

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.173/4
DU 18 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 24 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant la procédure de reconnaissance et de classement des fédérations sportives, des fédérations sportives de loisirs et des associations sportives et réglant leur subventionnement ainsi que celui des cercles affiliés aux associations reconnues organisant des activités sportives adaptées", a donné 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Il ressort de l'observation 1 formulée sous le préambule que l'arrêté en projet n'exécute que très partiellement les différentes habilitations conférées au Gouvernement par le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française (ci-après dénommé : le décret du 8 décembre 2006).

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État attire l'attention de l'auteur du projet sur ce que certaines dispositions de l'arrêté en projet pourraient difficilement entrer en vigueur avant même que le Gouvernement n'ait préalablement fait usage d'autres habilitations qui lui sont conférées dans le décret.

À titre d'exemples :

a) L'article 31 du projet nécessite préalablement à son application, que le Gouvernement ait préalablement arrêté "les disciplines sportives et au sein de celles-ci les catégories d'âge pour lesquelles il peut être procédé à la reconnaissance de sportifs de haut niveau, d'espoirs sportifs ou de partenaires d'entraînement" ⁽¹⁾, de même que la procédure d'introduction et d'examen des demandes de reconnaissance de la qualité de sportif de haut niveau, d'espoir sportif ou de partenaire d'entraînement ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Article 11 du décret du 8 décembre 2006.

⁽²⁾ Article 13 du décret du 8 décembre 2006.

b) Une observation analogue vaut pour l'article 40 de l'arrêté en projet dont l'application peut également difficilement se concevoir sans qu'aient été préalablement exécutés les articles 38, 40, § 1^{er}, et 41, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 8 décembre 2006, dispositions qui, conformément au décret du 8 décembre 2006, nécessitent en effet l'adoption de mesures de portée générale destinées à s'appliquer de manière horizontale à l'ensemble des fédérations et des associations sportives concernées.

c) Les articles 26 et suivants du projet déterminent en application de l'article 31, § 3, première phrase du décret du 8 décembre 2006, la procédure à suivre pour l'introduction d'un plan-programme susceptible de donner lieu à l'octroi d'une subvention complémentaire.

Le texte en projet reste cependant en défaut de fixer, en exécution de la deuxième phrase du même paragraphe 3, les orientations minimales que doit contenir ce plan-programme.

2. En ce qui concerne la détermination du montant de la subvention complémentaire évoquée dans les articles 31 à 36 du projet, l'article 31, § 2, du décret du 8 décembre 2006 dispose que :

" [...] le Gouvernement, pour chaque fédération sportive et pour l'association visée à l'article 25, 1/, arrête :

- 1/ Les activités admissibles à la subvention;
- 2/ La nature des dépenses réputées admissibles en ce compris les conditions d'octroi de la partie de la subvention destinée, le cas échéant, à couvrir les dépenses prévues en matière de rémunération du personnel du cadre sportif;
- 3/ Les plafonds d'intervention éventuellement applicables aux dépenses réputées admissibles.

Le Gouvernement peut fixer un plafond au montant total des dépenses réputées admissibles." ⁽³⁾

L'article 31, § 3, seconde phrase, du même décret dispose encore que le Gouvernement "arrête les orientations minimales que doit contenir le plan-programme".

Les articles 31 à 36 du projet ont pour effet de déléguer au Ministre le soin d'arrêter les règles organiques relatives à l'octroi de la subvention complémentaire prévue par le décret.

Cela ne peut être admis : le projet sera donc complété par l'énoncé des règles que le Gouvernement doit adopter en exécution de l'habilitation qui lui a été confiée ⁽⁴⁾.

3. Le dossier transmis à la section de législation rend compte des intentions de l'auteur du projet :

"La mise en oeuvre du décret du 26 avril 1999 se traduisait par deux arrêtés d'application portant l'un sur la problématique de la reconnaissance et du classement, l'autre sur les diverses modalités du subventionnement.

Ces dernières ayant été considérablement révisées et simplifiées, notamment pour ce qui concerne le subventionnement du personnel administratif des fédérations et associations sportives, il a paru approprié de regrouper au sein d'un même texte toutes les modalités d'exécution et de mise en oeuvre du décret du 8 décembre 2006."

4. L'auteur du projet est donc invité à revoir l'ensemble de l'arrêté en projet et à le compléter en tenant compte des observations qui précèdent.

⁽³⁾ Sur les réserves suscitées par les mécanismes de subventionnement envisagés par le décret du 8 décembre 2006, voir l'avis 40.767/2/V donné le 19 juillet 2006 par la section de législation du Conseil d'État (Doc. parl., Communauté française, 308 (2006-2007), n° 1, pp. 46-60).

⁽⁴⁾ L'exercice effectif, par le Gouvernement, des compétences que lui confie le décret ne saurait toutefois pallier les difficultés inhérentes au caractère lacunaire du décret s'agissant des mécanismes de subventionnement que ce dernier instaure, surtout dans une matière visée par le Pacte culturel (voir sur ce point, l'avis 40.767/2/V précité).

C'est sous réserve des observations générales qui précèdent, que le présent avis est donné.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser les dispositions du décret du 8 décembre 2006, qui procurent au projet son fondement juridique. Par conséquent, l'alinéa 1^{er} sera complété par les mots ", notamment les articles 15, 16, 23, 26, 27, alinéa 2, 29, 30, § 6, 31, § 3, et 45;".

2. l'alinéa 2, il faut écrire "l'inspecteur des finances".

3. À l'alinéa 4, conformément à sa dénomination officielle, il faut écrire "le Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports et de la Vie en plein air".

4. L'alinéa 5 doit être omis.

5. À l'alinéa 6, c'est l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, qu'il faut viser.

6. Le préambule doit être complété par l'indication des différents arrêtés que l'article 46 du projet abroge ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Voir à ce sujet l'observation formulée sous l'article 46.

Dispositif

Article 1^{er}

Compte tenu des définitions figurant déjà à l'article 1^{er}, 1/ et 2/, du décret du 8 décembre 2006, les définitions reprises aux 1/ et 5/ du texte examiné sont inutiles et doivent par conséquent être omises, les termes utilisés par un arrêté d'exécution revêtant d'office la même signification que celle que leur donne le décret qui lui sert de fondement légal.

Article 2

Conformément à l'article 16, alinéa 1^{er}, du décret du 8 décembre 2006, le Gouvernement doit fixer le modèle du formulaire évoqué dans la disposition examinée ou charger le Ministre de le fixer.

Le projet examiné sera donc complété sur ce point.

Article 5

Au 7/, malgré la structure déficiente de l'article du décret auquel il est renvoyé ⁽⁶⁾, mieux vaut écrire, pour éviter la confusion, "l'article 28, alinéa 2, 1/, c), du décret".

Article 6

Au 7/, pour les motifs énoncés sous l'article 5, mieux vaut écrire "l'article 28, alinéa 2, 2/, c), du décret".

⁽⁶⁾ Les alinéas qui composent cet article ne sont en effet pas constitués par des phrases complètes.

Article 7

L'alinéa 2 doit être omis car la règle qu'il prévoit figure déjà à l'article 21 du décret du 8 décembre 2006 ⁽⁷⁾.

Article 8

Cette disposition, qui répète inutilement ce que prévoit déjà l'article 21 du décret du 8 décembre 2006, doit être omise.

Article 9

La disposition doit être revue pour que n'y figurent plus les éléments qui sont déjà réglés par l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2 du décret du 8 décembre 2006.

Article 11

Cette disposition doit être omise. En effet,

- d'une part, les alinéas 1^{er} et 3 répètent ce qui figure déjà respectivement à l'article 23, § 3, 1/, et à l'article 23, § 4, du décret du 8 décembre 2006;
- d'autre part, l'alinéa 2 impose un délai au Conseil supérieur pour remettre son avis alors que le décret qui impose de solliciter cet avis ne prévoit aucun délai pour la

⁽⁷⁾ Comme en témoigne la suite du présent avis, de nombreuses dispositions du projet font double emploi avec des dispositions qui figurent dans le décret du 8 décembre 2006. Dans le rapport au Gouvernement, l'auteur du projet justifie cette démarche par un souci de simplification administrative et de lisibilité. Ces préoccupations bien légitimes ne peuvent toutefois justifier qu'un arrêté reproduise des dispositions d'une norme supérieure. Par contre, rien n'empêche de rédiger une circulaire à l'attention des destinataires des normes en projet ayant pour but de donner une vue d'ensemble du décret et de son arrêté d'exécution.

remise de celui-ci; dans un tel cas de figure, il appartient au Gouvernement d'attendre l'avis du Conseil supérieur.

Article 13

L'alinéa 2 doit être omis puisque ce qu'il prévoit figure déjà à l'article 23, § 3, 2/, du décret du 8 décembre 2006.

Article 15

Cette disposition reproduit l'article 20, alinéa 2, du décret du 8 décembre 2006 et doit donc être omise, ce qui implique que la formulation de l'article 16 devra être revue en tant que cet article utilise les mots "cette demande", lesquels renvoient à l'article 15.

Article 17

Compte tenu de l'observation figurant sous l'article 11, la disposition examinée ne doit pas fixer de délai à la remise de l'avis du Conseil supérieur car l'article 20, alinéa 2, du décret du 8 décembre 2006 ne prévoit aucun délai pour la remise de cet avis.

Article 18

En ce qui concerne le délai fixé par l'alinéa 5 pour la remise de l'avis du Conseil supérieur, il est renvoyé à l'observation formulée sous les articles 11 et 17.

Article 19

Cette disposition doit être omise dans la mesure où l'obligation qu'elle impose découle déjà de l'article 21 du décret du 8 décembre 2006.

.../...

Article 20

Il est renvoyé, mutatis mutandis, à l'observation formulée sous l'article 9.

Article 22

Il est renvoyé, mutatis mutandis, à l'observation formulée sous les articles 11, 17 et 18.

Article 24

Cette disposition doit être omise car elle constitue un doublon de l'article 23, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2 du décret du 8 décembre 2006.

Article 25

Cette disposition doit être omise car elle constitue un doublon de l'article 23, § 3, 3/, et § 4, du décret du 8 décembre 2006.

Article 27

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "pour le 31 mars de l'année de l'exercice budgétaire à charge duquel les subventions accordées sur la base du décret sont effectivement liquidées" ne sont guère opportuns dans la mesure où le demandeur d'une subvention n'est pas en mesure de déterminer le moment où l'administration procédera à la "liquidation" de la subvention sollicitée. Il serait plus clair de viser le 31 mars de l'année budgétaire pour laquelle la subvention est demandée.

2. Il résulte d'un principe général de droit que l'exception de la force majeure s'applique à l'arrêté en projet. Il est donc inutile, et même source d'insécurité juridique, de ne la mentionner qu'au seul alinéa 2 de l'article 27 du projet. Les mots "sauf en cas de force majeure" seront donc omis.

Article 33

1. Il conviendrait de prévoir une disposition transitoire, applicable pour la subvention relative à l'exercice budgétaire 2008, car, en application de l'alinéa 1^{er}, le demandeur devrait introduire sa demande de subvention le 31 octobre 2007 au plus tard alors qu'à cette date ni le décret du 8 décembre 2006 ni l'arrêté examiné ne seront en vigueur.

2. À l'alinéa 3, il ne faut pas évoquer un droit à la subvention car, contrairement à ce qui est le cas pour la subvention forfaitaire de fonctionnement, le décret du 8 décembre 2006 ne crée aucun droit à l'obtention d'une subvention complémentaire.

Au sujet de l'omission de la mention "Sauf cas de force majeure", il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 27, alinéa 2.

Il est donc suggéré de rédiger l'alinéa 3 comme suit :

"Les demandes introduites après la date visée à l'alinéa 1^{er} sont irrecevables."

Article 36

La portée de l'article 36, surtout dans sa finale, est peu compréhensible et l'on se demande si les "dispositions légales et réglementaires" y mentionnées visent toutes dispositions légales ou réglementaires ou seulement des normes de la Communauté française.

La disposition sera clarifiée, afin notamment de faire clairement ressortir si cette intervention s'applique aussi aux subventions de nature communale ou provinciale.

Article 39

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 33.

Article 40

Conformément à l'article 45 du décret du 8 décembre 2006, c'est le Gouvernement qui doit déterminer "les conditions d'octroi et les montants" de la subvention envisagée par cette disposition.

Par conséquent, l'arrêté en projet doit régler directement cette matière parce que, celle-ci n'étant pas secondaire ou de détail, elle ne se prête pas à une habilitation au Ministre.

Article 41

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 36.

Article 42

Le 3/ doit être omis car la condition qu'il institue va de soi au regard des articles 12, alinéa 1^{er}, et 13, alinéa 1^{er}, 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.

Articles 43 et 45

Le mécanisme de subventionnement mis en place par ces dispositions soulèvent d'importantes difficultés :

- 1/ à l'article 43 du projet, hormis l'hypothèse du changement significatif du nombre de cercles affiliés réglée par le paragraphe 3, la subvention qui sera allouée pour les exercices futurs dépend de la prise en considération d'une situation passée alors qu'il faudrait tenir compte de la situation liée à une période qui correspond ou précède directement celle qui fait l'objet du subventionnement;
- 2/ à l'article 45 du projet, c'est le Gouvernement, et non les associations, qui doit élaborer les conditions d'octroi de la subvention en application de l'article 27 du décret.

Ces articles seront revus à la lumière de la présente observation.

Article 46

1. Au 3/, il y a lieu d'indiquer que l'arrêté concerné a été modifié par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 2002.

2. L'arrêté visé par le 4/ étant un arrêté modificatif de l'arrêté visé par le 1/, il n'y a pas lieu d'en prévoir l'abrogation. Le 4/ sera donc omis.

3. La section de législation n'a pu vérifier si compte tenu de l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 juillet 2001 fixant les montants des indemnités allouées aux membres de la Commission d'avis instituée pour l'examen des plans-programmes des fédérations et associations sportives reconnues, le Gouvernement ne reste pas en défaut de mettre en oeuvre l'habilitation que lui confère l'article 14, alinéa 8, du décret du 8 décembre 2006, à moins qu'un autre texte réglementaire, de portée générale, trouve à s'appliquer aux membres de la commission.

.../...

Article 47

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée, notamment, sous les articles 33 et 39, relative à la nécessité de prévoir une disposition transitoire compte tenu de la date d'entrée en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2008.

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 rédigé par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE