ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 36.544/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, des PME, de la Recherche et des Technologies nouvelles de la Région wallonne, le 10 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet décret "relatif aux subventions pour la promotion touristique", a donné le 8 mars 2004 l'avis suivant :

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 du 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 ci-après.

Article 2

La disposition examinée prévoit notamment les définitions des termes "touristes" et "excursionniste".

Dans l'avis 34.477/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du tourisme", la section de législation a observé à propos de définitions identiques :

> "Au 3°, la définition du «touriste» est particulièrement restrictive. Or la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles une personne qui visite une commune limitrophe ne pourrait pas être considérée comme un touriste.
>
> En outre, eu égard aux règles de l'avant-projet relatives aux touristes, la section de législation n'aperçoit pas davantage la réelle valeur ajoutée de cette notion par rapport à celle plus large du «public» qui est également utilisée par l'avant-projet (par exemple, à l'article 20, alinéa 2). Cette seconde remarque vaut également pour le terme «excursionniste» visé au 4°.
>
> Il est dès lors proposé d'omettre ces définitions et de remplacer chaque fois les termes «touristes» et «excursionnistes» par le mot «public»".

Cette observation est partiellement rencontrée par l'avant-projet examiné qui a ajouté une définition du "visiteur local" comme étant "toute personne qui, pour le loisir ou la détente, se rend dans un lieu de destination situé dans la commune ou il réside habituellement ou dans une commune limitrophe à celle-ci". Il n'en demeure pas moins que les termes "touriste", "excursionniste" et "visiteur local" qui ne sont utilisés que dans la définition de "l'attraction touristique" peuvent être remplacés par le mot "public".

Selon le commentaire des articles, les définitions sont "inspirées (de celles) utilisées par l'OMT, Organisation Mondiale du Tourisme dans sa nomenclature en matière de statistiques du tourisme". L'OMT est une agence spécialisée du système des Nations-Unies [(1)]. Force est de constater que les concepts et définitions du décret en projet y correspondent d'assez loin et que l'OMT y a recours principalement à des fins statistiques et de comparabilité entre les États membres de cette organisation internationale.

Article 3

L'alinéa 2 prévoit :

"La taxe sur la valeur ajoutée peut être subventionnée dans la mesure où elle ne peut pas être récupérée par le demandeur".

Dans la mesure où le demandeur, allocataire de la subvention, serait un assujetti au sens de l'article 4, § 1er du Code TVA et qu'il n'aurait pu "récupérer", c'est-à-dire exercer son droit à déduction de celle-ci conformément à ce code, la prise en charge de la TVA au titre de subvention ne peut avoir lieu que pour autant que l'assiette sur laquelle elle a été calculée fasse elle-même l'objet d'une subvention.

Dans l'hypothèse où l'allocataire n'est pas un assujetti à la TVA mais un consommateur final qui ne peut pas la "récupérer", le commentaire de la disposition peut se borner à préciser que la base de calcul de la subvention sera définie "TVA comprise", si telle est l'intention de l'auteur du texte.

Comme le commentaire de l'article est muet sur ces différentes hypothèses, il y aura lieu de le compléter pour parer toute incertitude quant à l'application du texte.

La même observation vaut pour les articles 5, alinéa 2, et 7, alinéa 3.

---

(1) http://www.world-tourism.org/francais/statistics/tsa-project/basic-references/index-fr.htm (8 mars 2004).

Article 4

La disposition contient une habilitation au Gouvernement "pour préciser les dépenses pouvant faire l'objet d'une subvention". Son caractère vague la rend excessive, spécialement en matière culturelle compte tenu de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, à défaut pour le législateur de définir les éléments essentiels de nature à guider l'action du Gouvernement.

La même observation vaut pour les articles 6 et 8.

Article 7

1. La disposition en projet fait référence à la "Région wallonne de langue française".

En application de l'article 138 de la Constitution, les décrets pris par la Région wallonne dans les matières transférées par la Communauté française s'appliquent dans la "région de langue française" créée par l'article 4 de la Constitution.

Il convient dès lors de modifier la disposition examinée afin de faire référence à cette dernière.

Cette observation vaut également pour l'article 27 de l'avant-projet examiné.

2. On ne peut exclure que certaines associations visées à l'article 7, alinéa 2, spécialement aux 2° et 4°, aient vocation à exercer des activités destinées à l'ensemble de la région de langue française. En ce cas, le décret doit prévoir conformément à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 précitée, que l'intervention financière doit consister simultanément dans

"- le subventionnement d'un noyau d'agents;

- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;

- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées".

.../...

Le décret doit fixer les conditions d'octroi de ces subventions selon ce schéma [(2)].

Chapitre V - Des procédures d'octroi, de liquidation et de contrôle de l'emploi des subventions

Telles qu'elles sont rédigées, les dispositions de l'avant-projet semblent permettre que des actions et campagnes puissent bénéficier d'une subvention avant même qu'une demande n'ait été introduite ni, a fortiori, ait obtenu un accord préalable du Gouvernement. La section de législation se demande si telle est bien l'intention de l'auteur du texte, compte tenu notamment de l'existence de plusieurs taux de subventions en fonction des "thèmes déterminés annuellement ou pluriannuellement par le Gouvernement".

Article 19

Dans l'avis 34.477/4 précité, la section de législation a observé à propos d'une disposition identique :

> "En vertu de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 (garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques), les autorités publiques sont tenues de demander l'avis des organes consultatifs qu'elles ont mis en place, non seulement lorsqu'elles élaborent leur politique culturelle mais aussi lorsqu'elles mettent en oeuvre leur politique culturelle.
>
> L'octroi des subventions prévues par l'avant-projet de décret constitue un aspect de la mise en oeuvre de la politique culturelle poursuivie par la Région wallonne en matière de tourisme.
>
> Il s'impose dès lors de compléter l'article 40 en projet pour prévoir que toute demande de subvention est soumise à l'avis du comité technique des organismes touristiques" [(2)].

---

(2) Dans le même sens, voy. l'avis 34.847/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif aux établissements d'hébergement touristique" (doc. parl. C.R.W., sess. 2003/2004, n° 583/1).

Cette observation vaut également pour l'avant-projet examiné.

Article 20

La disposition en projet est rédigée comme suit :

"Toute personne qui demande l 'octroi d'une subvention autorise par le fait même le Gouvernement à faire procéder sur place à toute vérification jugée utile.

Le refus de se soumettre à ces vérifications ou l'entrave à celles-ci entraîne la présomption réfragable qu'il n'est pas satisfait aux conditions d'octroi fixées, selon le cas, à l'article 9, 10, 11 ou 12."

En application de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes a été adoptée; elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Toutefois, comme l'autorise l'article 17 de la même loi, des projets d'arrêtés royaux tendant à reporter son entrée en vigueur au 1er janvier 2007 ont été soumis à la section de législation.

En application de l'article 71, § 1er, de la loi du 16 janvier 1989 précitée,

"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 à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'État (...)."

Les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, fixe les dispositions générales en matière de subventions.

L'article 56, alinéa 1er, de la loi coordonnée précitée, prévoit que par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît à la Région le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribué. L'article 57, alinéa 1er, 3°, dispose que le bénéficiaire de la subvention qui fait obstacle au contrôle est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention (3).

La Région wallonne ne peut déroger à ces dispositions si ce n'est pour mettre en place un régime plus sévère, ce qui n'est pas le cas de l'article 20 de l'avant-projet.

Cependant, il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 189/2002 du 19 décembre 2002 que les collectivités fédérées peuvent prévoir des dispositions plus favorables que les lois sur la comptabilité de l'État, en recourant à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans cette perspective, l'article 20 peut être admis si l'auteur de l'avant-projet démontre que cette disposition satisfait aux conditions d'application de l'article 10 précité (4).

Cette observation vaut également pour l'article 23 de l'avant-projet examiné.

Article 21

1. Aux 1° et 2°, en prévoyant que la subvention peut être liquidée pour des actions et campagnes qui ont été exécutées "au plus tard le 31 octobre de l'année qui suit celle de l'engagement budgétaire", cette disposition déroge aux règles de l'annualité budgétaire et de l'imputation des dépenses (système de la gestion). Celles-ci sont inscrites aux articles 5, 31, 2°, a) et 34 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicables à la Région wallonne ainsi que cela vient d'être exposé dans l'observation

(3) Dans le même sens, voy. les articles 12, alinéa 1er, et 13, alinéa 1er, 3°, de la loi du 16 mai 2003 précitée.

(4) Voy. l'observation formulée sous le chapitre IV dans l'avis 34.847/4, précité, et à l'observation n° 3 formulée sous les articles 44 à 55, dans l'avis 35.826/2/V, donné le 1er septembre 2003, sur un avant-projet de décret relatif aux attractions touristiques (doc. parl., C.R.W., sess. 2003/2004, n° 642/1).

.../...

sous l'article 20 et dans l'arrêté royal du 1er juillet 1964 fixant les règles d'imputation des recettes et des dépenses budgétaires des services d'administration générale de l'État.

Cela signifie que les actions et campagnes subventionnées doivent être exécutées au cours de l'exercice budgétaire pendant lequel les subventions qui leur sont allouées, ont été engagées et que la liquidation, c'est-à-dire le versement des subventions, peut en être poursuivie au cours de l'exercice budgétaire suivant conformément à l'article 34 des lois coordonnées précitées.

La disposition sera revue à la lumière des dispositions légales rappelées ci-dessus.

2. Au 3°, dans un but de simplification administrative, il n'y a plus lieu de prévoir que les factures devront être transmises en copies certifiées conformes d'autant que pareille exigence est en voie d'être supprimée par la Région [(5)].

Observation finale

Dans la perspective de codification prévue à l'article 27 de l'avant-projet, il

---

(5) Voy. l'avis 36.576/4, donné le 18 février 2004, sur un avant-projet de décret "portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents"; l'avis 36.577/4, donné le 18 février 2004, sur un avant-projet de décret "portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents relatifs à une matière dont l'exercice de la compétence a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, pour les matières visées à l'article 128 de la Constitution"; l'avis 36.578/4, donné le 18 février 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents"; l'avis 36.579/4, donné le 18 février 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents relatifs à une matière dont l'exercice de la compétence a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution, pour les matières visées à l'article 128 de la Constitution".

serait judicieux de grouper les dispositions non pas de manière analytique, ce qui aboutit à leur dispersion et en rend la lecture plus difficile malgré la multiplication des renvois internes mais selon les catégories de bénéficiaires concernés, ce qui n'exclut pas qu'un chapitre groupe éventuellement des dispositions communes.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M. JOASSART, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS