

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Recherche, du Développement technologique, du Sport et des Relations internationales de la Région wallonne, le 17 septembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives", a donné le 9 novembre 1998 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

Le présent avant-projet règle une matière transférée à la Région en vertu de l'article 138 de la Constitution.

En vertu de l'article 3, 1°, du décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Région wallonne exerce sur le territoire de la Région de langue française, les compétences de la Communauté, dans la matière suivante : "en ce qui concerne l'éducation physique, les sports et la vie en plein air, les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées".

L'article 2, § 1er, du décret du 23 décembre 1988 instituant le Conseil supérieur de l'Education physique, des Sports et de la Vie en plein air auprès de l'Exécutif de la Communauté française prévoit que "l'Exécutif de la Communauté française recueille l'avis du conseil sur tout projet de décret ou d'arrêté organique relatif à l'éducation physique, aux sports et à la vie en plein air."

Ce conseil n'a pas été consulté sur le présent avant-projet. Selon le fonctionnaire délégué, cette formalité ne devait pas être accomplie. D'après lui, dès lors que la compétence a été transférée à la Région et à la Commission communautaire française, les Gouvernements de ces entités ne sont pas tenus de consulter un conseil institué par décret auprès du Gouvernement de la Communauté française. Les décrets de transfert auraient implicitement abrogé la disposition qui prévoit cette consultation, dans la

.../...

mesure où les dispositions en projet concernent les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées.

En instituant un Conseil supérieur de l'Education physique, des Sports et de la Vie en plein air, et en imposant sa consultation sur toute projet de norme en la matière, le décret du 23 décembre 1988 a imposé une formalité préalable à l'adoption de ces normes. Le législateur a, en effet, considéré qu'aucune norme en la matière ne pouvait être prise sans qu'aient été préalablement consultées des personnes choisies "en fonction de leurs compétences particulières et de leur expérience personnelle dans le domaine de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air".

En vertu des articles 78 et 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendus applicables par l'article 4, 1°, des décrets de transfert, il y a lieu de considérer que tant que ce décret n'aura pas été abrogé ou modifié par la Région wallonne en ce qui concerne les compétences à elle transférées en vertu de l'article 3, 1°, du décret II du 22 juillet 1993 précité, il appartient au Gouvernement wallon de consulter préalablement le Conseil supérieur de l'Education physique, des Sports et de la Vie en plein air, conformément à l'article 2, § 1er, du décret précité du 23 décembre 1988 sur "tout projet de décret ou d'arrêté organique" en la matière.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité préalable que le présent avis est donné.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 2, alinéa 4, 1°, de l'avant-projet de décret laisse au Gouvernement le soin de déterminer "la nature, la destination ou l'usage des investissements visés à l'alinéa 1er, et susceptibles d'être subventionnés". D'autre part, il range les travaux en trois catégories, celles des petites infrastructures, des grandes infrastructures et des infrastructures spécifiques de haut niveau.

Si l'avant projet de décret donne une définition de ces dernières infrastructures, il reste en défaut de déterminer le contenu des deux premières; celles-ci ne sont différenciées que par leurs bénéficiaires et leurs montants, les investissements plus importants bénéficiant de taux plus élevés.

Il y a lieu d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait qu'un tel système pourrait, dans certains cas limites, donner lieu à des discriminations. Ainsi, le demandeur qui effectuera des travaux de construction, d'extension ou de rénovation pour un montant de cinq millions de francs recevra un subside de deux millions cinq cents mille francs, tandis que celui qui réalisera de tels travaux pour un montant de cinq millions et un franc recevra un subside de trois millions de francs.

Ce système pourrait également avoir comme effet pervers d'inciter certains demandeurs à gonfler artificiellement leurs investissements. Ainsi, par exemple, un demandeur qui souhaite faire des travaux de construction, de rénovation, ou d'extension d'une installation sportive pour un montant de quatre millions, subsidié à 50 p.c., pourrait

.../...

être tenté de porter son investissement à cinq millions et un franc, subsidié à 60 p.c., sans augmenter son investissement propre.

Selon les délégués du ministre, les différences de traitement relevées sont justifiées par la procédure simplifiée dont bénéficient les petites infrastructures. Le pouvoir local qui ferait une demande pour une petite infrastructure recevrait un subside proportionnellement moindre mais l'obtiendrait plus rapidement, au terme d'une procédure allégée.

Outre que l'explication fournie est irrelevante, force est de constater qu'à l'inverse de ce que l'avant-projet prévoit pour les grandes infrastructures, aucun délai n'est assigné au Gouvernement pour statuer sur les demandes de subsides pour une "petite infrastructure".

Enfin, le projet ne permet pas de déterminer si le demandeur pourra, par exemple, grouper des travaux de rénovation afférents à plusieurs installations, afin d'arriver au-delà du seuil de cinq millions lui donnant droit à un taux de subside de 60 p.c.

Aussi serait-il préférable, afin de tenir compte de ces objections, de fixer les taux de subvention par tranches d'investissement, ce qui, d'ailleurs, n'empêcherait pas de prévoir la possibilité d'une procédure simplifiée lorsque les investissements ne dépassent pas un certain montant.

.../...

2. Les plafonds et les taux de subvention prévus respectivement par les article 4 et 8 de l'avant-projet ont également pour effet que le pouvoir local qui acquiert une installation d'un montant compris entre trois et cinq millions de francs pourrait recevoir une subvention égale à 60 p.c. du montant de son investissement, alors que celui qui effectue une construction pour un montant se situant dans la même fourchette ne sera subsidié qu'à 50 p.c. L'exposé des motifs ne justifie pas cette différence de traitement.

Selon les délégués du ministre, l'intention est principalement de permettre aux groupements sportifs de recevoir des subsides pour l'acquisition de petites infrastructures, mais en prévoyant un montant plus important pour les travaux de construction, d'extension ou de rénovation que pour les acquisitions.

Cette intention serait mieux réalisée, et le serait sans effet discriminatoire, si des montants différents pour les acquisitions et pour les travaux n'étaient prévus qu'au titre de plafonds des investissements subsidiables réalisés par des groupements sportifs.

3. Les articles 7, alinéa 3, et 13, alinéa 2, prévoient que les demandes qui auraient fait l'objet d'une notification de l'accord du Gouvernement ont "un droit subjectif au paiement de la subvention lorsque toutes les conditions fixées sont remplies et que les crédits budgétaires sont disponibles".

.../...

Les demandeurs qui auront obtenu une "promesse ferme d'octroi de la subvention" pourront ainsi se voir refuser le paiement de la subvention pour le motif que les crédits budgétaires sont épuisés.

Ces dispositions contiennent, en elles-mêmes, une contradiction, en ce que "la promesse ferme d'octroi de subsides" donne lieu à un engagement budgétaire, lequel, en vertu de l'article 49 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, doit précéder la notification de la promesse ferme de subsides. Les dispositions examinées doivent être revues en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 2

On écrira les montants exprimés en francs en toutes lettres et on remplacera le sigle "%" par "p.c.".

Article 3

Au 2° du paragraphe 1er, il n'y a pas lieu de viser les régies, puisque les régies autonomes provinciales ou communales sont déjà prévues sous le 1° (1).

(1) Dans le cas des régies ordinaires, dès lors qu'elles ne bénéficient pas de la personnalité juridique, le bénéficiaire de la subvention sera, selon le cas, la province ou la commune.

Par ailleurs, selon le commentaire de l'article, "les groupements sportifs et les clubs constitués en sociétés commerciales (S.A., SPRL, ...) sont exclus du champ d'application du décret". Une telle précision, qu'il ne serait pas inutile de justifier au regard du principe d'égalité, ne ressort pas de la disposition en projet.

En outre, les "clubs" et les "groupements" recouvrent une seule et même notion. Les mots "clubs et" seront dès lors omis.

Article 4

Sous réserve des observations générales 1 et 2, le texte appelle encore les quelques observations particulières ci-après :

1. De l'accord du fonctionnaire délégué, l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"En cas d'acquisition, le montant pris en compte pour le calcul de la subvention correspond au prix d'acquisition, qui ne peut excéder l'estimation du receveur de l'enregistrement compétent ou du comité d'acquisition d'immeubles, déduction faite de la valeur du terrain.".

Il ne serait en effet guère logique de calculer la subvention sur la base d'un montant supérieur à celui réellement acquitté.

Mieux vaudrait également prévoir expressément le cas où l'immeuble est acquis à la suite d'une expropriation.

.../...

2. De même, l'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

"En cas de construction, d'extension, ou de rénovation, le montant pris en compte pour le calcul de la subvention comprend : ...(la suite comme dans le projet).".

Les mêmes observations valent pour l'article 8.

Article 5

La question se pose de savoir quel est le plafond applicable lorsque la construction ou l'aménagement d'une cafétéria ou d'une buvette est réalisée dans le cadre de l'extension d'une "installation immobilière".

La même observation vaut pour l'article 9.

Article 7

En sus de l'observation générale 3, le texte examiné appelle les observations particulières ci-après :

1. Il y aurait lieu de prévoir un délai dans lequel le Gouvernement statue sur la demande, à l'instar de ce qui est prévu pour les grandes infrastructures.

2. En outre, l'exposé des motifs ne donne aucune raison pour laquelle il n'est pas tenu compte pour le calcul de la subvention, des révisions contractuelles, contraire-

.../...

ment à ce qui est prévu à l'article 10 pour les grandes infrastructures.

Selon les délégués du ministre, il s'agit d'une erreur matérielle. Cette erreur devrait être réparée.

Article 10

A l'alinéa 1er, on écrira :

"... en application de l'article 13 du cahier général des charges annexé à l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.".

Articles 11 et 12

L'article 11, alinéa 2, du projet prévoit:

"Le Gouvernement statue dans les trente jours ouvrables de la réception du dossier complet ...".

Quant à l'article 12, alinéa 3, il est rédigé comme suit :

"Le Gouvernement statue sur le dossier technique dans les nonante jours à dater de l'accusé de réception du dossier complet par le Ministère de la Région wallonne.".

Mieux vaudrait uniformiser la rédaction de ces deux dispositions.

.../...

Article 14

A l'alinéa 3, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par les mots "actualisé à la date de l'ouverture des offres".

Article 16

A l'alinéa 3, on écrira :

"L'autorisation visée aux alinéas 1er et 2 ...".

Articles 17 à 21

L'avant-projet réserve une section particulière aux "infrastructures spécifiques de haut niveau" qu'il définit.

Le taux de subvention de ces installations est identique à celui prévu pour les grandes infrastructures.

Les seules particularités que le projet prévoit pour "les infrastructures spécifiques de haut niveau" sont, d'une part, l'absence de plafond absolu au montant subsidiable pour les cafétérias et buvettes et, d'autre part, "des modalités de calcul de la subvention adaptée à la spécificité de ces installations".

Selon les délégués du ministre, l'intention est, dans les arrêtés d'exécution, de fixer des conditions particulières pour les infrastructures de haut niveau, quant aux éléments pris en considération pour la subvention.

.../...

Si telle est l'intention, mieux vaudrait, dans la délégation au Gouvernement pour fixer des conditions supplémentaires d'octroi, (article 2 de l'avant-projet), préciser que le Gouvernement fixe ces conditions en distinguant selon qu'il s'agit d'une infrastructure ordinaire ou d'une infrastructure "de haut niveau" et en précisant la nature des investissements entrant dans chacune de ces deux catégories.

En outre, l'article 19 est superflu, dès lors que, suivant l'article 2, le "premier équipement sportif" est compris dans l'investissement subsidiable.

Article 22

Cette disposition octroie un pouvoir discrétionnaire excessif au Gouvernement, dans la mesure où il lui permet de limiter au cas par cas le montant de la subvention sans que ne soit spécifié le moindre critère à prendre en considération pour ce faire.

Si l'on entend fixer des plafonds aux dépenses subsidiables, le principe d'égalité commande de le faire dans une règle générale et abstraite et non au cas par cas.

Article 23

Il y a contradiction entre le texte de cette disposition, qui autorise des avances, et le commentaire de l'article qui vise seulement le paiement d'acomptes.

.../...

Cette contradiction doit être levée.

Articles 25 et 26

Aux termes de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la loi (fédérale) détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. En vertu de l'article 71, § 1er, de la même loi spéciale, "jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, sont applicables aux Communautés et aux Régions, les dispositions en vigueur relatives ... au contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions".

Il résulte des dispositions de la loi spéciale de financement susvisées et des travaux préparatoires de celle-ci, qu'il n'incombe pas aux Communautés et aux Régions de définir des "dispositions générales" en ce qui concerne le contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, mais qu'elles sont uniquement compétentes pour "(définir), au delà de ce cadre légal, des règles spécifiques dans ces matières" (Doc. parl., Chambre, n° 635/1 - 88-89, p. 37). Selon les déclarations faites par le Ministre des Finances à la Commission de la Chambre compétente, cette compétence de définir des "règles spécifiques" en la matière doit s'entendre en ce sens que "les Communautés et les Régions ne pourront, à la limite, que renforcer ces règles (définies par le législateur fédéral) mais pas s'en écarter" (Doc. parl., Chambre, n° 635/18 - 88-89, p. 543).

.../...

Parmi les "dispositions en vigueur" visées à l'article 71, § 1er, de la loi spéciale de financement que les Communautés et les Régions devront ainsi observer, figure notamment l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, qui fut incorporé aux lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (articles 55 à 58).

Lorsque des dispositions sont applicables à la Région en vertu d'une loi spéciale, il n'appartient pas au législateur décréteil de confirmer leur application ou d'y déroger (1).

L'article 25 et l'article 26, alinéa 1er, à l'exception du 3°, reproduisent le texte des articles 56, alinéa 1er, et 57, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Ces dispositions seront dès lors omises.

Article 27

Il y a lieu de préciser l'indice de départ.

(1) Cour d'Arbitrage, arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, considérant B. 15., Moniteur belge du 27 janvier 1988.

Article 28

Cet article sera rédigé comme suit :

"Art. 28. Sont abrogés :

- 1° le décret de la Communauté culturelle française du 20 décembre 1976 réglant l'octroi de subventions à certains travaux concernant les installations sportives, modifié par le décret du Conseil de la Communauté française du 5 novembre 1986 et par le décret du Conseil régional wallon du 17 décembre 1997;
- 2° à l'article 2, c), de l'arrêté de l'Exécutif du 22 février 1974 relatif à l'intervention de la Communauté française en matière de subsides pour l'exécution de travaux d'infrastructure culturelle et sportive exécutés par les provinces, communes, associations de communes et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, modifié par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 19 septembre 1991 confirmé par le décret-programme du Conseil de la Communauté française du 26 juin 1992 et modifié par ce dernier, les mots ...(la suite comme au projet);
- 3° ... (comme au projet).".

Article 30

On écrira la date d'entrée en vigueur comme suit :
"le 1er janvier 1999".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN