CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.199/4
du 30 mars 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives'

Le 3 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 mars 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, 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 30 mars 2015.

*

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

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Pour l'essentiel, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, alinéa 4, l'article 4, § 3, alinéa 2, l'article 22 et l'article 23 du décret du 25 février 1999 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives' (ci-après, le décret du 25 février 1999), le cas échéant combinés avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', disposition qui confère au Gouvernement le pouvoir général d'exécution des décrets [1].

L'alinéa 1er sera dès lors remplacé par les deux alinéas suivants :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 20 ;

Vu le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives, l'article 2, alinéa 4, modifié par le décret du 11 avril 2014, l'article 4, § 3, alinéa 2, remplacé par le décret du 11 avril 2014, l'article 22 et l'article 23 ; ».

2. Aux alinéas 3 et 4, les dates de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget seront mentionnées, à savoir, respectivement, le 26 septembre 2014 et le 16 octobre 2014.

3. À l'alinéa 6, il convient de remplacer les mots « l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° , » par les mots « l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, ».

4. Après le proposant, il y a lieu de mentionner la délibération collégiale par la formule « Après délibération » [2].

---

[1] Par exemple, s'agissant des dispositions relatives à la liquidation des subventions.

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2. Voir l'avis 55.578/4 donné le 26 mars 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 'modifiant certaines dispositions du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé,

DISPOSITIF

Article 3

L'article 2, alinéa 3, 2°, du décret du 25 février 1999 exclut « le matériel d'entretien » des investissements pouvant être subventionnés au titre de « l'acquisition du premier équipement sportif, nécessaire au fonctionnement de l'installation immobilière visée au 1° ». Cette exclusion n'a pas été revue ultérieurement par le législateur. Dès lors, à l'article 3, 4°, en projet, il n'appartient pas au Gouvernement de prescrire que seul « le petit matériel d'entretien » est exclu des investissements susceptibles d'être subventionnés au titre de « l'acquisition du premier équipement sportif, nécessaire au fonctionnement des infrastructures visées aux […] 1° et 2° […] ». [3] La disposition sera revue de façon à ce que l'exclusion vise « le matériel d'entretien », comme c'est le cas à l'article 3, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 que l'article 24 du projet abroge.

Article 4

L'article 4 se borne à paraphraser, en y apportant en outre quelques nuances, des règles qui résultent déjà de l'article 4, § 2, du décret du 25 février 1999.

Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou de paraphraser, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Il n'appartient pas non plus au Gouvernement d'ajouter à une règle de nature législative ou d'en modifier la portée.

L'article 4 sera donc omis.

Article 5

1. L'article 5, § 1er, 1°, de l'arrêté en projet habilite l'administration à établir un formulaire de dossier technique, qui sera disponible sur son site internet.

Deuxième partie, Livre V, Titre IX, Chapitre III, relatives aux centres de formation et d'insertion socioprofessionnelle adaptés'.

[3] Il en va ainsi quelles que soient les considérations qui ont été exprimées à ce propos à l'occasion des modifications apportées par le décret du 11 avril 2014 'modifiant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1007/1, p. 2).

Il n'est pas admissible que les agents d'une administration qui ne répondent pas politiquement de leurs actes, soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

La délégation prévue par le texte en projet n'est donc admissible qu'à la seule condition que le formulaire concerné n'ajoute, ne précise, ou ne retranche aucun élément au dossier technique dont le contenu est arrêté par le texte en projet.

Afin d'éviter toute insécurité juridique et tout risque de contestation éventuelle quant à ce, il est préférable d'habiliter, non pas l'administration, mais le ministre compétent, à arrêter le formulaire concerné.

Une observation identique vaut pour l'article 9, alinéa 1er, 1° et pour l'article 15, § 1er, 1°, et § 4, alinéa 2.

2. Le paragraphe 4, qui règle notamment l'hypothèse visée par l'article 4, § 3, 4°, du décret du 25 février 1999 n'impose pas que le dossier technique comprenne les documents permettant de vérifier que l'ensemble des conditions imposées par la disposition décrétale concernée sont remplies. Il en va spécialement ainsi des conditions prévues aux a) et c) de l'article 4, § 3, 4°.

Le paragraphe 4 sera complété en conséquence.

3. Au paragraphe 4, 8°, la disposition en projet prévoit que le dossier technique comprend « une copie de la publication au *Moniteur belge* des statuts du demandeur et de ses modifications ».

En vertu des articles III.16, § 1er, 1°, et III.17 du Code de droit économique, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises [4] et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique [5]. En vertu de l'article III.31 du même code, des données visées à l'article III.29, § 1er, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises sont accessibles par un site internet libre

[4] Voir également l'article III.18, § 1er, du même Code.

[5] Voir dans le même sens l'avis 56.023/4 donné le 7 mai 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2013 'portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments', l'observation sous l'article 61, l'avis 54.467/4 donné le 9 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en créant des services d'aide et de soins aux personnes prostituées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 974/1, pp. 6-8), l'avis 54.802/4 donné le 29 janvier 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 'relatif aux modalités d'agrément et de fonctionnement des conseils cynégétiques' et l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet de décret 'relatif aux arts plastiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42-53).

d'accès, lequel permet l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements [6].

Par ailleurs, en vertu de l'article 26*novies*, § 1er, alinéas 1er et 2, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', il est tenu au greffe du tribunal de commerce un dossier pour chaque association sans but lucratif belge ayant son siège dans l'arrondissement, dossier qui contient notamment les statuts de l'association, leurs modifications ainsi que le texte coordonné des statuts suite à leur modification [7].

Dans un souci de simplification administrative, la disposition sera revue à la lumière de cette observation.

4.1. Le paragraphe 12 de la disposition à l'examen est ainsi rédigé :

> « Le ministre publie annuellement au *Moniteur belge* une circulaire formant appel à projet à l'attention de toutes les écoles de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, organisées ou subventionnées par la Communauté française ».

Cette disposition entend mettre en œuvre l'article 4, § 3, 5°, alinéa 2, du décret du 25 février 1999, qui habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de la procédure d'appel à projets visé à l'alinéa 1er, et à arrêter son lancement annuel.

Au regard de cette habilitation, le paragraphe 12 appelle les observations suivantes.

4.2. Ce paragraphe 12 se borne à prévoir que le ministre publie annuellement au *Moniteur belge* une circulaire formant appel à projet.

Outre que le terme circulaire est inapproprié et qu'il convient, plus simplement, de mentionner la publication d'« un appel à projet », cette modalité, qui est la seule prévue par le projet, n'est pas suffisante au regard de l'habilitation conférée au Gouvernement, rappelée ci-avant. Les modalités précises de cet appel à projet, en terme, entre autres, de date ou de période et de délai de réponse, font en effet défaut.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

4.3. Contrairement au paragraphe 12 de la disposition à l'examen, l'article 4, § 3, 5°, alinéa 1er, e), du décret du 25 février 1999 ne limite pas l'appel à projets aux écoles fondamentales et secondaires.

---

[6] 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).

[7] Voir plus précisément l'article 26*novies*, § 1er, alinéa 2, 1°, 6° et 7°, de la loi du 27 juin 1921.

Le paragraphe 12 sera revu en conséquence.

Article 6

L'alinéa 1er relève de l'organisation interne du département et n'a pas sa place dans un arrêté réglementaire. Il constitue la matière d'une circulaire ou d'une note de service que le ministre peut adresser à son administration concernant les procédures de fond et de forme à respecter pour l'instruction des dossiers [8].

Une observation identique vaut pour l'article 10 et l'article 16 du projet. Il en va de même pour l'article 12, alinéa 3, du projet, ainsi que, *mutatis mutandis*, pour l'article 20, alinéas 2 et 3 du projet.

Article 11

Cette disposition a pour effet de déléguer à « l'administration » la compétence d'approuver le dossier technique, compétence que le décret attribue au Gouvernement (voir les articles 12 et 13 du décret du 25 février 1999).

La compétence déléguée en l'espèce à l'administration est de nature essentiellement technique et sa mise en œuvre prend place dans une procédure au cours de laquelle le Gouvernement, en l'espèce le ministre qu'il délègue, intervient à un stade antérieur (l'accord de principe sur le projet d'investissement du ministre prévu à l'article 10 du projet) et à un stade postérieur (l'accord du ministre sur le dossier d'attribution du marché prévu à l'article 12 du projet) relativement à la subvention sollicitée.

Rien ne s'oppose à ce que ce soit l'administration qui prenne les décisions individuelles concernant l'approbation du dossier technique concrétisant le projet d'investissement préalablement approuvé par le ministre.

Il conviendrait toutefois que la délégation ne soit pas effectuée au profit de l'administration mais au profit du ou des fonctionnaires que le Gouvernement entend désigner spécialement pour approuver les dossiers techniques introduits par les demandeurs d'une subvention [9].

Par ailleurs, il y a lieu de préciser quels sont les critères à prendre en compte pour déterminer si le projet est pertinent ou pas.

L'article 11 sera revu à la lumière de ces observations.

---

[8] Voir, en ce sens, l'avis 40.246/4 donné le 2 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juin 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives'.

[9] *Idem.*

Article 14

Au 4°, la section de législation ne voit pas quelles sont les installations « visées aux alinéas 4° et 5° ».

La disposition doit être clarifiée.

Article 15

1. Les termes « Le dossier technique » seront précédés de la mention « § 1er ».

Dans la suite du texte, les mentions « § 1er », « § 2 », « § 3 » et « § 4 » seront remplacées par les termes « 1° », « 2 ° », « 3° » et « 4° ».

Au sein des nouveaux « 1° » et « 2° », les « 1° », « 2° », « 3° » et « 4° » seront remplacés par les mentions « a) », « b) », « c) », et « d) ».

2. Les quatre derniers alinéas seront groupés dans un même paragraphe. Les mots « Les documents visés aux paragraphes 1 à 4 » seront remplacés par les mots « § 2. Les documents visés au paragraphe 1er ».

Article 18

1. L'article 18 du projet, qui a trait aux subventions pour l'acquisition de l'équipement sportif nécessaire au fonctionnement et à l'exploitation d'une infrastructure sportive est ainsi rédigé :

> « Le bénéficiaire possède la pleine jouissance et supporte la totalité des frais d'entretien et de réparation du matériel subventionné. Il assume l'entière responsabilité de son utilisation et de sa bonne conservation.
>
> En cas de cession, vol, destruction du matériel subventionné ou de dissolution de l'organisme bénéficiaire de la subvention endéans la période de dix ans visée à l'article 25 du décret, le bénéficiaire est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention.
>
> Le remboursement se fait au *prorata* des années durant lesquelles l'affectation n'a pas été respectée par le bénéficiaire.
>
> Tout ou partie de subvention non justifiée pourra être récupérée sur les montants de toute subvention accordée ultérieurement à l'allocataire sur base du décret ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 25, § 2, du décret du 25 février 1999, qui dispose comme suit :

> « § 2. L'allocataire qui ne maintient pas l'affectation de l'équipement, telle que définie dans la demande d'octroi de subvention, pendant une durée minimale de

dix ans à dater de sa mise en service, rembourse sans délai le montant de la subvention. En cas de perte, du vol ou de la destruction de l'équipement subventionné, le bénéficiaire en informe le Ministre au stade du constat. Il fait de même en cas de dissolution de l'organisme bénéficiaire.

Le remboursement se fait *au prorata* des années durant lesquelles l'affectation n'a pas été respectée.

Durant ladite période de dix ans, sous peine de remboursement de la subvention au *prorata* des années non justifiées, l'allocataire soumet préalablement au Ministre pour accord tout acte de cession à titre onéreux ou à titre gratuit de l'équipement subventionné ».

2.1. Au regard notamment de cette disposition décrétale, l'article 18 appelle les observations suivantes.

2.2. L'article 18, alinéa 1er, énonce une règle qui va de soi et s'avère donc inutile. Cet alinéa sera omis.

2.3. L'article 18, alinéas 2 et 3, ne tient pas compte de la possibilité de cession à titre onéreux ou gratuit, que l'article 25, § 2, du décret du 25 février 1999 offre au bénéficiaire de la subvention, moyennant accord du Ministre : ainsi, l'article 18 est rédigé de manière telle que le remboursement proportionnel de la subvention doit intervenir en cas de cession, sans limiter cette hypothèse à celle de la cession qui n'aurait pas été autorisée préalablement par le Ministre.

Par ailleurs, le même alinéa n'envisage pas le cas de la « perte » du matériel, pourtant envisagée par l'article 25, § 2, du décret.

Il en résulte qu'en réalité, l'article 18, alinéas 2 et 3, à l'examen reproduit partiellement la teneur de règles qui figurent déjà à l'article 25, § 2, du décret, tout en en modifiant l'objet et la portée.

Or, comme mentionné à l'observation particulière relative à l'article 4, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire ou de paraphraser, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative, par surcroît lorsque, ce faisant, il modifie cette règle.

Pour ce motif, les alinéas 2 et 3 de l'article 18 seront omis.

2.4. L'article 18, alinéa 4, est rédigé comme suit :

« Tout ou partie de subvention non justifiée pourra être récupérée sur les montants de toute subvention accordée ultérieurement à l'allocataire sur base du décret ».

Cet alinéa met ainsi en place une forme de mécanisme de compensation.

Ce faisant, il règle une question qui est déjà réglée, de manière différente, tant par l'article 14 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' que par l'article 61, 6°, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon'.

Il résulte en effet de ces dispositions législatives que l'instance subsidiante peut surseoir au paiement des subventions aussi longtemps que, pour des subventions analogues reçues antérieurement, le bénéficiaire reste en défaut de produire les justifications requises ou de se soumettre au contrôle, sur pièces ou sur place, de l'instance subsidiante.

Il n'appartient pas au Gouvernement wallon de mettre en place un système différent de celui ainsi prévu par le législateur.

L'article 18, alinéa 4, sera donc omis.

3. En conclusion, pour les motifs évoqués ci-avant, l'article 18 sera omis dans sa totalité.

Article 19

L'article 18 du décret du 11 avril 2014 'modifiant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives', lequel est entré en vigueur le 16 mai 2014 [10], prévoit que :

> « Les demandes introduites avant l'entrée en vigueur du présent décret restent soumises aux dispositions en vigueur au moment de leur introduction ».

L'article 19 du projet qui prévoit que « les demandes de subventions [...] introduites avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté restent soumises aux dispositions antérieurement en vigueur » ne peut donc être admis en ce qu'il exclut l'application de l'arrêté en projet pour les demandes introduites entre la date d'entrée en vigueur du décret du 11 avril 2014 et celle de l'arrêté en projet.

L'article 18 du décret du 11 avril 2014 étant par ailleurs suffisamment clair, mieux vaut omettre l'article 19 du projet.

Une observation identique vaut pour l'article 23 du projet.

[10] À savoir le dixième jour suivant celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Article 21

1. L'alinéa 1er de l'article 21 du projet dispose que :

« Le montant de la subvention est calculé en appliquant le taux de subvention fixé par le décret au montant subsidiable ».

Cette disposition a donc pour seul objet de rappeler l'applicabilité des taux de subvention fixés par le décret du 25 février 1999.

Pour les raisons évoquées à l'observation particulière relative à l'article 4 du projet, une telle façon de procéder n'est pas admissible.

L'alinéa 1er de l'article 21 sera omis.

2. Les alinéas 2 à 5 de l'article 21 entendent arrêter des règles générales et abstraites relatives à la fixation de montants maxima subsidiables.

Or, si l'article 21 du décret du 25 février 1999 permet au Gouvernement de fixer des plafonds aux montants totaux des dépenses subsidiables, ce pouvoir ne peut être exercé que relativement à des projets déterminés, c'est-à-dire au cas par cas.

Les alinéas 2 à 5 de l'article 21 du projet sont donc dépourvus de fondement juridique.

Ils seront omis.

3. En conclusion l'article 21 sera omis dans sa totalité.

Article 22

L'article 22 du projet impose une mesure qui n'est nullement prévue par le décret du 25 février 1999 et que le Gouvernement n'est pas habilité à adopter.

L'article 22 est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY