



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.167/4
du 13 avril 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
diverses mesures relatives aux pouvoirs locaux'

Le 17 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Énergie et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant diverses mesures relatives aux pouvoirs locaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

Selon l'exposé des motifs,

« Les articles 3 et 10 de l'avant-projet visent à réintroduire expressément l'habilitation légale du conseil communal en matière de redevance, tarif et rétribution.

Selon les termes de l'article 173 de la Constitution, les redevances au profit des communes ne peuvent être mises à charge des citoyens que dans les cas prévus par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Or, la loi du 3 décembre 1984 modifiant les dispositions relatives à la tutelle sur les actes des autorités communales a abrogé l'article 77, 5° de l'ancienne loi communale qui habilitait le conseil communal à établir, moyennant l'approbation de la Députation permanente du conseil provincial, des 'règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés ou abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que les droits de pesage, de mesurage et de jaugeage', sans plus prévoir d'habilitation des communes à lever des rétributions.

Vu que la raison de l'abrogation de l'article 77, 5° de la loi communale était de faire sortir les règlements redevances du champ d'application de la tutelle spéciale d'approbation pour les faire entrer dans le champ de la tutelle générale et en aucun cas de supprimer la portée habilitante de l'article 77, 5°, il a toujours été considéré par l'administration et la doctrine majoritaire que cette habilitation s'était maintenue. Toutefois, afin de garantir la sécurité juridique, il serait plus prudent de modifier le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation pour y (ré)insérer une telle disposition habilitante ».

Avant son abrogation par la loi du 3 décembre 1984, l'article 77, 5°, de l'ancienne loi communale prévoyait en effet que les délibérations des conseils communaux portant notamment sur les « règlements ou tarifs relatifs à la perception du prix de location des places dans les halles, foires, marchés ou abattoirs, et de stationnement sur la voie publique, ainsi que les droits de pesage, de mesurage et de jaugeage » étaient soumises à l'approbation par la députation permanente du conseil provincial.

^(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

En vertu de l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation¹, remplacé par le décret du 22 novembre 2007, les actes des autorités communales portant notamment sur les « règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier » sont soumis à l'approbation du Gouvernement².

Les articles L1123-23 et suivants du code fixent les attributions du collège communal. Tout ce qui ne relève pas de la compétence du collège communal relève, en vertu de l'article L1122-30, alinéa 1^{er}, du code, de la compétence du conseil communal, lequel est habilité à régler tout ce qui est d'intérêt communal.

Il ressort de la lecture combinée des articles L1122-30, alinéa 1^{er}, et L3131-1, § 1^{er}, 3°, du code que le conseil communal est habilité à établir des redevances, conformément à l'article 173 de la Constitution.

Il s'ensuit que l'article 3 de l'avant-projet est inutile et doit être omis.

Articles 4 et 5

1. Selon l'article L1133-1, alinéa 1^{er}, du code,

« Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle ».

Par dérogation à cet alinéa, l'article L1133-1, alinéa 3, en projet prévoit que les règlements établissant des taxes, redevances, tarifs et rétributions sont publiés par la mise en ligne sur le site internet de la commune.

La disposition en projet établit donc une différence de traitement entre les destinataires de la norme, selon la matière réglée par le règlement ou l'ordonnance.

L'exposé des motifs énonce :

« La formalité de la publication fait régulièrement parler d'elle et pose pas mal de problème au niveau du contentieux fiscal car c'est une procédure très formaliste. Par ailleurs, certains critiquent la vétusté du mode de publication aux valves communales et souhaiteraient une publication plus moderne.

Il est proposé que la publication des règlements instaurant des taxes, redevances, rétributions et tarifs se fassent dorénavant par la mise en ligne sur le site internet de la commune ».

¹ Ci-après : le code.

² Selon l'exposé des motifs, il s'agissait d'une modification technique afin d'inclure explicitement les redevances dans le champ d'application (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 648/001, p. 5).

Dans la note au Gouvernement, il est précisé à ce sujet que « l'uniformisation des règles de publication pour tous les règlements et ordonnances n'est pas, à ce stade, envisagée vu la charge administrative et informatique qu'une publication en ligne de tous les règlements et ordonnances pourrait engendrer sur les communes ».

Cette justification n'est pas pertinente au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

En effet, comme le relève l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son avis du 6 décembre 2016, les motifs liés à la « vétusté » de la publication par affichage aux valves et au risque de contentieux valent pour tous les règlements communaux.

Par ailleurs, dans son arrêt n° 71/2009 du 5 mai 2009, la Cour constitutionnelle a constaté :

« B.5. [...] lorsque ces règlements et ordonnances règlent une matière qui ne se limite pas à l'intérêt de la commune concernée mais a également une influence sur des tiers qui n'ont, en principe, pas d'intérêt direct dans cette commune, une publication par affichage telle qu'elle est prévue par les dispositions en cause impose un devoir de vigilance rigoureux qui est disproportionné, notamment parce que cet affichage fait courir le délai de soixante jours visé à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ».

Or, rien ne permet de conclure que seuls les règlements établissant des taxes, redevances, tarifs et rétributions règlent une matière qui ne se limite pas à l'intérêt de la commune concernée mais a également une influence sur des tiers qui n'ont, en principe, pas d'intérêt direct dans cette commune.

Par conséquent, les articles 4 et 5 de l'avant-projet doivent être revus.

À cette occasion, à l'article L1133-1, alinéa 4, 2°, en projet, mieux vaut prévoir la publication intégrale du règlement de sorte que la publicité soit assurée non seulement du préambule et du dispositif du règlement mais également de ses annexes éventuelles.

2. Il ressort de l'article L1133-2, alinéa 3, en projet, que les règlements [...] deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la mise en ligne sur le site internet de la commune.

L'article L1133-1, alinéa 6, en projet, selon lequel « [l]a commune peut, outre la publication par la mise en ligne sur le site internet, procéder à la publication des règlements [...] par la voie de l'affichage mais cette procédure n'a aucun effet sur le force obligatoire du règlement ni sur le point de départ du délai au recours au Conseil d'État » n'a pas sa place dans un texte de portée normative ³.

³ Comme il ressort de l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie du 6 décembre 2016, cette phrase figurait initialement dans l'exposé des motifs.

Par conséquent, cet alinéa 6 doit être omis.

Article 6

L'article 7, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', remplacé par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux Régions la compétence en ce qui concerne l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative (ordinaire) sur les provinces, les collectivités supracommunales, les agglomérations et les fédérations de communes, les communes et les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution.

En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, 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', modifié par le décret du 28 avril 2014, la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, la compétence de la Région wallonne visée à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, « limité[e] à l'organisation et à l'exercice de la tutelle administrative sur les communes, les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution, et les zones de police pluricommunales, les zones de secours, ainsi que les intercommunales composées exclusivement de communes situées sur le territoire de la région de langue allemande ».

Il convient dès lors de compléter l'article L3111-1, § 1^{er}, 8°, en projet afin de limiter le champ d'application territorial de la disposition ⁴.

Article 8

L'article L3111-3 en projet tend à permettre au Gouvernement de déléguer tout ou partie de ses compétences visées au livre premier de la troisième partie du code.

Il découle de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que, si le législateur décretaal désire investir l'exécutif régional d'un pouvoir quelconque, réglementaire ou non, ce pouvoir ne peut être délégué qu'au gouvernement comme tel.

En effet, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, si l'exécutif n'a que des pouvoirs d'attribution, il n'en a pas moins des pouvoirs propres et exclusifs, sur lesquels le législateur décretaal ne peut en principe empiéter.

⁴ Voir notamment le 7° du même paragraphe, inséré par le décret du 13 mars 2014.

Tel est le cas de l'organisation interne de l'exécutif, que les articles 68, 69 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 confient en propre aux gouvernements eux-mêmes⁵.

La circonstance qu'un décret habilite le Gouvernement à prendre des décisions réglementaires ou individuelles n'a pas pour conséquence de le priver de la possibilité de déléguer ce pouvoir à l'un de ses membres. En effet, une telle autorisation à déléguer trouve expressément son fondement à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par conséquent, l'article 8 de l'avant-projet doit être omis.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

L'arrêté de présentation manque.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Voir notamment l'avis 38.297/AG donné le 10 mai 2005 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 1^{er} juillet 2005 'portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 111/001, pp. 60 à 66).