



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.544/4
du 13 janvier 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
du décret du 03 décembre 2020 relatif aux subventions
octroyées à certains investissements en matière
d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du
gouvernement wallon du 9 juillet 2015, relatif aux subventions
octroyées à certains investissements en matière
d'infrastructures sportives'

Le 18 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget et des Finances, des Aéroports 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 'portant exécution du décret du 03 décembre 2020 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juillet 2015, relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dans son avis n° 68.163/4 donné le 12 novembre 2020 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juillet 2015, relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives', la section de législation avait formulé l'observation suivante :

« L'avant-projet à l'examen a pour objet d'organiser le subventionnement d'infrastructures sportives, lesquelles relèvent de la matière des 'sports' mentionnée à l'article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', au titre de matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution. En application de l'article 138 de la Constitution, l'exercice de la compétence en ce qui concerne les infrastructures sportives a, pour ce qui concerne le territoire de la région de langue française, été transféré de la Communauté française à la Région wallonne ¹.

L'article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 a succédé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise', qui précisait que, parmi les matières culturelles, figuraient 'l'éducation physique, les sports et la vie en plein air'.

L'avant-projet de décret à l'examen règle donc une matière culturelle au sens que recevait cette notion dans l'article 2, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi du 21 juillet 1971 avant son abrogation et au sens que lui donne l'article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il s'ensuit que l'avant-projet de décret entre dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la loi du Pacte culturel), ainsi circonscrit :

'Art. 2. Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59bis, § 2, 3^o, de la Constitution.

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Article 3, 1^o, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et article 3, 1^o, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

Lesdites matières culturelles ne comprennent pas les mesures qui relèvent essentiellement du droit pénal, du droit social, du droit fiscal et de la réglementation économique.

Il faut entendre par autorités publiques notamment : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et des fédérations de communes, les associations intercommunales, les commissions culturelles française et néerlandaise de l'agglomération bruxelloise et les établissements publics relevant de ces autorités'.

Les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel disposent comme suit :

‘Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité'.

Il résulte de l'article 6 reproduit ci-avant que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé²⁻³, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : La section de législation s'est prononcée en ce sens dans les avis n° 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45780.pdf> ; n° 45.788/4 donné le 2 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/1, pp. 75-84, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/45788.pdf> ; n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 70-89, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/62677.pdf> ; n° 64.139/VR donné le 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 732/1, pp. 23-33, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64139.pdf> ; n° 64.140/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de radiofréquences dans la bande 87.5-108 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 746/1, pp. 18-26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64140.pdf> ; n° 64.141/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de la fréquence Liège 88.5 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 747/1, pp. 12-20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64141.pdf> ; n° 64.285/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté

matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis dans ces matières, leur consultation constituant une formalité préalable à caractère obligatoire.

En l'espèce, il n'apparaît pas à la lecture du dossier communiqué à la section de législation que l'avant-projet de décret a été soumis à l'avis d'un organe dont la composition répond aux exigences de la loi du Pacte culturel.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité »⁴.

La même observation vaut en l'espèce.

française et la Communauté germanophone relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108 MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 745/1, pp. 24-34, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64285.pdf>; n° 64.612/VR donné le 23 janvier 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films'; n° 64.613/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 750/1, pp. 11-17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64613.pdf> et n° 64.614/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction cinématographique du 16 mai 2018 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et la République orientale d'Uruguay', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 752/1, pp. 10-14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64614.pdf>. assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 745/1, pp. 24-34, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64285.pdf>; n° 64.612/VR donné le 23 janvier 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films'; n° 64.613/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 750/1, pp. 11-17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64613.pdf> et n° 64.614/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction cinématographique du 16 mai 2018 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et la République orientale d'Uruguay', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 752/1, pp. 10-14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64614.pdf>.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : S'agissant spécialement des infrastructures sportives, voir l'avis 65.336/VR donné le 19 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65336.pdf>.

⁴ Avis n° 68.163/4 donné le 12 novembre 2020 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juillet 2015, relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68163.pdf>.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la consultation de l'association des établissements sportifs et de l'association interfédérale du sport francophone ne dispense pas l'auteur du projet d'accomplir cette formalité, ces associations ne réunissant en effet pas les conditions prévues par la loi du Pacte culturel ⁵.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, la mention des articles 14, alinéa 5, 16, alinéas 2 et 4, et 20 §§ 1^{er} et 4, du décret du 3 décembre 2020 sont erronées et seront remplacées, si telle est l'intention de l'auteur du projet, par la mention des articles 15, alinéa 5, 17, alinéas 2 et 4 et 19, §§ 1^{er} et 4 du même décret, sous réserve toutefois, en ce qui concerne cette dernière disposition, de l'observation formulée ci-après sous les articles 22 à 25 du projet.

DISPOSITIF

Article 4

1.1. À la question de savoir comment seront désignés et combien seront les membres des deux conseils des utilisateurs visés à l'article 4, la déléguée du Ministre a donné ces précisions :

« § 1^{er} (conseil des utilisateurs infras scolaires) : Les membres sont désignés par les groupements sportifs utilisant l'infrastructure subsidiée. Chaque club utilisateur désigne un représentant. Le gestionnaire de l'infrastructure faisant partie du conseil également. Le nombre varie donc en fonction du nombre de clubs utilisateurs.

§ 2 (conseil utilisateurs infrastructure sportive de quartier) : les riverains du quartier désignent leurs représentants. Ceux-ci sont accompagnés au sein du conseil de représentants de l'autorité publique ainsi que du gestionnaire de l'infrastructure ».

Conformément à cette explication, le projet précisera que le conseil des utilisateurs des infrastructures scolaires est composé, outre du gestionnaire de l'infrastructure, d'un représentant par groupement sportif utilisateur de celle-ci.

1.2. Par ailleurs, la création de conseils des utilisateurs des infrastructures sportives de quartier est prévue à l'article 2, 4^o, du projet.

Cette disposition ne contient pas de délégation au ministre pour définir le nombre et les modalités de désignation des représentants du quartier, de l'autorité publique ayant validé le programme d'animation et du gestionnaire de l'infrastructure, lesquels sont appelés à siéger au sein de ces conseils. Par conséquent, il est recommandé d'insérer ces précisions dans le projet.

⁵ Ce qui justifie que ces formalités soient portées en considérants au préambule.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, gagnerait à être rédigé comme suit :

« Le conseil des utilisateurs se réunit au moins deux fois par an, dès la fin des travaux qui ont fait l'objet de la subvention ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour le paragraphe 2, alinéa 3.

Article 7

1. La déléguée du Ministre a apporté les explications suivantes quant aux « annexes types », visées à l'alinéa 1^{er}, 2^o :

« Le formulaire type est en cours de rédaction par l'administration régionale. Il sera mis en ligne via les plateformes électroniques permettant de déposer les demandes de subventions (dématérialisation). Ce formulaire reprendra les renseignements nécessaires afin de permettre à l'administration de juger de la recevabilité du projet (identité du demandeur, nature du projet). Il devra être accompagné des annexes reprises aux 1^o à 4^o.

Les annexes types évoquées au 2^o reprendront les critères de recevabilité énoncés à l'article 6 du décret et permettront au demandeur de préciser en quoi le projet déposé répond audits critères [...] ».

Eu égard à ce qui précède, habilitation sera donné au ministre pour établir les annexes-types.

2. Conformément à l'article 2, 3^o, du projet, l'alinéa 2 sera complété par la date du décret qu'il vise.

Article 9

L'alinéa 4 prévoit qu'« à défaut de notification de la décision dans les délais précités, la demande d'octroi de subvention est jugée recevable ».

Il organise ainsi un régime de décision implicite.

Ceci ne peut être admis dès lors que la mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', sans qu'aucune disposition de nature législative ne l'autorise.

La disposition sera revue en conséquence, par exemple en énonçant que passé ce délai, la demande est examinée au fond.

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, la référence à l'article 9, alinéa 4, du projet sera remplacée par une référence à l'article 9, alinéa 3, du projet.

Article 17

Au paragraphe 1^{er}, 3°, les mots « à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2° » seront remplacés par les mots « aux 1° et 2° ».

Article 22

À la question de savoir quels investissements précis sont visés par le paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, la déléguée du Ministre a répondu :

« [Il s'agit des] investissements pour lesquels il est possible d'établir des plafonds tenant compte des coûts du secteur de la construction.

Ces prix sont calculés en fonction des coûts réels de la construction ou de coûts réels de certains types d'investissements (éclairage, terrains sportifs, ...). Il est indispensable de maintenir ces prix plafonds afin que l'administration régionale puisse établir les calculs des subventions le plus justement possible et d'éviter que les auteurs/porteurs de projets ne surestiment leurs dossiers. Les prix plafonds sont donc arrêtés sur base des coûts de la construction.

Il ne serait pas judicieux d'annexer la liste des prix plafonds à l'AGW car elle doit pouvoir rester évolutive et tenir compte de l'évolution du secteur ».

La disposition à l'examen se fonde sur l'article 4, § 2, du décret du 3 décembre 2020, rédigé comme suit :

« Le Gouvernement peut fixer des prix plafonds unitaires aux surfaces aménagées ou construites pour déterminer le montant maximum des dépenses admissibles à la subvention ».

Par conséquent, le Gouvernement, ou le Ministre qu'il délègue à cet effet, ne peut, sans excéder le prescrit de cette disposition, déterminer – ce qui est précisément l'objet de l'article 22, § 1^{er}, alinéa 3, du projet – un montant maximal des dépenses admissibles à la subvention correspondant à un montant forfaitaire fixé en fonction du « coût normal de la construction », notion qui apparaît distincte de celle de « prix plafonds unitaires aux surfaces aménagées ou construites ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, sera donc omis.

Par ailleurs, l'auteur du projet précisera lesquels, parmi les investissements visés à l'article 3 du projet, sont concernés par l'alinéa 2.

Articles 23 à 25

L'article 20 de l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 était rédigé de la sorte :

« § 1^{er}. Dans les limites des crédits inscrits au budget de la Région wallonne, le Gouvernement peut octroyer des subventions destinées à mettre la Région wallonne en valeur au travers de manifestations ou d'activités sportives structurantes à caractère non lucratif.

§ 2. Peuvent bénéficier de la subvention :

1° Les provinces ;

2° Les communes ;

3° Les associations de communes et les associations de provinces ;

4° Les régies communales et provinciales autonomes ;

5° Les associations sans but lucratif dont l'objet social est, notamment l'organisation de manifestations ou d'activités sportives, ainsi que la promotion de la pratique sportive.

§ 3. Sont éligibles, les manifestations et activités strictement sportives, à caractère provincial, régional, national ou international.

§ 4. Le Gouvernement fixe le montant de la subvention en fonction du rayonnement de l'activité du bénéficiaire.

Le Gouvernement arrête les montants des subventions, le contenu et les modalités de transmission des demandes ainsi que les modalités de traitement des dossiers ».

Dans son avis n° 68.163/4, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« L'article 3, 1°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et l'article 3, 1°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' ont transféré à la Région wallonne l'exercice de la compétence de la Communauté française en matière de sport, comme suit :

'en ce qui concerne l'éducation physique, les sports et la vie en plein air, visés à l'article 4, 9°, de la loi spéciale : les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées'.

Le transfert ainsi opéré porte donc uniquement sur les infrastructures sportives, et non sur les activités sportives.

L'article 20 de l'avant-projet, qui entend permettre et organiser le subventionnement, par la Région wallonne, de manifestations et activités sportives structurantes à caractère non lucratif, à caractère provincial, régional, national ou international, ne relève donc pas de la compétence de celle-ci.

Cette disposition sera omise ».

À la suite de cette observation, le paragraphe 1^{er} de l'article 20, devenu entre-temps l'article 19 du décret du 3 décembre 2020, a été modifié et adopté dans les termes suivants, le reste de l'article demeurant inchangé :

« Dans les limites des crédits inscrits au budget de la Région wallonne, le Gouvernement peut octroyer des subventions destinées à mettre les infrastructures sportives de la Région wallonne en valeur au travers de manifestations ou d'activités sportives structurantes à caractère non lucratif ».

Une telle formulation n'est pas de nature à lever l'objection énoncée par la section de législation dans son observation dès lors qu'il s'agit toujours, conformément à l'article 19, § 3, du décret du 3 décembre 2020, de permettre et organiser le subventionnement, par la Région wallonne, « de manifestations et activités strictement sportives, à caractère provincial, régional, national ou international ». Il est indifférent, à cet égard, que les subventions soient désormais accordées afin de mettre en valeur les infrastructures sportives de la Région wallonne.

Par conséquent, en tant qu'ils se fondent sur des dispositions qui excèdent les compétences de la Région wallonne, les articles 23 à 25 du projet sortent également des limites de ces compétences.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET