

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.994/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et des Sports de la Communauté française, le 6 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un «chèque sport»", a donné le 22 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

1. Suivant l'article 1^{er} de l'avant-projet,

"Dans le but de promouvoir l'insertion sociale des jeunes par le sport, il est instauré un mécanisme de «chèques sport» au profit des mineurs, âgés de six à dix-huit ans au titre de participation à l'inscription à un cercle sportif ou à un stage sportif, et dans l'acquisition d'un équipement sportif, pour autant qu'il soit lié à une affiliation dans un cercle sportif ou à la participation à un stage sportif."

Les articles suivants confient au Gouvernement le soin de régler ce "mécanisme".

Ainsi, l'article 2 lui délègue le pouvoir de déterminer "les catégories de jeunes pouvant bénéficier du mécanisme des chèques sport sur base des critères suivants :

- la situation socio-économique des parents;
- les revenus des parents;
- l'âge."

Selon l'article 4,

"Le Gouvernement fixe les modalités de distribution et de répartition des chèques, la valeur faciale du chèque, les bénéficiaires du chèque et, de manière générale, en assure la mise en oeuvre concrète dans le respect de l'article 1^{er}."

L'article 3 prévoit, quant à lui, que

"Le Gouvernement noue avec tout autre pouvoir public les collaborations utiles ou nécessaires en vue de développer ou de renforcer le mécanisme. Il conclut le cas échéant les accords de coopération indispensables."

2. Ainsi conçu, l'avant-projet crée un "mécanisme" dont il ne décrit l'objectif qu'en termes trop généraux.

L'ampleur excessive des pouvoirs qui lui seraient ainsi conférés est incompatible avec les principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, conformément auxquels les choix politiques essentiels doivent être le fait de l'assemblée législative, laquelle ne peut confier au pouvoir exécutif que le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre ⁽¹⁾.

En outre, il y a lieu de déduire des termes de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, qu'en principe tout subside doit faire l'objet d'une "loi organique".

Afin de satisfaire à ces principes, l'avant-projet doit par conséquent être substantiellement complété par les règles essentielles déterminant l'organisation et les caractéristiques du "mécanisme" que l'avant-projet n'entend, en son état actuel, créer que sous une forme largement indéterminée ⁽²⁾.

3. Outre ce qui vient d'être exposé, l'article 3 appelle une autre critique. Il est rédigé comme suit :

"Le Gouvernement noue avec tout autre pouvoir public les collaborations utiles ou nécessaires en vue de développer ou de renforcer le mécanisme. Il conclut le cas échéant les accords de coopération indispensables."

Selon l'exposé des motifs, les collaborations envisagées concernent "notamment [...] le niveau fédéral et les pouvoirs locaux".

⁽¹⁾ Cour d'arbitrage, n° 31/2004, 3 mars 2004, B.5.4.

⁽²⁾ Raison pour laquelle l'Inspecteur général des finances n'a donné son avis le 2 décembre 2005 que "sous réserve de ce que l'habilitation donnée au Gouvernement est vraiment très large" et le Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports et de la Vie en plein air a tenu à souligner, dans son avis du 18 janvier 2006, que "la rédaction sommaire dudit avant-projet de décret rend nécessaire la rédaction d'arrêtés d'application que le Conseil supérieur analysera avec attention".

En tant que la disposition vise l'autorité fédérale, voire les régions, la Commission communautaire commune ou la Commission communautaire française, et les organismes qui en dépendent, elle est inutile, l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoyant déjà que les collectivités fédérées et l'autorité fédérale peuvent conclure des accords de coopération.

En tant qu'elle vise les organismes d'intérêt public de la Communauté française et les pouvoirs subordonnés, le décret doit énoncer les missions qu'il leur confie ⁽³⁾, seules des modalités secondaires d'application pouvant faire l'objet de mécanismes de type conventionnel. Si telle n'est pas l'intention, la seule annonce des "collaborations" visées est dépourvue de portée normative.

4. L'article 5 de l'avant-projet prévoit que

"Le financement de ces "chèques sport" est imputé sur la division organique 26 du budget de la Communauté française et est au minimum de 825.000 € à indexer."

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ⁽⁴⁾. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décréteur de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Il en va

⁽³⁾ En ce qui concerne les organismes décentralisés par service, voir l'article 9 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980; en ce qui concerne les autorités décentralisées territorialement, voir l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la même loi spéciale.

⁽⁴⁾ Voir, notamment, dans l'avis 39.782/2, donné le 15 février 2006 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire", l'observation sur les articles 23 et 24. Voir également l'article 3 de 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, dont l'entrée en vigueur est, en ce qui concerne la Communauté française, reportée au 1^{er} janvier 2007 par un arrêté royal du 18 mars 2004.

de même du principe de la spécialité budgétaire ⁽⁵⁾. Comme l'article 5 de l'avant-projet lierait le législateur budgétaire pour l'avenir, il doit donc être omis dans la mesure où, méconnaissant ce principe de l'annualité budgétaire, il aurait pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement ⁽⁶⁾.

5. Conformément à l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée,

"Les décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au Moniteur belge, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai."

L'article 5 de l'avant-projet est donc inutile et comme, de surcroît, tel qu'il est rédigé, il pourrait engendrer la confusion sur la date exacte d'entrée en vigueur, il y lieu de l'omettre également.

⁽⁵⁾ Article 180, alinéa 2, de la Constitution.

⁽⁶⁾ Voir l'avis 38.186/4, donné le 23 mars 2005 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement" (Doc. parl., Chambre, 2004/2005, n° 51-1969/1, pp. 10-11).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
	P. QUERTAINMONT	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY