

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.786/4
DU 4 JUIN 2007

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 10 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de trente jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant application du décret du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un «chèque sport»", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 16 avril 2007.

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, le projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. L'arrêté examiné entend procurer exécution au décret du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un "chèque sport" (ci-après dénommé : le décret du 30 juin 2006) ⁽¹⁾.

Selon les articles 1^{er}, alinéa 3, et 2 du décret du 30 juin 2006, le Gouvernement est notamment chargé de fixer "les catégories de jeunes pouvant bénéficier du mécanisme des chèques sport" en tenant compte à cette fin de trois critères qui sont la situation socio-économique des parents, les revenus des parents et l'âge du jeune.

Le projet examiné ne met pas correctement en oeuvre cette habilitation.

En effet, plutôt qu'opérer une distinction entre diverses catégories de jeunes qui ont vocation à accéder au bénéfice du "chèque sport" en la fondant sur une mise en oeuvre des trois critères arrêtés par le décret, l'article 1^{er} du projet se borne à créer une seule catégorie de jeunes pouvant accéder au mécanisme issu du décret du 30 juin 2006, à savoir les jeunes de 6 à 18 ans qui se trouvent dans les conditions financières ouvrant un droit aux allocations d'études de l'enseignement secondaire conformément au décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, coordonné le 7 novembre 1983, et ses arrêtés d'application.

⁽¹⁾ Sur les observations qu'appelle le caractère sommaire de ce décret, voir l'avis 39.994/4 donné le 22 mars 2006 par le Conseil d'État (Doc. parl., Communauté française, (2005-2006), n/ 262/1, pp. 8-13).

Ce faisant, l'auteur du projet ne crée donc pas plusieurs catégories de jeunes comme il doit pourtant le faire en application des dispositions décrétales pré-rappelées et il ne tient pas non plus compte du critère de l'âge du jeune ⁽²⁾ ni du critère de la situation socio-économique des parents ⁽³⁾ .

Le projet doit par conséquent être substantiellement complété pour procéder, conformément aux critères déterminés par le décret, à la fixation des catégories de jeunes bénéficiaires du "chèque sport".

2. Lorsqu'il aura déterminé ces catégories, il appartiendra ensuite à l'auteur du projet d'également régler l'incidence que l'appartenance d'un jeune à l'une ou à l'autre des catégories fixées aura sur l'importance de l'aide financière qui lui sera accordée par le bénéfice du "chèque sport". Il résulte en effet du caractère volontairement indéterminé du décret que celui-ci a entendu laisser au Gouvernement le soin de régler concrètement les effets qu'emportent nécessairement les distinctions à opérer entre catégories de jeunes : si le décret a chargé le Gouvernement, en vue de l'attribution du "chèque sport", de fixer des catégories de jeunes en tenant compte de leur âge, des revenus de leurs parents et de la situation socio-économique de ces derniers, c'est bien qu'il a entendu que l'intervention financière représentée par l'octroi d'un "chèque sport" varie en fonction de l'appartenance du jeune à l'une ou à l'autre des catégories dont il appelle la création.

⁽²⁾ Stipuler que l'âge du jeune doit se situer entre 6 et 18 ans n'institue pas un critère de distinction fondé sur l'âge étant donné que cette tranche d'âge constitue la tranche d'âge générique fixée par le décret du 30 juin 2006 pour pouvoir accéder à l'aide qu'il prévoit.

⁽³⁾ Sur la distinction entre le critère de la situation socio-économique des parents, visé à l'article 2, 1^{er} tiret, du décret et le critère des revenus des parents, visé à l'article 2, 2^e tiret, du décret, voir, à défaut de précision dans le décret, les déclarations du ministre en commission (Doc. parl., Communauté française, (2005-2006), n/ 262/3, p. 7, discussion concernant l'article 2). Il découle de ces explications qu'une catégorie de bénéficiaires qui est créée par référence à la législation applicable en matière de droit aux allocations d'études met en oeuvre le critère lié aux revenus des parents et que le critère de la situation socio-économique des parents a été expressément visé afin de prendre en compte les ménages qui ont des revenus trop élevés pour obtenir une bourse d'études mais qui sont néanmoins dans une situation socio-économique difficile.

Or, sur ce point aussi, l'arrêté en projet entend mettre en place un système qui ne peut être admis puisqu'il résulte des articles 3 et 6 du projet que le Gouvernement de la Communauté française abandonne aux centres publics d'action sociale et à "l'échevinat des sports ou l'échevinat désigné par le Collège des bourgmestre et échevins ou le Collège communal" ⁽⁴⁾ le soin de "fixe(r) les conditions d'intervention et d'accompagnement envers les bénéficiaires".

Au regard des articles 17, 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée qui confient le pouvoir normatif de la Communauté française à son Parlement pour les normes essentielles et à son Gouvernement pour les normes subordonnées, il ne se conçoit pas que les critères d'octroi d'une aide émanant de la Communauté française soient fixés par des autorités publiques qui ne relèvent pas d'elle. Certes, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, permet à la Communauté française de charger les autorités qui y sont visées, et donc les autorités des communes, de l'exécution de ses décrets et arrêtés et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elle impose à ces autorités. Cette disposition ne peut toutefois se lire comme autorisant la Communauté française à charger ces autorités de faire oeuvre réglementaire dans une matière relevant des compétences de la Communauté française. Par conséquent, le projet doit à cet égard être fondamentalement revu. Dès lors que le décret du 30 juin 2006 n'a pas fixé les "conditions d'intervention et d'accompagnement envers les bénéficiaires" du "chèque sport", c'est le Gouvernement qui doit le faire en se fondant sur l'habilitation qui lui est donnée par l'article 3 du décret du 30 juin 2006 qui lui permet notamment de fixer les modalités de répartition des "chèques sport", les procédures de contrôle de leur distribution et de leur répartition ainsi que la valeur faciale du chèque.

(4) La désignation d'un "échevinat" comme autorité communale chargée de la distribution du "chèque sport" ne peut être admise : en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lorsque la Communauté française entend s'appuyer sur les communes pour l'exécution d'une norme qu'elle édicte, elle est tenue de faire appel à une "autorité" de la commune. Or, les échevins agissant seuls ne sont pas des autorités communales, raison pour laquelle aucun pouvoir d'exécution ne peut leur être confié par le texte en projet. Il en va *a fortiori* ainsi pour la notion d'"échevinat" qui n'est pas reçue en droit positif belge.

L'arrêté examiné sera donc complété en ce sens et l'article 6 sera revu pour ne plus déléguer aux centres publics d'action sociale et à certains "échevinat(s)" le soin de fixer, d'une part, les conditions d'intervention de la Communauté française dans le financement des dépenses des jeunes que le "chèque sport" a pour fonction de couvrir partiellement ou totalement et, d'autre part, "les conditions d'accompagnement envers les bénéficiaires", c'est-à-dire les règles auxquelles les bénéficiaires du chèque seront soumis.

3. Plus fondamentalement encore, les articles 4, 5 et 8 du projet examiné posent également problème et illustrent, comme les observations qui précèdent, que le projet est vicié quant à sa conception. L'auteur du projet agit en effet comme si les premiers bénéficiaires des "chèques sport" étaient les centres publics d'action sociale et les "échevinats" qui sont chargés de les distribuer. En conséquence, les articles précités s'attachent à répartir, à concurrence de la masse budgétaire fixée par l'article 4 du décret du 30 juin 2006, les "chèques sport" entre les "échevinats" et les CPAS, et ce sur la base de critères qui sont étrangers à la situation personnelle que le jeune peut faire valoir pour obtenir un chèque. Ainsi, alors qu'il découle de l'article 2 du décret du 30 juin 2006 que l'accès au "chèque sport" est subordonné à la situation sociale personnelle du jeune, réputée précaire sur la base d'indices liés aux revenus et à la situation socio-économique de ses parents, le projet examiné fonde quant à lui la répartition des chèques entre les différents "échevinats" et CPAS sur des critères généraux liés à la situation socio-économique de chaque commune considérée dans son ensemble. Il paraît donc résulter du système instauré par le projet que les différents CPAS et "échevinats" se voient attribuer un quota de "chèques sport" qu'ils distribueront aux jeunes "boursiers" de la commune, selon les règles qu'ils voudront bien se donner. Il résulte même de l'article 5 du projet que les jeunes pour qui le décret du 30 juin 2006 a institué le "chèque sport" n'ont même pas la garantie que des chèques seront disponibles dans leur commune étant donné que les "chèques sport" ne sont répartis qu'entre les communes et CPAS qui "souhaitent bénéficier de la distribution des chèques-sport" et qui en font la demande.

Les articles 4, 5 et 8 du projet contredisent donc en tous points le décret du 30 juin 2006 qui leur sert de fondement légal et doivent être entièrement revus dans la perspective de l'instauration d'un système dans lequel seront fixés des critères d'octroi des chèques, à charge pour tous les jeunes qui pourront en bénéficier de les solliciter auprès des autorités compétentes. Dans un tel cadre, l'intervention des communes et des CPAS

devra être limitée à ce qu'autorise le décret, c'est-à-dire un rôle d'auxiliaire dans la répartition et la distribution des chèques, répartition et distribution dont tous les principes auront été préalablement fixés par le Gouvernement en application de l'habilitation qui lui est donnée par l'article 3 du décret du 30 juin 2006.

4. Par ailleurs, dans le mécanisme mis en place, la section de législation s'interroge aussi sur la manière dont pourra être garantie l'égalité devant la loi, telle que celle-ci est garantie par les articles 10 et 11 de la Constitution, pour un jeune qui solliciterait un "chèque sport" dans une commune où l'ensemble des chèques a déjà été distribué; au demeurant, le projet est en défaut de mettre en place une procédure uniforme qui permet à chaque jeune de faire valoir, quelle que soit la commune dans laquelle il se trouve, ses prétentions à l'octroi égal de "chèque sport".

5. Compte tenu de l'importance des observations qui précèdent, il est nécessaire que le projet soit fondamentalement repensé.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE