ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.792/2/V
DU 21 AOÛT 2012

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 Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme de la Région wallonne, le 23 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

Afin d'assurer la bonne information du législateur décrétal, la section de législation croit utile d'attirer son attention sur les importantes modifications que l'avant-projet envisage de mettre en place en ce qui concerne les subventions accordées par les pouvoirs locaux par rapport au système existant qui instituait une cohérence pour les subventions accordées par les pouvoirs publics en général.

1. Selon son exposé des motifs,

> « L'avant-projet de décret vise à supprimer la tutelle générale obligatoirement transmissible de décisions d'octroi des subventions allant de pair avec une réforme de la législation organique de 1983. Les pouvoirs locaux (commune, province) dispensateurs seront dorénavant obligés de contrôler les subventions qu'ils octroient ».

Les articles 19, 20, 22 à 24, 26, 27 et 29 de l'avant-projet de décret remplacent tous les articles de la troisième partie, livre IV, titre III, chapitre unique du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.) relatif à l'octroi et au contrôle des subventions octroyées par les communes et les provinces, à savoir les articles L3331-1 à L3331-9 du C.D.L.D. [1].

Il s'agit des dispositions issues de la codification de la loi du 14 novembre 1983 'relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions'. Cette loi s'inspirait de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 'relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions allouées à charge de l'État', comme le rappelait son exposé des motifs [2].

Son exposé des motifs précisait en outre :

> « […] le Gouvernement a conçu le présent projet de loi de telle manière qu'il soit un moyen particulièrement adéquat et efficient pour atteindre l'objectif d'équilibre budgétaire tel qu'il s'impose désormais aux communes, aux provinces et aux

[1] L'article L3331-9 du C.D.L.D. est remplacé, quant à sont objet, par l'article 19 de l'avant-projet de décret (article L3331-1, § 3, en projet).

[2] *Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 452/1, p. 2.

agglomérations et fédérations de communes en vertu de l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 » [3].

L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 précité a été codifié par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 'portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État' (articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État). En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et Régions', ces dispositions sont restées applicables à la Région wallonne jusqu'au 31 décembre 2011 [4].

Les articles 11 à 14 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', prise en vertu de l'article 50, § 2, de la même loi spéciale, reprennent le contenu des articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État [5].

Comme le relève l'exposé des motifs de cette loi [6],

« […], l'autonomie des autorités fédérées qui résulte de l'économie générale de la réforme de l'État sera rigoureusement respectée. La loi (ordinaire) ne formulera que des dispositions communes minimales portant sur les finances publiques, dans l'acception large du terme et nécessaires à la consolidation des comptes. L'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précise d'ailleurs clairement que la loi ordinaire fixe les 'dispositions générales'. […]

Au-delà du cadre légal créé par l'article 50, § 2, les Communautés et les Régions seront compétentes pour définir des règles particulières, à moins qu'elles ne préfèrent se référer aux règles applicables à l'État fédéral » [7].

Il suit de ce qui précède que, en matière de finances publiques et plus particulièrement en ce qui concerne les règles relatives au « contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions », l'autorité fédérale a veillé à assurer une cohérence et une uniformité en la matière. Les législateurs spécial et ordinaire ont même élevées ces règles au rang de « principes généraux ».

---

[3] Les articles L1314-1 et L1314-2 du C.D.L.D. sont issus de la codification des articles 252 et 253 de la Nouvelle loi communale qui trouvaient leur origine dans l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 'imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes'.

[4] Voir la note de bas de page n° 5.

[5] En ce qui concerne la Région wallonne, la date initiale d'entrée en vigueur de la loi a été, conformément à l'article 17 de cette loi successivement reportée au 1er janvier 2007 (arrêté royal du 18 mars 2004), au 1er janvier 2009 (arrêté royal du 7 juin 2007), au 1er janvier 2010 (arrêté royal du 18 mars 2009) et au 1er janvier 2012 (arrêté royal du 4 mai 2010) ; c'est à cette dernière date qu'ont cessé d'être applicables les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1871/001, p. 6.

[7] Les articles 57 à 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon' ont fixé les règles particulières quant à l'octroi, à l'emploi et au contrôle des subventions.

La Région wallonne dispose certes de la compétence de régler cette matière en toute autonomie en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, 3°, 6° et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’). Il n’empêche qu’en modifiant les règles applicables, elle soumet les pouvoirs subordonnés à un régime différent de celui auquel elle est elle-même soumise.

En l’espèce, l’avant-projet de décret a pour effet de restreindre le champ d’application *ratione personae* et *ratione materiae* du dispositif actuel du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de la loi du 14 novembre 1983 essentiellement par la suppression des règles relatives aux subventions « en cascade » (article L3331-1, § 1er, en projet), d’une part [8], et l’exclusion des subventions déjà régies par d’autres dispositions légales ou réglementaires (article L3331-2, 1° et 2°, en projet), d’autre part [9].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1er

1. À l’article 1er, 2°, il convient de préciser si la convocation par la voie électronique remplace celle par la voie postale ou s’y ajoute, comme semble l’indiquer le commentaire de l’article.

La même observation vaut pour les articles 6, 2°, et 30.

2. Au 3°, il convient de remplacer les mots « directeur général » et « directeur financier » respectivement par les mots « secrétaire » et « receveur » (articles 1124-1 et suivants du C.D.L.D.).

Articles 3 et 7

1. Selon les articles L1122-37, §§ 1er et 3, en projet et L2212-32, § 6, alinéas 1er et 4, en projet, le conseil communal et le conseil provincial sont compétents pour octroyer les subventions visées à l’article L3331-2 en projet ; ils peuvent déterminer dans un règlement,

[8] Pour mémoire, les règles relatives aux subventions « en cascade » visent à permettre l’exercice du contrôle même à l’égard d’une personne morale ou physique subventionnée indirectement et ainsi à « éviter que le bénéficiaire d’une subvention puisse l’utiliser de telle sorte que son activité financière échappe au contrôle de celui qui la lui a octroyé ». (Exposé des motifs de la loi du 14 novembre 1983 précitée) (*Doc. parl.*, Sénat, 1982-1983, n° 452/1, p. 1).

[9] Sous réserve de l’observation particulière formulée sous l’article 20 en ce qui concerne ces dernières.

les conditions et modalités d'octroi de subventions et en déléguer l'exécution au collège communal et au collège provincial.

Conformément à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, les articles L1122-30 et L221-32, § 1er du C.D.L.D. prévoient que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal et le conseil provincial règle tout ce qui est d'intérêt provincial.

Le collège communal est chargé de l'exécution des résolutions du conseil communal (article L1123-23, 2°, du C.D.L.D.) et le collège provincial exécute les délibérations prises par le conseil provincial (article L2212-48, alinéa 4, du C.D.L.D.).

Les articles L1122-37, §§ 1er et 3, en projet et L2212-32, § 6, alinéas 1er et 4, en projet ne font dès lors que rappeler les règles générales de répartition des compétences entre organes de la commune et de la province [10].

2. Comme le relève l'Union des villes et communes dans son avis du 10 janvier 2012, annexé à l'avis n° 24/2011 du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avant-projet de décret « ouvre (en même temps) plus largement le champ de compétence du collège, ce qui participe à l'assouplissement du régime d'octroi et de contrôle des subventions ».

Il ne suffit pas de constater, comme le fait le commentaire de l'article 3, qu'« à l'instar de ce qui existe pour les marchés publics » l'avant-projet de décret « donne au conseil l'habilitation de déléguer l'exercice de sa compétence au collège » car, s'agissant d'une dérogation à la compétence de principe du conseil communal et du conseil provincial telle qu'elle est consacrée à l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution, il convient de la justifier.

Il en est d'autant plus ainsi que les trois hypothèses visées par les articles L1122-37, § 2, en projet et L2212-32, § 6, alinéas 2 et 3, en projet ne recouvrent pas les mêmes hypothèses que celles prévues aux articles L1222-3, alinéas 2 et 3, et L2222-2, alinéas 2 et 3, du C.D.L.D., concernant le choix du mode de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et la fixation des conditions d'attribution [11].

Il convient, dès lors, de compléter le commentaire des articles sur ce point.

3. À l'article L1122-37, § 2, alinéa 2, en projet et à l'article L2212-32, § 6, alinéa 3, en projet, le mot « ratifié » est utilisé de manière impropre. Sans doute l'intention est-elle que la décision du collège doit être soumise au conseil communal à sa prochaine séance afin que celui-ci se prononce sur le maintien ou non de celle-ci.

---

[10] Voir, également, Parl. wall., Q.-R., 1993-1994, question n° 56, 24 mai 1994.

[11] À savoir : les « marchés relatifs à la gestion journalière » et le « cas d'urgence impérieuse résultant d'évènements imprévisibles ».

Article 19

1. La Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française en matière d'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (article 3, 7°, des décrets II des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française').

Les centres publics d'action sociale et les associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' (article L3331-1, § 1er, 5° et 6°, en projet) sont par ailleurs toujours soumis à la loi du 14 novembre 1983 précitée, laquelle n'a pas été codifiée dans le C.D.L.D. en ce qui les concerne.

Or, les articles L3331-1 à L3332-8 en projet règlent à la fois une matière régionale et une matière transférée par la Communauté française.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il n'est pas admissible de régler dans un même décret une matière attribuée à la Région wallonne par la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et une matière communautaire, transférée par les décrets II des 19 et 22 juillet 1993 précités.

Il y a dès lors lieu de rédiger deux projets de décrets : un projet de décret pour la matière régionale [12] et un autre projet pour la matière communautaire, qui modifie la loi du 14 novembre 1983 précitée [13].

2. En vertu de l'article 1er, alinéa 1er, 1°, des décrets du 27 mai et 1er juin 2004 'relatif 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 visées à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, à savoir « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ».

Le champ d'application *ratione loci* de l'article L3331-1, § 1er, 7°, en projet, doit dès lors être limité à la région de langue française.

3. Quant aux autres établissements d'intérêt provincial ou communal dotés de la personnalité juridique (article 3331-1, § 1er, 10°, en projet), le commentaire de l'article précise

[12] C'est-à-dire l'avant-projet de décret dont il faut d'extraire l'article L3331-1, § 1er, 5° et 6°, en projet.

[13] Il faudra mentionner à l'article 1er de ce projet qu'il règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en application de l'article 138 de la Constitution (voir article 4, 2°, du décret II du 22 juillet 1993 précité).

qu'il s'agit de « ceux créés par la loi ou par les conseils provinciaux ou communaux et dotés de la personnalité juridique propre ».

Il y a lieu de distinguer ceux dont la création est prévue par le C.D.L.D. ou un décret régional wallon ou en vertu de celui-ci et ceux qui relèvent d'un autre niveau de pouvoir (État fédéral, Communauté française ou Communauté germanophone) [14].

Seuls les premiers tombent dans le champ d'application de l'article L3331-1, § 1er, 10°, en projet. Il convient d'ajouter les mots « créé par un décret ou en vertu de celui-ci ».

4. La section de législation n'aperçoit pas pourquoi les organes territoriaux intracommunaux (secteurs) visés par le livre IV du C.D.L.D. ne sont pas repris dans l'énumération de l'article L3331-1, § 1er, en projet.

5. L'article L3331-1, § 3, en projet reprend le contenu de l'article L3331-9 du C.D.L.D. en l'adaptant. Il convient dès lors d'abroger ce dernier.

Article 20

À l'article L3331-2, 2°, en projet, le texte gagnerait à être rédigé de manière plus précise en ce qu'il devrait indiquer si, comme il semble à première vue, toute dérogation au présent titre a pour effet de soustraire totalement la subvention au champ d'application du C.D.L.D. ou si les dispositions générales du Code en projet continuent de lui être applicables à la seule exception des règles dérogatoires.

Article 29

À l'article L3331-8, § 1er, le bénéficiaire est « invité » à restituer la subvention par le dispensateur.

Cette rédaction ne traduit pas l'impérativité de la mesure en question.

Il convient d'écrire comme à l'article L3331-7, alinéa 1er, « Le bénéficiaire est tenu de restituer ».

[14] Comme, par exemple, les zones de police (article 9 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux') et les agences locales pour l'emploi (article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1994 'concernant la sécurité sociale des travailleurs').

Articles 26, 27 et 29

Aux articles L3331-6, 2°, en projet, L3331-7, § 1er, en projet et L3331-8, § 1er, alinéa 1er, 3°, en projet, il convient de remplacer les mots « l'article L3331-4 » par les mots « l'article L3331-4, § 2, alinéa 1er, 6° ».

Aux articles L3331-6, 3°, en projet et L3331-8, § 1er, alinéa 1er, 2°, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « L3331-4 » par les mots « l'article L3331-4, § 2, alinéa 1er, 5° ».

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT, M. PÂQUES,	conseillers d'État,
	S. VAN DROOGHENBROECK, J. ENGLEBERT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT R. ANDERSEN