

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.848/2/V
DU 11 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Sports et de la Fonction publique de la Communauté française, le 2 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les conditions d'octroi des subventions pour les activités servant la promotion du sport et la notoriété de la Communauté française", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 4 juillet 2008.

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 liminaires

Le projet d'arrêté examiné reproduit quasi à l'identique le contenu de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 janvier 2001 fixant les conditions d'octroi des subventions pour les activités servant la promotion du sport et la notoriété de la Communauté française (ci-après "l'arrêté du 19 janvier 2001"), qu'il abroge par ailleurs.

Comme les dispositions nouvelles qui sont envisagées sont parfaitement compatibles avec la structure de l'arrêté existant et qu'elles n'impliquent nullement que ce dernier devrait être réformé en profondeur, il ne se justifie guère d'adopter l'arrêté en projet sous la forme d'un nouvel arrêté plutôt que sous celle d'un arrêté modificatif de l'arrêté du 19 janvier 2001.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté examiné met en oeuvre les compétences culturelles de la Communauté française, visées à l'article 127, § 1^{er}, 1/, de la Constitution, en réglant la matière des sports attribuée à la Communauté française par l'article 4, 9/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, la Communauté française ne règle les matières culturelles dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

.../...

Or, selon l'article 16 du projet, les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et les associations chargées de la gestion des installations sportives constituées par celles-ci peuvent se voir octroyer une subvention forfaitaire pour des activités "de sport pour tous".

En matière sportive, il ne paraît pas possible qu'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale puisse être considérée, en raison de ses activités, comme relevant exclusivement de la Communauté française.

Ce type d'activité ne se prête en effet pas à s'adresser exclusivement à l'une ou à l'autre des Communautés. Ni le dispositif du projet, ni les pièces qui l'accompagnent n'indiquent que telle serait l'intention de l'auteur du projet.

L'octroi de subventions pour l'organisation d'activités de sport pour tous, tel qu'il est organisé par l'article 16 du projet, ne peut donc s'appliquer aux communes et associations constituées par celles-ci situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ¹.

2. L'objet du projet d'arrêté le fait entrer dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après "la loi du pacte culturel").

Dans cette perspective, l'article 10 de cette loi retient l'attention. Il s'énonce comme suit :

"Les règles d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique.

En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides ou avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget."

⁽¹⁾ Dans le même sens, voir l'avis 36.299/4 donné le 2 mars 2004 sur un avant-projet de décret "fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation d'activités sportives de quartier" (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 523/1) et déjà l'avis 30.934/4 donné le 11 décembre 2000 sur le projet devenu l'arrêté du 19 janvier 2001 que le projet abroge.

Comme le Conseil d'État l'a encore rappelé tout récemment ², il résulte de l'économie de la loi du pacte culturel et en particulier de son article 10 que les habilitations doivent être expresses et précises et qu'elles ne peuvent aboutir à permettre au Gouvernement de poser les choix politiques essentiels liés à un régime organique de subventions institué dans un des domaines concernés par l'application de la loi du pacte culturel.

En l'espèce, la disposition légale sur laquelle s'appuie l'auteur du projet pour réglementer les subventions qu'il envisage, à savoir l'article 10 de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives, est loin de satisfaire à l'exigence rappelée ci-avant, ce qui peut notamment s'expliquer par le fait que cette disposition a été adoptée à un moment où la loi du pacte culturel n'existait pas encore.

Le contexte juridique dans lequel le projet s'insère est donc source de difficultés qui ne pourraient être résolues que par l'adoption d'une norme de nature décrétole qui arrêterait l'ensemble des éléments essentiels du régime de subventions prévu par le projet examiné. Ces difficultés seront en tout état de cause accrues si l'auteur du projet venait à ne pas exercer lui-même le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 10 de la loi du 26 juin 1963, précitée.

Or, nombreuses sont les dispositions du projet examiné par lesquelles celui-ci habilite le ministre, non pas à préciser certaines modalités et certains détails d'exécution de la réglementation envisagée, mais bien à arrêter des éléments essentiels de celle-ci, comme la détermination des dépenses qui sont prises en considération et celle des taux applicables. Le ministre ne peut pas plus être habilité à arrêter ou à décider au cas par cas des aménagements à la réglementation tels que l'économie de celle-ci risquerait d'être vidée de sa substance.

⁽²⁾ Voir l'avis 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française".

Eu égard à ce qui précède, et à la nécessité pour le Gouvernement d'exercer lui-même le pouvoir réglementaire qu'il reçoit de la loi, il ne peut certainement pas être admis que :

- 1/) à l'article 5, alinéa 1^{er}, 1/, f) et 2/, e), le ministre soit chargé de fixer les modalités selon lesquelles les frais que visent ces dispositions seront considérés comme relevant d'une catégorie de frais assimilée à "des dépenses indispensables directement liées" aux activités qui sont celles visées à l'article 4 du projet et qui peuvent être prises en considération pour l'octroi de la subvention;
- 2/) à l'article 5, alinéa 2, le ministre soit habilité à fixer la nature des frais admissibles pour les activités que vise cette disposition; pour celles-ci en effet, le ministre pourrait donc élargir les catégories de frais qui seront pris en considération; pareille attribution de pouvoir au ministre est difficilement compatible avec l'économie générale du projet;
- 3/) à l'article 8, alinéa 1^{er}, le ministre soit habilité à déterminer le taux de la subvention dans une fourchette de 25 à 100 % du montant des dépenses admises après déduction des recettes; certes, pour déterminer le taux de la subvention, le ministre doit tenir compte "du niveau et/ou du stade de la compétition", "de la représentativité de la discipline concernée en Communauté française", "de l'intérêt de l'organisation et de la participation en regard de la promotion du sport et de la notoriété de la Communauté française" et "de l'éventuelle participation de sportifs de catégories d'âge"; dans chacune de ces hypothèses toutefois, il ne peut être admis qu'un texte réglementaire soit aussi vague; le caractère indéterminé des notions que le ministre doit utiliser ne permet pas de considérer que l'habilitation qui lui est donnée de déterminer les taux de la subvention dans les limites arrêtées par le projet serait suffisamment encadrée pour pouvoir être admise; en ne déterminant pas directement le montant de la subvention octroyée, l'auteur du projet laisse en outre les allocataires des subventions envisagées dans une totale incertitude quant au montant qu'ils seront susceptibles de recevoir au moment de la liquidation;
- 4/) l'article 8, alinéa 2, attribue au ministre le pouvoir de déterminer "les frais réellement pris en considération pour la fixation de la subvention" alors que l'article 5 du projet détermine de manière exclusive la liste des frais qui peuvent être

.../...

pris en considération pour le calcul de la subvention; il y a en effet contradiction à ce que, d'une part, le Gouvernement détermine limitativement, dans le texte en projet, les frais pris en considération et à ce que, d'autre part, le ministre puisse exclure, par voie réglementaire ou par des arrêtés individuels, certains frais;

- 5/) l'article 9 habilite le ministre à fixer un plafond aux subventions; on suppose que cette décision aura un caractère réglementaire à défaut de quoi elle serait arbitraire; la disposition gagnerait en tout cas à préciser si le mécanisme de plafonnement vise le montant alloué par activité ou par exercice budgétaire.

Les dispositions qui font l'objet des observations qui précèdent seront fondamentalement repensées à la lumière de la présente observation ³.

Observations particulières

Préambule

1. L'alinéa 2 doit être omis car le décret qu'il vise ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet.

2. Il faut insérer un nouvel alinéa 2 visant l'arrêté du 19 janvier 2001 qui est abrogé par l'article 19 du projet.

3. À l'alinéa 3, il faut écrire :

"Vu l'avis de l'inspectrice des finances, donné le 18 février 2008;"

⁽³⁾ Dans le même sens, voir déjà l'avis 30.934/4, précité.

4. Les alinéas 6 et 7 doivent être fusionnés en un seul alinéa, rédigé comme suit :

"Vu l'avis 44.848/2/V du Conseil d'État, donné le 11 août 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Dispositif

Article 1^{er}

Cet article peut être supprimé, il suffit de préciser dans le texte la portée des termes qui y sont définis lorsqu'ils apparaissent pour la première fois.

La numérotation des articles devra être revue en conséquence.

Article 3

Il ressort de la note de l'administration du 16 janvier 2008 jointe au dossier soumis à la section de législation que les mots "Dans des cas exceptionnels" figurant à l'alinéa 2 entendent permettre l'octroi de subventions à des bénéficiaires bien précis, en dérogation aux règles de l'arrêté en projet qui réservent les subventions aux seuls cercles visés à l'alinéa 1^{er}.

Pour éviter l'arbitraire que pourrait générer le caractère indéterminé de ces mots, il conviendrait plutôt d'encadrer l'habilitation faite au ministre par l'énoncé des critères que l'auteur du projet a en vue en utilisant ces mots, critères qui lieront le ministre dans l'application de cette disposition.

Article 13

L'article 13 prévoit notamment que l'avance accordée qui n'est pas justifiée est récupérée, "son montant pouvant être déduit des subventions de toute nature (...) à accorder par la Communauté française au cercle sportif concerné".

Lue en combinaison avec l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'État qui dispose que le remboursement d'une subvention non justifiée s'effectue "sans délai", cette disposition ne peut aboutir à ce que le moment auquel il sera procédé à la récupération de l'avance non justifiée soit différé dans le temps pour permettre de procéder à cette récupération par déduction sur des subventions qui seront allouées dans le futur.

Article 21

L'abrogation, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008, de l'arrêté du 19 janvier 2001 n'est envisageable que si elle ne porte pas atteinte à des droits qui, depuis cette date, auraient été régulièrement acquis sur son fondement.

Il appartient à l'auteur du projet de s'en assurer.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	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

M. HANOTIAU