



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.321/4
du 13 novembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘modifiant le décret du 15 décembre 2008 portant financement
des communes et des centres publics d’aide sociale par la
Communauté germanophone’

Le 18 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 15 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

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

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

1. L'avant-projet de décret vise à modifier le décret du 15 décembre 2008 'portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone' afin d'imposer à la province de Liège l'obligation d'octroyer aux communes de la région de langue allemande une dotation annuelle destinée à financer leurs missions générales, complémentaire à celle octroyée par la Communauté germanophone à charge de son budget général des dépenses.

Il résulte de l'exposé des motifs que la Communauté germanophone entend s'appuyer sur la compétence prévue à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', disposition qui habilite l'autorité fédérale et les communautés à charger, notamment, les autorités provinciales de l'exécution de leurs lois, décrets et arrêtés, et d'autres missions, en ce compris de l'inscription à leur budget des dépenses qu'elles imposent à ces autorités.

2. Le financement des provinces et des communes fait l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9° et 10°, de la même loi spéciale qui dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

[...]

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces ;

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ;

[...] ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Dans cette matière, les compétences dont l'exercice est confié à la Communauté germanophone sont formulées comme suit :

« Article 1^{er}. La Communauté germanophone, sur le territoire de la région de langue allemande, exerce les compétences de la Région wallonne dans la matière des pouvoirs subordonnés visées :

[...]

3° à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale, limité au financement général des communes ;

4° à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale, telles que régies par le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, modifié par les décrets du 20 juillet 1989, 30 avril 1990 et 19 décembre 1996, limité aux communes, fabriques d'église et autres personnes morales qui gèrent des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus et aux personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque ;

[...] »¹.

Pour le financement des compétences dont l'exercice est ainsi confié à la Communauté germanophone, des moyens correspondants sont octroyés par la Région wallonne. Les moyens initialement prévus lors du transfert de compétences ont été révisés par décrets en 2009² et sont désormais déterminés comme suit :

« Art. 3. § 1^{er}. Relativement au transfert de l'exercice des compétences visées à l'article 1^{er}, une dotation de 21.265.000 euros est inscrite au budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne de l'exercice 2009 et est octroyée à la Communauté germanophone.

§ 2. À partir de l'exercice budgétaire 2009, cette dotation est composée de trois tranches :

- une première d'un montant de 19.668.280 euros. Cette tranche sera adaptée annuellement, du pourcentage d'évolution majoré d'un pour cent à partir de 2010 ;
- une deuxième d'un montant de 1.277.376 euros. Cette tranche pourra à l'avenir évoluer sur la base d'une décision conjointe du Gouvernement wallon et du Gouvernement de la Communauté germanophone ;
- une troisième d'un montant de 319.344 euros. Cette tranche sera adaptée annuellement du pourcentage d'évolution à partir de 2010.

¹ Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés' et décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés'.

² Décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 'modifiant 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' et décret de la Communauté germanophone du 27 avril 2009 'portant modification du décret du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés'.

§ 3. Le pourcentage d'évolution visé au § 2 s'entend du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée.

En attendant la fixation définitive de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée, les montants sont adaptés au taux estimé de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée, comme il est prévu par le budget économique visé à l'article 108, g, de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses ».

Selon les travaux préparatoires³ :

« S'il s'avérait que des transferts internes au budget wallon, réalisés après l'entrée en vigueur du présent décret, pourraient entraîner, dans le cadre des compétences non transférées, un traitement discriminatoire vis-à-vis des communes de langue allemande, une concertation aurait lieu à ce sujet en vue d'une éventuelle adaptation de la dotation transférée ».

3. Il ne se déduit nullement des décrets de transfert précités que la Communauté germanophone aurait été habilitée, dans le cadre des compétences ainsi décrites en matière de financement des pouvoirs locaux dont l'exercice lui est transféré par la Région wallonne, à mettre à charge de la province compétente sur son territoire, à savoir la province de Liège, tout ou partie du financement général des communes, en s'autorisant à cet effet de la compétence visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dès lors en effet que la Communauté germanophone, de commun accord avec la Région wallonne par l'adoption des décrets de transfert adoptés conformément à l'article 139 de la Constitution, a établi de manière précise la dotation en sa faveur à charge du budget de la Région wallonne et corrélative au transfert de compétences en matière de pouvoirs subordonnés, ce dernier transfert ne peut être interprété comme habilitant de surcroît la Communauté germanophone à mettre à charge de la province de Liège – dont le financement général est quant à lui resté de la compétence de la Région wallonne – une somme supplémentaire dédiée au financement général des communes de la région de langue allemande.

Le décret en projet excède par conséquent les compétences de la Communauté germanophone.

Au demeurant, l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution prévoit que

« [d]ans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

³ Voir le commentaire des articles des décrets de 2004 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 698/1, p. 3, et *Doc. parl.*, Comm. germ., 2003-2004, n° 171/1, p. 3) ; voir également l'exposé des motifs des décrets de 2009 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 986/1, p. 2, et *Doc. parl.*, Comm. germ., 2008-2009, n° 154/1, p. 2).

La Communauté germanophone méconnaîtrait ce principe en exerçant sa compétence transférée en matière de financement général des communes d'une manière qui viserait à mettre une partie du coût de celle-ci à charge de la province de Liège, dont le financement général relève de la compétence de la Région wallonne, alors même que la Communauté germanophone et la Région wallonne ont établi de commun accord les transferts de moyens corrélatifs à cette attribution de compétence. La circonstance que la province de Liège puisse honorer la dépense mise à sa charge à l'aide de moyens perçus par la mise en œuvre de son pouvoir fiscal propre qu'elle tient de l'article 170, § 3, de la Constitution n'atténue en rien l'atteinte à la loyauté fédérale. Il serait en effet tout autant contraire à celle-ci qu'une entité fédérée contraigne une autorité locale, en l'espèce la province de Liège dont le ressort territorial excède le territoire de cette entité, à percevoir un impôt dont le bénéfice serait réservé aux seules communes relevant de cette entité, privant ainsi les redevables des autres communes de cette province du bénéfice de l'utilisation faite du produit de cet impôt, puisqu'il ne relève pas des missions générales de la province de contribuer au financement général des communes.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre LIÉNARDY