphes 39 et 46 de la Recommandation Rec (2005) 1 précitée du Comité des Ministres. Le paragraphe 39 considère en effet que le système de péréquation "ne devrait pas compenser les différences d'efficacité de gestion ou les différences de coûts provenant de l'adaptation des niveaux des services aux préférences locales", tandis que le paragraphe 46 rappelle que "la normalisation des coûts et des recettes est un garde-fou contre les renflouements financiers masqués, qui risqueraient de déresponsabiliser les (membres des) collectivités locales et de provoquer un gaspillage de ressources publiques".

4. La tranche Bonus de la "dotation Logements publics ou subventionnés" présente la particularité de voir son octroi conditionné par l'adoption d'un programme d'actions approuvé par le Gouvernement (articles L1332-1, § 3, et L1332-16, en projet).

Comme la section de législation l'a rappelé à différentes occasions,

- a. "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 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" ⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁵⁾ (Note infrapaginale 7 de l'avis 41.112/2/V) : *Doc. parl.*, Chambre, n° 516/1-988, p. 18. voy. B. Haubert et P. Vandernoot, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988", A.P.T., p. 248.

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/)." ⁽¹⁶⁾

- b. "Des travaux préparatoires de ces dispositions légales ⁽¹⁷⁾, 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» ⁽¹⁸⁾.

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/." ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Voir l'avis 41.112/2-4/V, donné le 4 septembre 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 21 décembre 2006 modifiant les articles L3341-1 à L3341-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatifs aux subventions à certains investissements d'intérêt public (*Doc. P.R.W.*, 2006-2007, n/ 497/1).

⁽¹⁷⁾ (*Note infrapaginale 1 de l'avis cité 39.948/4*) : *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.

⁽¹⁸⁾ (*Note infrapaginale 2 de l'avis cité 39.948/4*) : *Doc. cit.*

⁽¹⁹⁾ Voir l'avis 39.948/4, donné le 10 mai 2006, sur une proposition de décret modifiant l'article 10 du décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes visant à adapter l'aide particulière aux communes à statut linguistique spécial aux obligations liées à leur statut (déposée par Mme Fl.Pary-Mille) et amendements proposés par Mme Fl. Pary-Mille, (*Doc., Parl wall.*, S.E. 2004, n/ 11/3).

Il ne se conçoit dès lors pas de lier une partie du financement général des communes à l'exécution d'une tâche spécifique, d'"actions" dans une matière régionale, en l'occurrence la mise à disposition de logements publics ⁽²⁰⁾. S'il entend maintenir le caractère conditionnel de cette subvention, le législateur ne peut intervenir que sur la base de sa compétence visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10/, de la loi spéciale et il convient, le cas échéant, de faire de telles mesures de subvention, compte tenu de leur objet, des dispositions distinctes ou un décret distinct.

Cela ne l'empêche toutefois pas de prendre en compte le nombre de logements publics ou subventionnés existants comme critère de répartition du financement général des communes. Ce critère doit néanmoins, comme les autres, être justifié. De même, la définition du logement public ou subventionné, telle qu'elle figure à l'article L1332-1, § 3, doit soit être exhaustive, soit procéder à une sélection objective et proportionnée ⁽²¹⁾.

B. Les dispositions budgétaires au regard du principe de l'annualité

L'avant-projet de décret impose le montant minimum des crédits budgétaires qui doivent être consacrés au financement des différentes composantes du dispositif mis en place ⁽²²⁾. Il prévoit en outre l'indexation annuelle des montants de ces crédits ⁽²³⁾ et institue trois dotations générales à charge du budget des recettes et dépenses de la Région ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ En ce sens, 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.*, 2001-2002, n/ 317 /1).

⁽²¹⁾ La section de législation s'interroge notamment sur la prise en considération des "logements gérés par l'Office central d'action sociale et culturelle du Ministère de la Défense (OCASC)" ce qui relève à réintégrer au niveau communal ce qui résulte de décisions qui relèvent d'une autorité fédérale dans une matière, la défense nationale, étrangère à la question du logement.

⁽²²⁾ Articles L1332-3, L1332-4, 1332-5 , en projet, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

⁽²³⁾ Idem et article L1332-1, § 4, en projet.

⁽²⁴⁾ Article L1332-2, en projet. Voir également les articles L1332-25, § 3, et L1332-26, § 3, en projet.

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir.

Les dispositions en projet ne répondent pas à ce principe puisqu'elles lient le législateur budgétaire pour l'avenir dans la mesure où, méconnaissant ce principe de l'annualité budgétaire, elles auraient pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement, singulièrement en fixant dans le Code lui-même les montants affectés aux différentes dotations ⁽²⁵⁾.

Il revient encore moins au Gouvernement de fixer le montant des sommes à inscrire dans le budget pour la fixation du Fonds spécial de l'aide sociale, sous réserve de l'observation générale C qui suit ⁽²⁶⁾.

C. Le financement des CPAS par un décret régional

1. En règle, il ne revient pas à un décret régional de régler ou de financer une matière communautaire, en l'occurrence les centres publics d'action sociale.

Une exception peut toutefois être déduite de l'arrêt 4/91 du 21 mars 1991 de la Cour constitutionnelle dont il résulte d'une part que la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, oblige la Région à prélever, sur les fonds qui lui sont attribués, la part anciennement réservée, dans le Fonds des

⁽²⁵⁾ Voir récemment l'avis 43.402/2/V, donné le 14 août 2007, sur un avant-projet de décret de la Communauté française portant création du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française (*Doc., P.C.F., 2007-2008, n° 540/1*).

⁽²⁶⁾ Article L1332-3, alinéa 2, en projet.

communes, au financement des CPAS et d'autre part que ni l'article 5, II, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1988 de réformes institutionnelles ni l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la même loi spéciale, n'habilitent la Région à répartir, selon des critères déterminés par son Gouvernement, les sommes attribuées aux communes en vue du financement des CPAS ⁽²⁷⁾. Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle précise :

"C'est aux Communautés française et germanophone que revient en effet cette double compétence, laquelle relève de la compétence générale qui leur a été attribuée en matière d'aide sociale." ⁽²⁸⁾

La section de législation du Conseil d'État a déjà rappelé cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁽²⁹⁾ qu'il n'appartient pas aux autres autorités d'intervenir dans le financement d'une matière pour lesquelles elles ne sont pas compétentes, puisque la fixation des moyens financiers destinés à une matière relève de l'acte de régler cette matière ⁽³⁰⁾.

Il ne revient donc pas, pour cette raison comme pour celle relevée dans l'observation précédente, au décret régional de permettre au Gouvernement de fixer un montant supérieur à celui qui se déduit de l'article 22, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle, ni de répartir ce montant. La fixation du montant et sa répartition doivent donc faire l'objet d'un décret pris en exécution de l'article 138 de la Constitution. L'article L1332-3, alinéa 2, en projet, sera omis.

Il en va de même pour l'article 2 de l'avant-projet. Un décret réglant une matière régionale ne peut en effet ni abroger une disposition de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, ni maintenir en vigueur un arrêté

⁽²⁷⁾ C.C., arrêt 4/91, considérants B.4.2. à B.6.

⁽²⁸⁾ Ibid., B.6. *in fine*.

⁽²⁹⁾ C.C., arrêts 54/96, considérant B.5; 30/2000, considérant B.2.1; 56/2000, considérant B.3.

⁽³⁰⁾ Voir notamment l'avis 31.512/2, donné le 23 mai 2001, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 novembre 2001 modifiant l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998 (*Doc., P.R.B.C., 2000-2001, n/ A-213*).

d'exécution de cette loi. L'abrogation doit être l'oeuvre d'un décret adopté en application de l'article 138 de la Constitution. Si l'auteur d'un tel décret entendent continuer à appliquer l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mars 1995 fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'aide sociale de la Région wallonne à l'exception des centres publics d'aide sociale de la Communauté germanophone, il convient d'en maintenir en vigueur le fondement légal, éventuellement à titre transitoire ⁽³¹⁾. Il ne se conçoit par contre guère qu'un décret maintienne un arrêté en vigueur. En outre, seul un décret pourrait alors abroger ou maintenir celui-ci.

2. L'exclusion des CPAS de la région de langue allemande du bénéfice de la dotation (voir l'article L1332-1, § 3, premier tiret) est admissible au regard du principe d'égalité, vu que l'article 3 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, prévoit l'octroi, par la Région wallonne, d'une dotation annuelle à la Communauté germanophone, qui intègre "le fonds spécial de l'aide sociale visé à l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale" ⁽³²⁾.

Observations particulières

Article 1^{er}

Articles L1332-1 à L1332-31, en projet

L'article premier de l'avant-projet remplace les dispositions du chapitre II du titre III du livre III de la première partie du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, à savoir les articles L1332-1 à L1332-31, par les articles L1332-1 à L1332-26, en projet, soit un nombre inférieur.

⁽³¹⁾ Cette observation est faite sans se prononcer sur la validité de cet arrêté, pris en urgence sans avoir été soumis à la section de législation du Conseil d'État, notamment au regard du principe de légalité.

⁽³²⁾ Commentaire de l'article 3 (*Doc., C.R.W., 2003-2004, n° 698/1, p. 3*).

Cette opération ne constitue pas un pur remplacement; elle recouvre en fait deux opérations distinctes :

- a) d'abord, un véritable remplacement en ce qui concerne le nombre d'articles résultant de l'opération projetée,
- b) ensuite, une abrogation - mais incertaine - des articles existants pour ce qui excède le nombre d'articles remplacés.

Il y a lieu de procéder en deux temps : d'une part, par le remplacement des articles L1332-1 à L1332-26 et, d'autre part, par l'abrogation expresse des articles L1332-27 à L1332-31. Les deux opérations s'opèrent par une seule disposition conformément au guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ⁽³³⁾.

Article L1332-6, en projet

Comme cela a été rappelé ci-dessus, par définition, le financement général des communes consiste en une dotation libre de toute affectation particulière. L'article L1332-6 en projet est donc dépourvu de portée normative et sera omis. Son texte trouverait mieux sa place dans l'exposé des motifs, comme élément d'interprétation ⁽³⁴⁾.

Article L1332-7, en projet

Cette disposition n'a aucune portée normative. Elle sera omise.

⁽³³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 111, 120 et sv. www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [3 juin 2008].

⁽³⁴⁾ Voir déjà en ce sens, partiellement, l'avis 19.175/9, donné le 21 juin 1989, sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes (*Doc., C.R.W., 1988-1989, n/ 105/1*).

Article L1332-11, § 3, en projet

À l'instar de l'article L1332-13, § 3, en projet, il est préférable d'écrire :

"§ 3. L'enveloppe budgétaire allouée à cette dotation est répartie proportionnellement entre les communes sur la base du coefficient obtenu pour chaque commune en application du § 2."

La même observation vaut, moyennant les adaptations nécessaires, pour les articles L1332-12, § 3, L1332-15, § 3, L1332-17, § 3, et L1332-18, § 3, en projet.

Article L1332-11, en projet

En ce qui concerne le paragraphe 4, comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé à de très nombreuses reprises, le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le législateur s'immisce dans le fonctionnement du pouvoir exécutif. Il ne lui revient donc pas de désigner les services du Gouvernement chargés de l'exécution du décret.

La même observation vaut également pour les articles L1332-12, § 4, L1332-13, § 4, et L1332-23, § 4.

Article L1332-20, en projet

Selon les délégués du ministre, l'intention est d'appliquer le nouveau décret dès 2008. Il conviendrait dès lors de prévoir une disposition transitoire afin de faire coïncider le système des avances tel que prévu dans le décret de 1989 avec le nouveau mécanisme de répartition et d'avances en projet.

Article L1332-22, en projet

Selon les délégués du ministre, le taux "EURIBOR 1 semaine" ⁽³⁵⁾ est "le taux d'intérêt défini par la Banque Nationale, c'est-à-dire le taux auquel une banque de premier rang est disposée à prêter des fonds en euros à une autre banque de premier rang. L'Euribor est calculé quotidiennement pour les dépôts interbancaires assortis d'une échéance d'une semaine et de un à douze mois; il s'agit de la moyenne, arrondie à trois décimales, des taux offerts quotidiennement par un panel représentatif de banques de premier rang".

Ces précisions mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article.

Article 2

Il est renvoyé à l'observation générale C. Cette disposition doit en conséquence être omise.

Article 3

La section de législation n'aperçoit pas, et le commentaire de l'article n'expose pas, pourquoi il est nécessaire de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des textes décrets.

Observation finale

Dans l'ensemble du texte, il y a lieu d'omettre le qualificatif "wallon" puisque le décret ne peut concerner ni un autre Gouvernement ni un autre Parlement.

⁽³⁵⁾ C'est de cette façon qu'il convient de mentionner ce taux dans la disposition en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE