

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.198/4
DU 16 FEVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 21 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « établissant les conditions d'octroi de subventions provenant du bénéfice de la Loterie Nationale réparti à la Communauté française », 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.

1. Le projet d'arrêté examiné vise à organiser l'octroi de subventions provenant de la répartition du bénéfice de la Loterie nationale.

La section de législation du Conseil d'État a été saisie d'un projet similaire par le Gouvernement de la Région wallonne ; celui-ci fait l'objet de l'avis 49.197/4, donné ce jour ¹.

Tel que conçu, le projet examiné soulève les objections fondamentales suivantes quant à son fondement juridique.

2. L'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État dispose notamment que,

« (...) 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 » ².

De même, l'article 45, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées, dispose que,

« Par dérogation à l'article 3, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens ».

3. Le décret-programme du 20 décembre 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le passage à l'euro, l'enseignement et les bâtiments scolaires a inséré dans le décret du 27 octobre 1997 contenant les fonds budgétaires figurant au budget

¹ Le champ d'application de chacun de ces deux projets n'est guère autrement défini, à telle enseigne que chacun des deux textes permet l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement. L'article 1^{er} du projet examiné exclut simplement du bénéfice de ces subventions trois organismes communautaires, à savoir « la partie francophone du Fonds national des Sports (...), [le] Fonds National de la Recherche Scientifique [et] l'Office de la Naissance et de l'Enfance ».

² L'article 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, contient les mêmes règles mais celles-ci ne sont pas encore applicables à la Communauté française (voir l'arrêté royal du 18 mars 2009 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur 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).

général des dépenses de la Communauté française, un point 57 : « Fonds de Loterie nationale (C) ».

L'objet des dépenses autorisées y est ainsi défini :

« Attributions des fonds en provenance de la Loterie dans les domaines spécifiés dans le plan de répartition annuel arrêté par le Gouvernement ».

Dans l'avant-projet soumis à la section de législation, la disposition était rédigée ainsi :

« Subventionnement des attributaires des fonds en provenance de la Loterie nationale ».

La section de législation du Conseil d'Etat avait fait l'observation suivante à propos de cette disposition :

« L'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ³ dispose que l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses'.

L'article 45 de ces mêmes lois coordonnées permet toutefois de déroger à ce principe de non-affectation des recettes. Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit, en effet, que

'... par dérogation à l'article 3, une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens'.

La part du bénéfice de la Loterie nationale, qui, à partir de l'année budgétaire 2002, est versée à la Communauté française et à la Communauté flamande en vertu de l'article 62^{ter} de la loi spéciale, précitée, constitue une recette générale de ces Communautés, à qui il revient, conformément à l'article 175, alinéa 2, de la Constitution de décider de l'affectation ⁴.

Par conséquent, pour se conformer à l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, le législateur décréteil doit, s'il désire que la recette constituée par la part du bénéfice de la Loterie nationale soit affectée à des dépenses déterminées, définir l'objet de ces dépenses dans un décret organique.

Or, le projet s'abstient de définir cet objet. Sous la colonne 'objet des dépenses autorisées', l'annexe du projet se limite à mentionner 'subventionnement des attributaires des fonds en provenance de la Loterie nationale'.

³ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : En vertu de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat sont applicables aux communautés et régions, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi déterminant les dispositions générales applicables à leurs budgets et à leur comptabilité.

⁴ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir l'avis 31.227/VR sur l'avant-projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *doc. parl.*, Chambre, n° 50 - 1183/001, p. 92.

L'article 1^{er}, § 2, et l'annexe de l'avant-projet ne sont donc pas conformes à l'article 45, précité. Ils doivent soit être complétés par des dispositions déterminant les bénéficiaires des subventions ou les activités subsidiabiles, soit être omis »⁵.

Dans le rapport de commission des Finances, du Budget, des Affaires générales, de l'Organisation de l'Assemblée, du Règlement et de la Comptabilité, la précision suivante est apportée par le Ministre du Budget de l'époque, M. Demotte :

« Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} crée un nouveau fonds destiné à accueillir les dotations et avances de la Loterie nationale. Il concrétise ainsi dans le budget de la Communauté française l'article 41 de la loi spéciale du 1.3 juillet 2001 portant sur le refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions.

Notons à ce sujet que le Conseil d'État a souhaité, pour se conformer aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, que les bénéficiaires des subventions ou les activités subsidiabiles soient clairement identifiés.

Le Gouvernement de la Communauté française ne s'étant pas encore prononcé sur les domaines subsidiabiles par ledit fonds, l'objet des dépenses autorisées a été défini de la manière suivante : 'attribution des fonds en provenance de la Loterie nationale dans les domaines spécifiés dans le plan de répartition annuel arrêté par le Gouvernement' »⁶.

Le point 57 a été remplacé par le décret-programme du 17 décembre 2003 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le recouvrement des créances, la RTBF, les experts et les commissaires aux comptes du Gouvernement, l'École d'administration publique de la Communauté française, l'ETNIC, l'aliénation des immeubles domaniaux appartenant à la Communauté française, les institutions universitaires, les statuts des personnels de l'enseignement, l'enseignement, les centres psycho-médico-sociaux, les centres de vacances, le sport, l'éducation permanente et les infrastructures culturelles. La colonne relative à l'objet des dépenses autorisées n'a pas subi de modification⁷.

La section de législation n'en a pas moins rappelé les principes suivants :

« L'annexe I à laquelle cet article renvoie appelle l'observation suivante.

Dans la colonne 'Objet des dépenses autorisées', l'avant-projet prévoit que pourront être mises à charge du 'Fonds Loterie nationale', les 'attributions des fonds en provenance de la Loterie (nationale) dans les domaines spécifiés dans le plan de répartition annuel arrêté par le Gouvernement'.

⁵ Avis 32.500/2, donné le 13 novembre 2001, sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Communauté française du 20 décembre 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le passage à l'euro, l'enseignement et les bâtiments scolaires (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 214/1, p. 13).

⁶ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 214/4, p. 2.

⁷ L'objet de la modification concernait « le mode de disposition des avoirs du Fonds de Loterie nationale afin de permettre aux comptables de disposer directement des recettes dudit fonds » (commentaire de l'article 2, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 472/1, p. 6).

Le principe de la spécialité et de la légalité budgétaires qui résulte, en ce qui concerne les communautés et régions, de l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et de l'article 10, § 1^{er}, 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 comptes⁸, requiert qu'une plus grande précision soit apportée par le législateur lui-même dans la détermination des dépenses autorisées à charge d'un fonds budgétaire »⁹.

4. À l'évidence, le point 57 du décret-programme du 20 décembre 2001, tel que remplacé par le décret-programme du 17 décembre 2003, ne peut être considéré comme une législation « organique » au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État puisque le plan de répartition doit être arrêté annuellement.

Elle n'autorise donc pas l'établissement d'un cadre juridique permanent pour l'octroi des subventions envisagées.

Il convient dès lors de s'en tenir à un texte similaire à celui de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 4 février 2010 établissant, dans le cadre de l'utilisation du budget 2008 de la Loterie nationale, la liste des associations bénéficiaires (troisième tranche) en ayant toutefois égard à l'exigence de légalité qui prévaut en certaines matières.

Ainsi le tableau inscrit à l'article 7, § 1^{er}, du projet, mentionne que la ventilation des crédits attribués à la Communauté française sera notamment destinée aux domaines de l'enseignement spécial et du FNRS. Dans la mesure où de telles subventions ressortissent à la matière de l'enseignement, l'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur l'article 24, § 5, de la Constitution selon lequel « (...) le subventionnement de l'enseignement par la communauté (est) réglé par la loi ou le décret ».

⁸ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Conformément à son article 17, cette loi « entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Toutefois, à la demande du Gouvernement d'une des communautés et régions ..., le Roi peut, sur proposition conjointe du Ministre des Finances et du Ministre du Budget, reporter la date d'entrée en vigueur, pour ce qui concerne la communauté ou la région qui en fait la demande, au plus tard au 1^{er} janvier 2007 ». Le Roi n'a pas jusqu'à présent adopté un arrêté en ce sens en ce qui concerne la Communauté française.

⁹ Avis 36.103/2-4 du 21 novembre 2003 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 472/1, sp. pp. 39-40).

De même, le tableau inscrit à l'article 7, § 1^{er}, du projet, mentionne que la ventilation des crédits attribués à la Communauté française sera également destinée aux « domaines » suivants, notamment : « Jeunesse », « Culture », « Films », « Projets ponctuels et Activités diverses ». Or ces « domaines » ressortissent aux matières culturelles, pour lesquelles, comme la section de législation du Conseil d'État a souvent eu l'occasion de le rappeler¹⁰, le Gouvernement doit respecter les règles qui résultent de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, en particulier son chapitre 5 qui contient les articles suivants :

« Art. 10. 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 et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget.

Art. 11. Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas.

Art. 12. Les dispositions des articles 10 et 11 de la présente loi ne s'appliquent pas aux subventions destinées à soutenir de nouvelles initiatives expérimentales. Dans ce cas, les subsides initiaux ne peuvent être octroyés que pendant trois exercices annuels au plus; la décision d'octroi doit faire l'objet d'un avis motivé d'un organisme consultatif compétent ».

Là où une législation organique n'existe pas, l'auteur du texte doit néanmoins avoir égard à ces règles en élaborant l'arrêté d'allocation des subventions.

En conséquence, les articles 1^{er} à 4, 6, 7, 9 du projet examiné seront omis.

¹⁰ Voir l'avis 44.639/4, donné le 25 juin 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 591/1, pp. 19-40) ; l'avis 44.730/4, donné le 9 juillet 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2008 déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 587/1, pp. 38-62) ; l'avis 45.780/4, donné le 26 janvier 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121) ; l'avis 45.821/4, donné le 11 février 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des Fédérations représentatives de Centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 674/1, pp. 52-69) et, plus récemment, l'avis 49.143/4, donné le 24 janvier 2011, sur un avant-projet de décret « instaurant la Commission des Seniors de la Communauté française ».

5. Par contre, il est loisible au Gouvernement de la Communauté de créer une cellule au sein de ses services, en se fondant sur l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Un arrêté ayant pareil objet est toutefois dépourvu d'un caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il ne doit donc pas être soumis à la section de législation. Les articles du projet ayant cet objet n'ont donc pas été examinés.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY