



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.185/4
du 24 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association inter universitaire d'aide à la performance sportive'

Le 28 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Sport de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association inter universitaire d'aide à la performance sportive'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 février 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

D'après l'avant-projet, le Gouvernement ne peut reconnaître et subventionner qu'une seule association interuniversitaire d'aide à la performance sportive.

Il en résulte nécessairement que cette association unique exerce des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française et que, partant, les règles de reconnaissance et de subventionnement qui s'appliquent à elle doivent respecter l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', dite loi du Pacte culturel.

Il y a dès lors lieu de veiller à ce que les subventions octroyées consistent simultanément en un subventionnement d'un noyau d'agents et en l'octroi d'un subside forfaitaire de fonctionnement, indépendamment de l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Ceci implique que le législateur décréte distingue ces subventions et détermine pour chacune d'elles l'assiette, le taux ou les montants qui seront alloués ainsi que les conditions d'octroi, notamment quant à la qualification du personnel, tout au moins quant à leurs éléments essentiels.

L'article 10 de l'avant-projet ne répond pas à l'ensemble des exigences rappelées ci-avant.

De même, l'article 14, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret doit mieux encadrer l'habilitation faite au Gouvernement de déterminer les « modalités particulières d'octroi de la subvention forfaitaire de fonctionnement ».

Enfin, à l'article 15 de l'avant-projet, il n'est pas admissible que le Gouvernement soit habilité à conclure des conventions particulières avec l'association reconnue « dans le but, notamment, de développer le sport de haut niveau, de contribuer à la formation de base et continuée des cadres sportifs et de promouvoir le sport en Communauté française ».

En effet, comme indiqué ci-avant, il découle de la loi du Pacte culturel que les subventions en faveur d'une association qui exerce des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française doivent être accordées par décret, ce qui par définition exclut le recours à un mécanisme conventionnel à l'initiative du Gouvernement.

L'article 15 sera par conséquent omis.

En conclusion, l'avant-projet doit être fondamentalement revu dans le respect de la loi du 16 juillet 1973 précitée, dite loi du Pacte culturel, hormis l'article 15 précité qui doit être omis ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION ET ÉNUMÉRATION DES CHAPITRES DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet sera précédé d'un arrêté de présentation ².

Par ailleurs, au début du texte, les intitulés des différents chapitres de l'avant-projet ne doivent pas être énumérés. La mention de ces chapitres sera donc omise.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le 1^o est inutile. Il sera omis.
2. Le 5^o définit l'Administration comme étant « l'Administration générale de l'aide à la jeunesse, de la santé et du sport, Direction générale du sport ».

Or, un décret ne peut attribuer directement des missions à un ministre, à un service du Gouvernement ou à un fonctionnaire qu'il désigne : c'est, en effet, au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ³, de déléguer ses pouvoirs s'il l'estime opportun ⁴ et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services ⁵.

¹ Cette observation est inspirée de l'observation générale faite dans l'avis 41.621/4 donné le 4 décembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 30 mars 2007 'organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association de fédérations sportives, de fédérations sportives de loisirs et d'associations sportives francophones' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 353/1, pp.17-18). Voir aussi l'avis 40.767/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 décembre 2006 'visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 308/1, p. 50 - en particulier l'observation générale 3, b).

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 6.

³ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le 5° de la disposition à l'examen sera omis et l'ensemble de l'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 2

1. La disposition examinée prévoit que le Gouvernement peut reconnaître une seule association interuniversitaire d'aide à la performance sportive.

Or, aucune disposition de l'avant-projet n'énonce les critères sur la base desquels le Gouvernement devra choisir la seule association reconnue dans l'hypothèse où plusieurs associations répondant aux conditions fixées par l'avant-projet solliciteraient une reconnaissance.

Cette lacune doit être comblée par l'avant-projet lui-même car il y va d'un élément essentiel de la réglementation envisagée. Il ne se conçoit en effet pas qu'un dispositif décréteil qui prévoit la possibilité de reconnaître et de subventionner une seule association n'énonce pas les règles précises sur la base desquelles l'association qui sera en définitive retenue pourra être sélectionnée. L'article 3 de l'avant-projet ne pallie pas la difficulté, les conditions qu'il énonce étant d'une généralité telle que plusieurs associations peuvent y satisfaire ⁶.

2. Comme il n'est pas exclu qu'il y ait plusieurs associations qui satisfont aux conditions prévues à l'article 3 et aux critères de sélection qui devront être déterminés par le législateur décréteil, il convient également d'instaurer une procédure d'appel public aux candidats ⁷.

Article 3

1. L'alinéa 1^{er}, 3°, impose, au titre de condition de reconnaissance de l'association, le fait pour l'association « d'être majoritairement administrée par des membres du personnel académique de ces universités, membres des facultés ou départements des sciences de la motricité, actifs dans l'évaluation de l'accompagnement des sportifs de haut niveau ».

⁴ Article 69 de la même loi spéciale.

⁵ Article 87 de la même loi spéciale.

⁶ Voir en ce sens l'avis 41.621/4 précité.

⁷ Voir en ce sens l'avis 41.621/4 précité.

Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par les termes « être administrée », et en quoi cette condition se concilie ou s'articule avec celle imposée par l'article 3, alinéa 1^{er}, 6°, qui consiste à « être dirigée par un organe de gestion composé d'au moins 6 membres issus et désignés par les différentes Universités, membres de l'association ».

2. Le 9° prévoit que l'association doit communiquer annuellement à l'administration, notamment

« d) le bilan comptable relatif à l'année antérieure et le budget de l'année en cours ;

e) une copie des statuts et, le cas échéant, de toute modification de ceux-ci ;

f) la composition actualisée du conseil d'administration ».

– S'agissant du bilan comptable⁸ et du budget de l'année en cours, l'auteur de l'avant-projet perd de vue que ces informations sont versées dans le dossier tenu au nom de l'association au greffe du tribunal de commerce conformément à l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'. Dans un souci de simplification administrative, il n'y a pas lieu d'imposer une telle obligation alors que toute personne ou toute administration qui en fait la demande peut avoir accès à ce dépôt public de documents⁹.

– S'agissant des statuts, de leur modification ou de la composition du conseil d'administration, les dispositions appellent l'observation suivante.

Dans l'avis 54.284/4 donné le 6 novembre 2013 sur un projet d'arrêté 2013/666 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 14 avril 2005 portant application du décret relatif aux subventions pour l'achat, la construction, la rénovation, l'aménagement, l'équipement, l'extension et l'ameublement de certains centres, services, maisons, organismes ou initiatives d'habitations protégées relevant de la politique de l'action sociale, de la famille et de la santé', la section de législation a fait l'observation suivante :

« Dès le moment où le demandeur s'identifie comme une a.s.b.l., cette personne morale possède une dénomination propre en vertu de l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'. Or, en vertu des articles 4, 1°, et 5 de la loi du 16 janvier 2003 'portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréée et portant diverses dispositions'¹⁰, cette personne morale est enregistrée dans la

⁸ La section de législation se demande s'il s'agit du « bilan » ou des comptes annuels comme le prévoit l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', ces obligations variant selon la taille des associations visées.

⁹ Voir également l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Ass. comm. fr., 2007-2008, n° 141/1, pp. 101-112).

¹⁰ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir également l'article 6, § 1^{er}, 1°, de la loi du 16 janvier 2003.

Banque-Carrefour des Entreprises, ce qui atteste d'une part de son existence – ce que l'administration peut aisément vérifier – et permet d'autre part l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements ¹¹.

La communication envisagée est donc inutile et la disposition sera omise » ¹².

La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

L'article 13 appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations dans le même souci de simplification administrative.

Article 10

1. Comme le suggère l'Inspectrice générale des Finances, dans son avis donné sur le texte en projet le 18 octobre 2013, il y a lieu de préciser que l'indexation envisagée est liée à l'indice-santé, le mode de calcul de l'indexation, ainsi que le moment à dater duquel l'indexation s'applique.

2. Il n'y a pas lieu de prévoir que « le montant de la subvention, tel qu'indexé, est inscrit nominativement au budget de la Communauté française ».

Article 11

L'article 11 de l'avant-projet charge l'administration non seulement de « fournir » un formulaire déterminé au demandeur de la subvention mais également de « fixer » ce formulaire.

S'agissant du pouvoir ainsi confié à l'administration, il est en premier lieu renvoyé à l'observation particulière faite ci-avant à propos de l'article 1^{er}, 5°, de l'avant-projet.

Par ailleurs, et en tout état de cause, l'administration ne peut-être chargée de « fixer » un formulaire dès lors que, comme le Conseil d'État l'a souvent rappelé, aucun pouvoir réglementaire ne peut être confié à celle-ci.

¹¹ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Le numéro d'entreprise permet via la Banque Carrefour des Entreprises la consultation des données enregistrées sur le site du SPF Justice. Voir, sur cet aspect, l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Ass. comm. fr., 2007-2008, n° 141/1, pp. 101-110) et l'avis 46.147/4 donné le 1^{er} avril 2009 sur un projet devenu l'arrêté n° 2009/139 du 28 mai 2009 'relatif à l'agrément des services spécialisés en matière d'accessibilité de l'espace social aux personnes handicapées', spécialement l'observation sous l'article 6 et la note de bas de page 5.

¹² Voir également l'avis 55.083 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet de décret 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère'.

Le texte en projet sera revu de sorte qu'il confie au Gouvernement le soin de « fixer » ou mieux, d'« arrêter » le formulaire concerné.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS