



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.341/4
du 3 mai 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
germanophone 'portant exécution du décret du
23 janvier 2017 visant à promouvoir le tourisme, en ce qui
concerne le subventionnement d'organismes touristiques'

Le 10 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Ministre-Présidente, Ministre de la Culture, de l'Emploi et du Tourisme de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement 'portant exécution du décret du 23 janvier 2017 visant à promouvoir le tourisme, en ce qui concerne le subventionnement d'organismes touristiques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mai 2017.

*

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 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Une série de dispositions de l'arrêté en projet accordent des délégations au « département du Ministère de la Communauté germanophone compétent en matière de Tourisme ».

Ainsi, ce département est chargé de « mettre à disposition » des formulaires de demande de subvention (articles 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 8, § 2, alinéa 1^{er}, du projet), est autorisé à demander d'autres documents justifiant les dépenses (article 2, § 1^{er}, alinéa 4, du projet) et est habilité à fixer la catégorie dans laquelle le centre d'information est classé, le montant du subside forfaitaire correspondant, les modalités de la liquidation et, le cas échéant, les montants d'éventuels remboursements (articles 3, § 2, 4, alinéa 2, et 5, alinéa 2, du projet).

Or, conformément à l'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ¹, seul le Gouvernement, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Parlement. Selon les principes établis par l'article 69 de la même loi spéciale ², le Gouvernement délibère collégalement de toutes affaires de sa compétence, sans préjudice des délégations qu'il accorde.

Au regard de ces règles, il ne se conçoit pas que le Gouvernement délègue, non à l'un de ses membres, mais directement à l'administration ou à un fonctionnaire le pouvoir de prendre toutes les décisions entrant dans les missions du service.

Il convient dès lors que l'arrêté en projet ne délègue le pouvoir de décision qu'à celui de ses membres auquel il entend confier la responsabilité du service, en lui réservant si nécessaire la faculté de subdéléguer au chef de département le pouvoir de prendre certaines décisions que l'arrêté devra déterminer.

¹ Rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

² *Ibid.*

À cet égard, il convient également d'observer que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres.

Par conséquent, les délégations visées doivent être remplacées par des délégations au ministre qui a le Tourisme dans ses attributions.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, les points 3, 4 et 5 seront omis puisque ces définitions résultent déjà de l'article 3, 6°, 7° et 8°, du décret du 23 janvier 2017 'visant à promouvoir le tourisme'.

Article 2

1. Selon l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 23 janvier 2017, les centres d'information touristique obtiennent, selon la catégorie, un subside forfaitaire annuel pour les frais de fonctionnement et de personnel. Ils ont droit à un subside pour l'année de la demande, lorsque la demande de subsides a été introduite pour le 31 mars au plus tard (article 22, § 2, alinéa 3, du décret).

Contrairement au syndicat d'initiative, qui est défini par l'article 3, 7°, du décret comme « tout organisme qui, depuis un an au moins et sous quelque dénomination que ce soit, est actif dans le secteur touristique au niveau local », le décret ne prévoit ni dans son article 3, 8°, ni dans son article 22 que le centre d'information touristique doit, depuis un an au moins, être actif dans le secteur touristique.

L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, selon lequel la première demande de subside ne peut être déposée qu'après la première année d'activités, prévoit donc une condition qui n'est pas compatible avec les dispositions décrétales précitées.

Par conséquent, cet alinéa doit être omis.

2.1. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, précise, en son point 1, que la demande est accompagnée « d'un extrait des comptes salariaux du personnel contractuel ». Le même article prévoit, par ailleurs en son paragraphe 2, alinéa 2, point 2, que lors de la première demande, celle-ci contiendra « les contrats de travail du personnel ».

Interrogé sur la question de savoir quelle est l'intention de l'auteur du projet de requérir du demandeur de tels documents, la fonctionnaire déléguée a répondu :

« Absicht bei der Anfrage der Lohnkonten war es zu sehen, ob die erforderliche Mindestanzahl beschäftigter Arbeitnehmer pro Infostelle auch erfüllt wurde. Der Zuschuss ist ja ein Zuschuss für Personal- und Funktionskosten.

Aber eigentlich ist die Angabe ungenau - und je nach Lesart übertrieben oder nicht zielführend.

Wir brauchen das weder pro Arbeitnehmer pro Monat noch eine Gesamtsumme auf Jahresbasis, aus der dann die Anzahl und der Beschäftigungsumfang nicht ersichtlich ist.

Nach Telefonat mit zwei Sozialsekretariaten wäre folgende Formulierung korrekter/ besser/ angemessener:

- eine Gesamtaufstellung der beschäftigten Arbeitnehmer mit Beschäftigungsumfang im Tätigkeitsjahr, etwa die Lohnzusammenfassung für die Lohnkarten oder die Lohnkarten selbst ».

Il apparait de cette réponse que l'objectif de l'auteur du projet est de s'assurer que le demandeur dispose d'un personnel en nombre suffisant et occupé selon des régimes de travail qui garantissent l'effectivité des heures d'ouverture du centre d'information touristique.

Dès lors que la transmission de documents tels les « comptes salariaux » ou le contrat de travail comportent, par essence, des données qui touchent à la vie privée du travailleur³, il convient que l'auteur du projet adapte le texte de manière à ne requérir du demandeur que les éléments pertinents de nature à atteindre l'objectif poursuivi dans le respect du principe constitutionnel du respect du droit à la vie privée : en l'occurrence, la

³ Sur cet aspect et la recherche de la moindre immixtion, voir notamment l'avis 54.520/4 donné le 11 décembre 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 'modifiant l'arrêté du 29 mars 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54520.pdf>, l'avis 51.161/4 donné le 23 avril 2012 sur un projet d'arrêté royal 'créant une Commission nationale de sûreté aéroportuaire chargée d'effectuer la vérification de sécurité visée à l'article 22sexies de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51161.pdf>, l'avis 49.830/4 donné le 6 juillet 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 2011 'portant application du décret du 30 avril 2009 relatif au développement des pratiques de lecture organisé par le Réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/49830.pdf>, l'avis 47.714/4 donné le 8 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 'portant application du décret du 30 avril 2009 relatif à l'agrément en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions aux réseaux et aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes ainsi qu'à la reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47714.pdf>, l'avis 46.513/4 donné le 19 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 4 juin 2009 'portant application du décret du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46513.pdf> et l'avis 34.655/4 donné le 8 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 'relatif à l'insertion sociale' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34655.pdf>, (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 515/1, pp. 18-22).

La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial' et le Code wallon du développement territorial - Partie réglementaire.

mention du nombre de travailleurs occupés avec l'indication de leurs régimes de travail respectifs semble suffire.

La disposition sera revue en conséquence.

2.2. Une observation similaire vaut pour l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du projet qui sera revu pour n'exiger du demandeur que la mention de la date de début d'occupation du travailleur nouvellement engagé.

2.3. Ces observations valent *mutatis mutandis* pour l'article 2, § 2, alinéa 2, point 3, en ce qu'il prévoit que, parmi les documents à fournir en accompagnement de la première demande, doit figurer « le contrat de location pour les biens immeubles occupés »⁴.

Articles 7 et 8

L'article 7, § 1^{er}, prévoit la possibilité pour les syndicats d'initiative et les associations faîtières de demander des subsides « pour des initiatives innovantes visant à promouvoir le tourisme ». Ce faisant, il paraphrase de manière incorrecte l'article 21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 23 janvier 2017, en vertu duquel les syndicats d'initiative et les associations faîtières peuvent obtenir des subsides « pour des initiatives particulières et innovantes ayant un caractère touristique et régional marqué ». Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire des dispositions décrétales ni, *a fortiori*, d'y procéder de manière incorrecte.

En conséquence, il convient de réécrire le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme suit :

« Conformément à l'article 21 du décret, les syndicats d'initiative et les associations faîtières introduisent une demande de subside au moyen du formulaire, sur support électronique ou papier, mis à disposition par le ministre (la suite comme au projet) ».

Une observation analogue vaut pour l'article 8, § 1^{er}, du projet, l'article 23 du décret du 23 janvier 2017 énonçant en effet que les subsides que peuvent solliciter les syndicats d'initiative, les associations faîtières et les pouvoirs organisateurs des centres

⁴ Voir, sur cette question, notamment l'avis 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2014 'relatif aux arts plastiques' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54859.pdf> (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42-53), l'avis 54.834/4 donné le 2 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté 2013/667 du Collège de la Commission communautaire française du 19 septembre 2013 'modifiant l'arrêté 2002/490 du Collège de la Commission communautaire française du 27 février 2003 portant règlement de l'octroi de subventions à l'investissement aux maisons d'accueil' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54834.pdf>, l'avis 46.428/4 donné le 5 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 'déterminant les modalités d'application du décret du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/46428.pdf> et l'avis 34.642/4 donné le 12 février 2003 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 mai 2004 'relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite des véhicules à moteur' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34642.pdf>.

d'information touristique visent à l'acquisition de biens d'équipement « ne relevant pas de l'infrastructure », précision qui ne figure plus dans le dispositif à l'examen.

Article 9

Il résulte de l'article 9 du projet que l'arrêté en projet aura un effet rétroactif.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de l'arrêté en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY