

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.375/2/V
DU 6 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 10 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales selon lesquelles l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées peut conclure des conventions octroyant des subventions en vue de couvrir la totalité ou une partie du coût d'activités ou de prestations effectuées en faveur de personnes handicapées", 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. La section de législation du Conseil d'État a souvent rappelé que la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi peuvent parfois être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique ⁽¹⁾.

L'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. À la lecture de telles dispositions, les candidats doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 33.745/4 donné le 30 octobre 2002 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène (Doc. parl., Communauté française, 2002-2003, 359/1, pp. 47-55), l'avis 38.432/1/2/3/4 donné le 23 mai 2005 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 11 juillet 2005 (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, 1820/1, pp. 76-90, observation 2 sous l'article 27 de l'avant-projet) et l'avis 39.780/4 donné le 20 février 2006 sur un projet devenu l'arrêté du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales, observations sous les articles 9 et 10 du projet.

⁽²⁾ La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et l'autorité publique ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans un acte de portée générale expose en effet les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger sur le respect effectif des principes précités, lesquels ne sauraient être garantis, quelle que soit l'attention qu'y prêterait l'autorité, dans un système autorisant une juxtaposition de conventions au cours d'une longue période.

2. En l'espèce, l'arrêté examiné se donne pour objet de procurer exécution aux articles 15 et 24 du décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées. Eu égard au contenu des articles 10 et 11 du projet, il y a lieu de considérer que le projet peut aussi trouver un fondement juridique dans l'article 25 du même décret.

En rapport avec l'objet du projet, les articles 15, 24 et 25 du décret du 6 avril 1995 précité disposent comme suit :

"Art. 15. [...] l'Agence peut dans les conditions fixées par le Gouvernement :

- [...];
- octroyer des subventions à des associations, services ou institutions ainsi que passer des conventions avec ceux-ci, en vue de couvrir la totalité ou une partie du coût d'activités déployées en faveur des personnes handicapées;
- [...]."

"Art. 24. Le Gouvernement arrête les règles de programmation, d'agrément, de contrôle, d'organisation, d'approbation et de subventionnement des services et structures visés à l'alinéa 2 du présent article; il arrête des normes générales auxquelles doit satisfaire toute convention conclue avec eux.

[...]."

"Art. 25. Dans les limites et suivant les modalités fixées par le Gouvernement, l'Agence peut accorder des subventions en vue de promouvoir des initiatives spécifiques visant à assurer l'intégration des personnes handicapées. Les décisions sont prises par le comité de gestion."

Si certaines de ces dispositions prévoient bien la possibilité pour l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées de mettre en oeuvre un mécanisme conventionnel à l'appui des subventions qu'elle peut dispenser aux associations, services, structures ou institutions qu'elles visent, il n'en ressort nullement qu'elles autorisent le Gouvernement à instaurer un système de subventionnement dont les modalités d'octroi, et plus généralement tous les éléments essentiels, se déduiraient uniquement des conventions mêmes.

Au contraire, conformément aux articles 15, 24 et 25 du décret, c'est le Gouvernement qui fixe les conditions selon lesquelles l'Agence peut octroyer des subventions (article 15) ou, ce qui revient au même, qui "arrête les règles de subventionnement des services et structures" (article 24) ou qui fixe les limites et modalités selon lesquelles l'Agence peut octroyer des subventions (article 25).

3. Par conséquent, compte tenu de la nature des habilitations conférées au Gouvernement, d'une part, et des exigences déduites du principe d'égalité telles qu'elles sont rappelées au point 1, d'autre part, l'arrêté examiné doit être fondamentalement repensé.

En effet, ce dernier est en défaut de définir avec une précision suffisante les bénéficiaires potentiels de la subvention ⁽³⁾, l'objet ⁽⁴⁾ et les activités pour lesquelles elle est octroyée ⁽⁵⁾, les éléments essentiels qui en déterminent le montant ⁽⁶⁾, et les règles essentielles de son octroi ⁽⁷⁾.

L'arrêté doit donc être substantiellement complété sur ces divers points pour mettre en place un régime organique de subvention qui puisse être admis au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

⁽³⁾ On se demande ainsi ce que recouvrent exactement les mots "posséder une autonomie technique, budgétaire et comptable ainsi qu'une gestion administrative de nature à permettre tant l'exécution de sa mission que le contrôle de celle-ci par l'Agence" figurant à l'article 5, alinéa 1^{er}, 1/.

⁽⁴⁾ Selon l'article 3 du projet, certaines subventions portent sur le "coût d'activités ou de prestations déployées en faveur de personnes handicapées". D'après l'article 4, 2/, du projet, d'autres subventions visent à soutenir "des actions précises, ponctuelles ou dont la durée est bien définie". Le caractère vague de telles formulations ne permet pas de percevoir l'objet précis des subventions envisagées.

⁽⁵⁾ L'article 8, § 2, 1^{er} tiret, du projet abandonne à la convention à conclure au cas par cas le soin de préciser "le programme de prestations faisant l'objet de la convention, c'est-à-dire la spécification quantitative et qualitative des prestations devant être assurées par le bénéficiaire".

⁽⁶⁾ Les articles 7 et 8, § 1^{er}, 1^{er} et 4^e tirets, abandonnent à la convention à conclure au cas par cas le soin de préciser "la contribution financière allouée par l'Agence" et ses "modalités d'adaptation annuelle". Il va sans dire que la seule précision que la contribution financière tient compte "des ressources propres du bénéficiaire" et des autres subventions qu'il perçoit ne suffit pas pour considérer que les éléments essentiels de la détermination du montant des subventions figurent dans l'arrêté en projet.

⁽⁷⁾ Par exemple, aucune disposition du projet ne règle la question de savoir selon quels critères les projets admissibles doivent être sélectionnés par l'Agence ni de quelle manière le budget disponible doit être ventilé entre les projets sélectionnés.

Lorsque ces règles auront été arrêtées, l'auteur du projet sera alors en mesure de procurer exécution à l'article 24, alinéa 1^{er}, *in fine*, du décret du 6 avril 1995 qui dispose que le Gouvernement arrête les normes générales auxquelles doit satisfaire toute convention conclue entre l'Agence et les services, structures ou institutions qu'elle subventionne ⁽⁸⁾.

4. Compte tenu de l'importance des observations qui précèdent, lesquelles nécessitent que le projet soit entièrement revu quant à sa conception, le Conseil d'État n'en poursuivra pas l'examen plus avant.

⁽⁸⁾ En effet, en ce qui concerne les conventions à conclure par l'Agence, et contrairement à ce que l'intitulé du projet examiné donne à penser, le Gouvernement n'est pas habilité à fixer les conditions générales selon lesquelles l'Agence peut conclure des conventions octroyant des subventions mais les normes générales auxquelles doit satisfaire toute convention conclue par l'Agence. Il revient donc au Gouvernement d'arrêter, d'une part, le régime organique des subventions que l'Agence peut accorder et, d'autre part, les normes générales applicables à toute convention conclue par l'Agence (durée, procédure de conclusion, modalités d'évaluation ou de résiliation,...). Ces normes générales relatives aux conventions auront alors vocation à régir toutes les conventions conclues par l'Agence et donc notamment celles qui prévoiraient éventuellement des modalités accessoires accompagnant une subvention que l'Agence aurait octroyée en application des règles organiques relatives au subventionnement.

La chambre était composée de

Monsieur	M. HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O. DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU