

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.588/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles, la Ministre de l'Emploi et de la Formation et le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 13 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local (ADL)", a donné le 14 juillet 2003 l'avis suivant :

Observation générale

Selon l'article 1^{er} du projet :

"Le Gouvernement peut, aux conditions du présent décret et dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement, agréer et octroyer des subventions aux agences de développement local agréées, en abrégé «A.D.L.». ".

Le projet définit des conditions d'agrément. Parmi celles-ci, figurent notamment celles d'"apporter une participation de la commune et de son partenariat local équivalente à au moins 30 % de la subvention octroyée en vertu de l'article 9" (article 4, 3°), d'"employer, selon les modalités déterminées par le Gouvernement, au moins un agent de niveau 1 et un agent de niveau 2+ ou 2" (article 4, 4°), ainsi que celle d'"élaborer un plan d'action" (article 4, 5°), réalisé à partir d'une étude A.F.O.M. (Atout faiblesses, Opportunités, Menaces) (article 2, 3°). Selon l'article 7 du projet, cet agrément serait accordé pour une durée de trois ans.

En ce qui concerne le subventionnement, l'article 9 du projet prévoit :

"Le Gouvernement peut octroyer à l'A.D.L. agréée conformément aux dispositions du présent décret selon les modalités de liquidation qu'il détermine, une subvention annuelle destinée à couvrir partiellement les frais de personnel et de fonctionnement.".

Ces dispositions se concilient difficilement entre elles et ne garantissent pas la sécurité juridique.

Tout d'abord, il appartient à l'auteur du projet de déterminer clairement que l'agence de développement local qui répond aux conditions du décret doit être agréée par le Gouvernement. Ensuite, il convient de préciser que cet agrément est une condition suffisante pour ouvrir le droit aux subventions. Enfin, il faut lever la contradiction entre l'article 1^{er}, selon lequel "l'agrément" ne vaudrait que "dans les limites budgétaires spécifiques fixées annuellement", et l'article 9 selon lequel l'agrément accordé vaut pour une période de trois ans.

.../...

Selon l'exposé des motifs :

"Le projet de décret permettra de pérenniser les A.D.L. et leur apportera une sécurité nécessaire au développement de projets qui s'inscrivent plus souvent dans un moyen, voire un long terme."

En outre, selon le commentaire de l'article 1^{er}, le principe général et l'économie du projet de décret est «d'octroyer une aide sous forme d'une subvention forfaitaire annuelle ... aux agences de développement local agréées».

La condition énoncée par l'article 4, 3^o, illustre au demeurant le lien voulu par l'auteur du projet entre l'agrément et le subventionnement ¹.

Compte tenu des engagements importants qui sont requis de l'agence de développement local qui sollicite un agrément, la sécurité juridique ² recommande que l'agrément soit accordé aux agences qui satisfont aux conditions fixées par le décret et que cet agrément ouvre le droit aux subventions. Une révision du projet en ce sens correspondrait du reste davantage aux intentions exprimées par son auteur dans l'exposé des motifs.

En conclusion, l'article 1^{er} doit être revu pour se limiter à prévoir que sont agréées par le Gouvernement les A.D.L. qui répondent aux conditions fixées par le présent décret.

L'article 9 sera, quant à lui, revu pour prévoir que le Gouvernement octroie aux A.D.L. agréées une subvention annuelle destinée à couvrir partiellement les frais de personnel et de fonctionnement, selon les modalités de liquidation qu'il détermine dans les limites des crédits budgétaires.

(1) Voir toutefois l'observation particulière faite à l'égard de cette disposition.

(2) Voir C.A., n° 49/96 du 12 juillet 1996, point B.3.8., "le législateur décréte ne peut, sans méconnaître les exigences de la sécurité juridique, porter atteinte, en l'absence d'une justification objective et raisonnable, à l'intérêt qu'ont les sujets de droit à prévoir les effets juridiques de leurs actes".

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Le 2°, b), fixe comme condition de reconnaissance d'une association sans but lucratif en tant qu'agence locale de développement le fait

"qu'au moins 51% des membres du conseil d'administration de l'association soient des représentants désignés par le conseil communal de la commune ou des communes associées."

Il y a lieu d'observer qu'il serait contradictoire de requérir qu'une agence locale de développement adopte les statuts d'une association sans but lucratif, d'une part, et de prévoir, d'autre part, que les membres du conseil d'administration seraient désignés par le conseil communal de la commune ou des communes associées. En vertu de l'article 4 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, la nomination et la révocation des administrateurs requièrent, en effet, une délibération de l'assemblée générale.

Mieux vaut, dès lors, prévoir que la majorité des administrateurs doivent être désignés par l'assemblée générale sur proposition de la commune ou des communes concernées.

Par ailleurs, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que si plusieurs communes sont associées à l'agence de développement local, le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales sera d'application. En vertu de l'article 18, § 1^{er}, de ce décret, c'est également l'assemblée générale qui nomme les membres du conseil d'administration.

Article 4

La condition d'agrément visée sous le 3°) ne saurait être remplie au moment de la demande d'agrément, puisque l'agrément précède nécessairement le subventionnement.

Par conséquent, le 3° serait mieux rédigé comme suit :

"3° produire un engagement de la commune ou d'autres partenaires locaux à apporter une participation équivalente à au moins 30 % (... la suite comme au projet).".

Article 6

Dans la commission consultative prévue par cette disposition, seuls les représentants du Gouvernement ont une voix délibérative. Il en résulte que les opinions exprimées par les autres membres ne devront pas figurer dans l'avis exprimé par la commission.

Il rentre certes dans les prérogatives du législateur d'instituer une commission et d'imposer au Gouvernement de soumettre à l'avis de celle-ci les décisions à prendre en exécution de dispositions décrétales.

Si toutefois, dans une telle commission consultative, sont seuls pris en considération les avis exprimés par les représentants des ministres, alors le projet a seulement pour objet de régler le mode de fonctionnement du Gouvernement.

Or, en vertu de l'article 68 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement seul qu'il appartient de fixer ces règles de fonctionnement.

Dès lors de deux choses l'une : ou bien le décret en projet accorde une voix délibérative aux membres qui ne sont pas les représentants du Gouvernement, ou bien la disposition doit être omise.

Article 8

Étant donné qu'il habilite le Gouvernement à déterminer une procédure de suspension et de retrait de l'agrément, il convient que le texte en projet fixe les conditions essentielles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS