

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.479/2
DU 17 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports de la Région wallonne, le 23 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet décret "créant un Fonds budgétaire pour la promotion et le développement du sport équin", 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 de l'avant-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.

Observations générales

1. L'avant-projet de décret à l'examen tend à créer un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, applicable à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Comme l'exprime clairement le paragraphe 1^{er} de l'article 45 de ces lois, la technique du fonds budgétaire constitue une dérogation au principe de l'universalité du budget¹. Par cette technique budgétaire, le législateur affecte des recettes qu'il détermine à la couverture de certaines dépenses².

Le caractère dérogatoire de la technique du fonds budgétaire justifie que sa législation organique détermine de manière précise et exhaustive les "recettes imputées au budget des voies et moyens" qui seront affectées aux dépenses du fonds, dont elle doit aussi définir l'objet : l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ne

(1) L'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État commence en effet par énoncer qu'il déroge à l'article 3 des mêmes lois, lequel est rédigé comme suit : "L'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses".

(2) Sur la portée du principe d'universalité budgétaire et sur la dérogation qu'y apporte le mécanisme du fonds budgétaire, voir, dans la doctrine récente, M. OSWALD, "Les principes budgétaires : état des lieux à l'heure de la réforme du droit des finances publiques", *C.D.P.K.*, 2008/4, pp. 743-774, sp. pp. 754-758 et les références citées.

permet en effet pas de s'affranchir du principe de spécialité budgétaire, lequel impose de décrire avec précision, dans le budget, l'origine des recettes et la destination des crédits de dépenses ³.

Au regard de ces règles, l'avant-projet soulève plusieurs difficultés.

2. Ainsi, à s'en tenir au dispositif de l'avant-projet à l'examen, les dépenses qui pourraient être financées au travers du fonds budgétaire en voie de création seraient celles "de toute nature relatives à la promotion et au développement du sport équin".

Cette formulation fait naître un premier problème : conformément à l'article 4, 9/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière des sports constitue une matière culturelle qui est de la compétence des communautés ⁴.

Or, il faut rappeler qu'une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. Par conséquent, le fonds à créer ne peut servir à financer des dépenses qui ont en vue la promotion et le développement d'un

(3) Sur l'exigence de précision qui est requise dans la détermination des recettes et dépenses liées à la création d'un fonds budgétaire, voir l'avis 41.693/4 donné le 13 décembre 2006, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret devenu le décret du 19 décembre 2007 visant à instaurer un Fonds budgétaire en matière de financement du Système intégré de Gestion et de Contrôle (SIGEC) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. wall., 2007-2008, n° 681/1, p. 4).

(4) L'article 3, 1/, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 ayant attribué l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française prévoit toutefois que, dans la matière de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air, la Région wallonne, sur le territoire de la région de langue française, exerce les compétences de la Communauté française dans le domaine des infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées.

sport ⁵. Tel serait cependant le cas si les dépenses mises à charge du fonds visaient à promouvoir ou développer le "sport équin" appréhendé comme une discipline sportive ⁶.

3. Il ressort toutefois des documents joints à la demande d'avis que l'unique dépense qu'il est envisagé de financer par l'intermédiaire du fonds budgétaire en voie de création est une subvention annuelle de 800.000 euros à verser à la société anonyme de droit privé "Hippodrome de Wallonie Mons" ⁷.

D'après la note au Gouvernement wallon qui figure au dossier de demande d'avis, cette aide financière trouverait sa justification dans la considération qu'

"au niveau économique et social, l'hippodrome génère de l'activité et de l'emploi aussi bien dans les secteurs agricole et chevalin (tous les métiers liés au cheval et aux courses hippiques du type maréchalerie, production céréalière, agences hippiques, entraînements, vétérinaires, bourrellerie, transport et hébergement de chevaux,...) que dans de nombreux autres secteurs tels que la restauration, le tourisme, la publicité, l'imprimerie, la presse et le commerce en général".

(5) À l'exception bien évidemment du financement de dépenses d'infrastructures au sens de la note précédente. Si tel était le cas, le champ d'application du décret devrait être limité à la région de langue de française. Le décret devrait en conséquence être introduit par un article 1^{er} nouveau énonçant que "[l]e présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127 de celle-ci" (article 4, 2/, commun au décret de la Communauté française n/ II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et au décret de la Région wallonne n/ II du 22 juillet 1993 portant le même intitulé; voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 93 et formule F 4-1-1-6).

(6) Si des activités de jumping organisées sous l'égide d'une fédération internationale constituent bien du sport au sens de la loi spéciale du 8 août 1980, il n'en va par exemple pas nécessairement de même pour l'organisation de compétitions dans le but exclusif de permettre la prise de paris sur les résultats de celles-ci, surtout lorsque les règles de la compétition sont laissées à la discrétion des organisateurs.

(7) Selon les précisions communiquées à la demande de la section de législation, cette société gère les infrastructures (pistes, tribunes, manège couvert, boxes,...) d'un hippodrome et y organise des courses de chevaux et la prise de paris. Son capital est détenu à raison de 73,38 % par le secteur public (Région wallonne, Invest Borinage Centre, IDEA, Province de Hainaut et ville de Mons). Au travers des parts détenues par la SOGEPa et par l'Invest Borinage Centre, la Région wallonne est l'actionnaire principal à près de 70 % de la société.

Selon la même note, cette aide vient en complément d'une autre subvention accordée à la même société dans le cadre d'une allocation de base reprise au budget général des dépenses de la Région wallonne dans la division du budget relative à l'agriculture.

4. Dès lors que l'objet réel de la dépense envisagée à charge du fonds consiste en l'octroi d'une subvention à un agent économique, cette dépense entre dans les prévisions de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État qui expose les deux voies qui peuvent être empruntées pour conférer un fondement juridique à une telle subvention. Cet alinéa se lit en effet comme suit :

"Le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi ⁸".

Il découle donc de cette disposition que d'éventuelles subventions à accorder à la société anonyme de droit privé "Hippodrome de Wallonie Mons" peuvent et doivent prendre appui :

- sur des décrets organiques existants prévoyant l'octroi de subventions à charge du budget général de la Région wallonne si, en fonction de leurs champs d'application et des conditions de subventionnement qu'ils prévoient, ces décrets sont susceptibles de concerner les activités de l'hippodrome ⁹;

⁽⁸⁾ En Région wallonne, il s'agit du Gouvernement.

⁽⁹⁾ On peut par exemple penser au décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives si les activités organisées dans l'enceinte de l'hippodrome relèvent bien d'un sport au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 (sur cette dernière interrogation, voir la note 6).

- sur un décret organique encore à adopter en vue de permettre l'octroi de subventions aux différents acteurs de la filière chevaline ¹⁰;
- sur une disposition spéciale du budget général des dépenses précisant la nature de la subvention qu'elle envisage ^{11 12}.

Il va aussi de soi que l'auteur du projet devra vérifier si la subvention qu'il envisage d'accorder, compte tenu des conditions qui seront mises à son octroi, ne devra pas être préalablement notifiée à la Commission européenne au titre du régime des aides d'État ou si, au contraire, elle peut bénéficier d'un régime d'exemption de notification.

5. En tout état de cause, la création d'un fonds budgétaire, qui est une simple mesure de technique budgétaire, ne permet pas à l'auteur du projet de s'affranchir des règles de base rappelées ci-avant.

Il en va d'ailleurs d'autant plus ainsi que l'article 2 de l'avant-projet, tel qu'il est conçu, sort des prévisions de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

⁽¹⁰⁾ Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que l'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires (qui doivent être identifiés avec une précision suffisante), l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles d'octroi de celle-ci et, le cas échéant, l'existence d'un régime d'agrément préalable dans le chef du bénéficiaire.

⁽¹¹⁾ Une "disposition spéciale" au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ne vise pas simplement une allocation de base reprise dans un tableau du budget général des dépenses mais bien aussi l'existence d'une disposition normative au sein du budget (cavalier budgétaire).

⁽¹²⁾ Les effets d'un cavalier budgétaire sont limités à l'année budgétaire concernée tandis qu'une législation organique constitue un régime permanent (Voir P. QUERTAINMONT, "Les "cavaliers" budgétaires en droit constitutionnel et financier belge", *R.J.D.A.*, 1974, pp. 125 et s., spéc. pp. 129-130).

L'article 2 de l'avant-projet prévoit en effet que

"À partir de l'année 2010, un montant annuel de 800.000 EUR provenant des recettes de la taxe sur les jeux et paris est affecté au Fonds visé à l'article 1^{er}".

Or, le système des fonds budgétaires prévu par les lois précitées répond notamment au souci d'isoler des recettes et dépenses ayant une correspondance entre elles et procède de l'idée que le niveau des dépenses permises à charge du fonds n'est pas déterminé à l'avance mais dépendra des recettes effectivement perçues sur le poste du budget des voies et moyens dont la recette est affectée au financement du fonds. C'est la raison pour laquelle les dépenses qui peuvent être financées à charge d'un fonds sont reprises sur des crédits qualifiés de variables : la recette affectée est en effet déterminée quant à son origine mais pas quant à son montant ¹³. Par contre, dans le système envisagé par l'auteur du projet, c'est l'inverse qui se produit puisque le volume des dépenses autorisées à charge du fonds ne varie pas "en fonction des recettes imputées au poste correspondant du budget des voies et moyens" mais est déterminé une fois pour toute quant à son montant (800.000 euros) par l'article 2 de l'avant-projet. Un tel système sort des prévisions de l'article 45 des lois coordonnées précitées et ne peut donc être présenté comme en constituant une application ¹⁴.

(13) L'article 45, § 2, 1^{ère} phrase, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État énonce en effet qu'"Au budget général des dépenses, les crédits afférents aux fonds budgétaires varient en fonction des recettes imputées aux postes correspondants du budget des voies et moyens."

(14) Voir également dans le même sens l'avis donné le 25 mai 2009 par l'inspecteur des finances sur le texte en projet : "L'inspection des finances suppose que le recours à un fonds, plutôt qu'aux allocations de base du budget, permet de pérenniser, par la voie législative, les interventions au profit du secteur tout en évitant la problématique de l'annualité du budget. Toutefois, une généralisation du recours à cette disposition légale peut s'avérer, à terme, "délicate" à gérer d'autant que ce n'est pas une recette spécifique mais une partie (même modeste) d'une recette générale qu'il est proposé d'affecter. (...) Enfin, la loi parle de *dépenses dont elle définit l'objet*; des dépenses *de toute nature* (marchés, subventions, interventions en capital..) ne répondent pas au prescrit de la loi et posent problème en terme de classification économique et de code SEC."

6. Compte tenu des observations qui précèdent, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant par la section de législation.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS