CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.700/4
du 30 décembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes'

Le 5 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Développement durable, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 décembre 2013.

*

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet tend à ériger en principe pour les conseils et les collèges provinciaux de ne pouvoir prendre, au titre de l'intérêt provincial, des délibérations ayant pour objet des matières visées au IV (le logement) ou au VII (la politique de l'énergie) de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les deux observations fondamentales qui suivent :

a) En vertu de l'article 41, alinéa 1er, de la Constitution, « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ». De son côté, l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution charge le législateur de consacrer l'application du principe de « l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que (le législateur) détermine ». Enfin, l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui attribue aux Régions la compétence relative à la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, dispose, en son alinéa 3, que « les conseils communaux ou provinciaux règlent tout ce qui est d'intérêt communal ou provincial ».

Dans un arrêt relatif à des dispositions qui, dans le décret du 12 février 2004 'organisant les provinces wallonnes, visent à empêcher les conseils et les collèges provinciaux de prendre, au titre de l'intérêt provincial, des délibérations ayant pour objet diverses matières de compétence régionale', la Cour constitutionnelle s'est prononcée comme suit sur la compatibilité de ces dispositions avec les règles et les principes qui viennent d'être cités :

> « B.24. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et le réglementer comme elles l'estiment opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des provinces, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt provincial, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les provinces sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière. En l'espèce, lorsque la Région wallonne agit dans l'une des matières visées par les articles en cause, elle limite par là l'autonomie des provinces, qui ne peuvent se saisir de ces domaines que dans le respect, et en complément de la législation régionale.

B.25. Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir. C'est ce que font les dispositions attaquées, qui définissent 'a contrario, [de] l'intérêt provincial, en excluant expressément de son contenu, une série d'actions et de responsabilités qui ne relèvent donc plus de la compétence des provinces', et en rappelant 'qu'en tant que pouvoir intermédiaire, la province doit agir subsidiairement par rapport à la Région et aux communes' (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 3).

B.26. L'atteinte à la compétence des provinces, et par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'État fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions [...] qui garantissent la compétence des provinces pour tout ce qui concerne l'intérêt provincial, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces de tout, ou de l'essentiel de leurs compétences, ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.27. En l'espèce, les dispositions attaquées n'ont pas pour effet de priver les provinces wallonnes de toutes leurs compétences, ou d'une part essentielle de celles-ci. L'exposé des motifs du décret en cause montre, pour chaque compétence retirée aux provinces, que le législateur décrétal estime qu'elle sera mieux exercée au niveau régional, en fonction 'd'objectifs variés, relatifs tantôt à la rationalisation du territoire, à l'implémentation d'exigences européennes, à la non-contrariété entre deux régimes d'aides portant sur les mêmes objets mais fixant des modalités différentes ou démultipliées, à la simplification, à la rationalisation des coûts de gestion, au respect de la règle européenne du de minimis, etc …' (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 613/1, p. 7). L'atteinte au principe de l'autonomie locale qu'elles comportent ne peut donc être considérée comme disproportionnée » [1].

En l'espèce, dès lors qu'il entend empêcher les conseils et les collèges provinciaux de prendre, au titre de l'intérêt provincial, des délibérations relevant uniquement des matières particulières du logement ou de la politique de l'énergie, l'avant-projet ne peut être considéré comme aboutissant à priver les provinces de tout ou de l'essentiel de leurs compétences.

En outre, le dossier soumis au Conseil d'État contient des explications qui, au moins dans leur principe, sont de nature à justifier la limitation des compétences provinciales qu'implique l'avant-projet. Ainsi, sur la base du constat que, dans les matières du logement et

[1] Arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005. Voir aussi, dans un sens analogue, à propos de dispositions limitant l'autonomie communale, les arrêts n° 7/2009 du 15 janvier 2009, n° 89/2010 du 29 juillet 2010, et n° 109/2011 du 16 juin 2011.

de l'énergie, la plupart des actions menées par les provinces (telles que les dispositifs de primes au logement et à l'énergie, le soutien aux agences immobilières sociales via des subventions et des actions de soutien financier en matière de création ou de rénovation de logements sociaux) viennent en complément des actions de la Région wallonne, l'exposé des motifs relève que « cette situation confronte les bénéficiaires potentiels de ces politiques à des interlocuteurs multiples, ne facilitant pas l'accès de chacun aux bénéfices de l'action publique dans le domaine » et que, « en outre, cette démultiplication est génératrice de coûts ». Au vu de ces considérations, il se conçoit que l'exposé des motifs présente l'avant-projet comme permettant de « donner une plus grande cohérence » aux politiques menées dans les matières du logement et de la politique de l'énergie, et indique ainsi que « les dispositifs de primes, par exemple, y gagneront une meilleure lisibilité pour le citoyen ». Ceci étant, la pertinence d'une telle analyse ne pourra être examinée et appréciée en parfaite connaissance de cause que si, comme indiqué dans ce qui suit, diverses incertitudes sont levées en ce qui concerne l'étendue exacte des compétences provinciales dont l'avant-projet entend empêcher l'exercice.

b) Le dispositif en projet comporte, en effet, plusieurs imprécisions non négligeables quant à l'objet même des compétences qu'il veut empêcher les conseils et les collèges provinciaux d'exercer :

- C'est « sans préjudice des dispositions légales, décrétales ou réglementaires qui confient des pouvoirs aux provinces » que l'avant-projet envisage d'empêcher les conseils et les collèges provinciaux de prendre, au titre de l'intérêt provincial, des délibérations dans les matières du logement et de la politique de l'énergie.

La portée exacte de l'avant-projet sur ce point demande à être précisée. Ainsi, les « dispositions légales, décrétales ou réglementaires qui confient des pouvoirs aux provinces », auxquelles renvoie l'avant-projet, sont-elles uniquement des dispositions qui visent les provinces de manière spécifique et expresse [2], ou bien s'agit-il aussi de dispositions qui englobent notamment les provinces en faisant état, par exemple, de « toute personne » [3] ou de « toute personne morale de droit public » [4] ?

- Comme le confirme le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, c'est uniquement dans les matières qui relèvent de la compétence des provinces en application de l'article L2212-32 de ce Code, c'est-à-dire dans les matières d'intérêt provincial, qu'un

[2] Ainsi par exemple en va-t-il des dispositions du Code wallon du logement et de l'habitat durable qui sont relatives aux actions ou aux interventions des « pouvoirs locaux », ce qui inclut notamment les provinces (article 1er, 34°, du Code), ou de celles qui prévoient que les provinces sont admises à souscrire au capital des sociétés de logement de service public (article 130, § 1er, alinéa 3, du Code).

[3] Ainsi, si les provinces peuvent détenir des participations dans le capital de la Société wallonne du logement, c'est en raison du fait que l'article 86, § 3, alinéa 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable permet en principe à « toute personne » de prendre de telles participations. À lire l'avis qu'a donné sur l'avant-projet le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, il semble que la volonté des auteurs de l'avant-projet soit de ne pas remettre en question ce pouvoir des provinces.

[4] Voir par exemple les articles 31, 32 et 34 du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

conseil provincial peut ériger un établissement ou un service en régie provinciale autonome, et que cette régie peut exercer ses activités [5].

Dès lors que l'avant-projet entend empêcher les provinces d'intervenir dans certaines matières en se prévalant de l'intérêt provincial, il est dans la logique de cet avant-projet qu'à défaut de disposition contraire, une régie provinciale autonome ne puisse pas, ou ne puisse plus, être créée ou exercer d'activité dans ces matières.

Or, à lire l'exposé des motifs, les régies foncières provinciales ne sont pas concernées par la réforme en projet.

Cette ambiguïté doit être levée.

- En empêchant en principe les conseils et les collèges provinciaux de prendre, au titre de l'intérêt provincial, des délibérations « ayant pour objet des matières visées à l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », l'avant-projet semble viser toutes les matières relevant de la politique de l'énergie [6].

Toutefois, en inscrivant ce principe, respectivement, dans le décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' et dans le décret du 19 décembre 2002 'relatif à l'organisation du marché régional du gaz', il paraît se limiter aux matières couvertes par ces deux décrets, lesquels n'ont pas vocation à épuiser la totalité des compétences de la Région wallonne dans le domaine de la politique de l'énergie.

Cette ambiguïté doit être levée.

2. Les articles 1er à 4 de l'avant-projet se présentent comme étant des dispositions qui modifient à la fois, d'une part, le décret du 12 février 2004 'organisant les provinces wallonnes' et, d'autre part, selon le cas, le Code wallon du logement et de l'habitat durable, le décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' et le décret du 19 décembre 2002 'relatif à l'organisation du marché régional du gaz'.

Cette manière de procéder est dénuée de sens d'un point de vue légistique.

En effet, ou bien les dispositions en projet sont insérées dans un texte organisant les provinces de manière générale, ou bien elles le sont dans la législation propre aux matières dans lesquelles il est envisagé d'empêcher les conseils et les collèges provinciaux de prendre des délibérations. Mais il n'y a pas lieu de tenter de combiner ces deux approches.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

---

[5] Article L2223-4, § 1er, du Code précité.

[6] Il va de soi qu'en mentionnant « des matières visées à l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 », l'avant-projet ne peut pas être compris comme englobant aussi les matières que cette dernière disposition réserve à l'autorité fédérale.

3. Les dispositions que prévoit l'avant-projet en vue de laisser un délai aux provinces pour mettre un terme à leurs politiques actuelles dans les matières du logement et de l'énergie appellent les observations suivantes :

a) Le texte fait mention de la « reproduction de mesures prises antérieurement ». Il convient également de faire état de la poursuite de l'application de mesures prises avant l'entrée en vigueur du décret en projet.

b) Le Conseil d'État n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination l'avant-projet limite aux aides financières accordées à des personnes physiques - et non pas à des personnes morales - le champ d'application de la règle qui prévoit qu'une décision d'octroi d'une aide financière prise avant le 1er janvier 2015 continue à produire ses effets après cette date.

4. Selon la disposition à l'examen, le décret en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY