



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.349/4
du 11 mai 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française'

Le 4 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien des opérateurs actifs reconnus dans le secteur du sport par la Communauté française'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mai 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant la pandémie liée à la propagation du coronavirus COVID-19 et la crise sanitaire d'envergure qui en découle, notamment en Belgique ;

Considérant que le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 habilite le Gouvernement à prendre toutes mesures utiles pour tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient ;

Considérant l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 en vertu duquel les rassemblements, les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sont interdites sur le territoire national, du 13 mars au 19 avril ; que cette mesure a été renouvelée jusqu'au 3 mai 2020 inclus ;

Considérant la fermeture des infrastructures sportives ainsi que l'arrêt de toutes formes de compétitions sportives depuis le 13 mars 2020 ;

Considérant la période de confinement qui s'étend sur une partie du calendrier sportif particulièrement chargé, durant cette période de printemps, en activités de loisirs, d'entraînements et de compétitions officielles et non-officielles ;

Considérant l'urgence de soutenir les opérateurs sportifs confrontés à des difficultés financières, en raison des pertes nettes occasionnées par le confinement, et en priorité ceux dont la viabilité financière est menacée ».

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

En l'espèce, cette exigence n'est qu'imparfaitement respectée.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'indique la lettre de demande d'avis, le projet contient des dispositions destinées à « soutenir les opérateurs sportifs confrontés à des difficultés financières, en raison des pertes nettes occasionnées par le confinement, et en priorité ceux dont la viabilité financière est menacée ».

Le Gouvernement entend fonder l'adoption de ce texte sur le décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

Le préambule du projet vise l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020.

Sur ce point, il convient de souligner que les pouvoirs spéciaux que l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020 donne au Gouvernement visent à lui permettre de « prendre toutes les mesures utiles pour [...] tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient », et ce « [a]fin de permettre à la Communauté française de réagir à la pandémie de Covid-19 ».

Pour que le projet puisse être considéré comme entrant pleinement dans le champ d'application de cette disposition, il doit être conçu comme étant destiné à s'appliquer uniquement à des opérateurs « dans le financement desquels la Communauté intervient ».

Le préambule contient une indication qui va en ce sens lorsqu'il fait état de « la mission de pouvoir subsidiant de la Fédération-Wallonie Bruxelles ainsi que son rôle d'opérateur sportif ».

Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a confirmé que l'intention de l'auteur du texte en projet est de limiter le champ d'application de celui-ci aux opérateurs subsidiés par la Communauté française.

Le dispositif du projet reflète cette idée dès lors qu'il entend mettre en place un mécanisme d'octroi de « subvention exceptionnelle », cette terminologie supposant que cette subvention s'ajoute à des régimes de financement existants.

Le dispositif en projet sera revu pour rester pleinement, conformément à l'intention de son auteur, dans les limites tracées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020.

À cet égard, il suffira de préciser à l'article 1^{er} du projet, que les fédérations, associations et cercles reconnus concernés sont ceux reconnus et financés en vertu du décret du 3 mai 2019 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française' ou des articles 30 à 37 du décret du 8 décembre 2006 'visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française' ¹.

2. Le décret du 17 mars 2020 a octroyé au Gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions qui entrent dans les attributions du législateur.

En mettant en œuvre ce pouvoir, l'arrêté en projet doit donc respecter les conditions auxquelles l'intervention du législateur est soumise.

En l'espèce, il importe d'avoir égard au fait que le principe de légalité, qui impose au législateur l'obligation d'encadrer lui-même à suffisance la réglementation d'une matière, est particulièrement prégnant dans le domaine auquel se rapporte le projet. Il convient en effet de tenir compte, en l'espèce, d'une part, de l'obligation qui incombe au législateur, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, le droit à l'épanouissement culturel et social, et de déterminer les conditions de son exercice et, d'autre part, du principe de la légalité des subsides en matière culturelle, que consacrent l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' ², ainsi que, s'agissant des fédérations et associations uniques qui exercent des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française, l'article 11 de la même loi ³.

En l'état, le projet est, sur ce point, insuffisant.

Ainsi ⁴ :

a) il ne dit mot des règles relatives à la détermination du montant des subventions qu'il prévoit ;

b) hormis sur les points particuliers que mentionne l'article 3, il est en défaut d'encadrer à suffisance les conditions d'octroi des subventions ;

¹ Comme le délégué de la Ministre l'a expliqué, il ressort des articles 46 et 48 du décret du 3 mai 2019, tels que modifiés par le décret-programme du 18 décembre 2019, que le régime de subvention forfaitaire mis en place par les articles 34 à 36 du décret du 3 mai 2019 n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2021, le système instauré par les articles 30 à 37 du décret du 8 décembre 2006 demeurant d'application dans l'intervalle.

² Sur le principe de légalité découlant de ces dispositions, voir notamment l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>.

³ Voir à ce propos, l'avis n° 65.726/4 donné le 17 avril 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65726.pdf>.

⁴ Voir, pour des observations similaires, l'avis n° 67.225/4 donné le 16 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 'relatif au soutien du secteur culturel dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

c) en relation avec les deux points qui précèdent, la section de législation n'aperçoit pas la portée précise de l'habilitation conférée à la Ministre en charge des Sports par l'article 2, qui a pour objet de « fixer les modalités particulières d'octroi » de la subvention exceptionnelle concernée ;

Le projet d'arrêté sera revu sur ces divers points.

3. Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Comme il ressort de la motivation de l'urgence qui figure dans la demande d'avis, du dispositif lui-même et du dossier transmis à la section de législation et comme mentionné ci-avant, le texte en projet est un arrêté qui trouve son fondement juridique dans le décret du 17 mars 2020.

Il organise ainsi un régime de subvention non autrement prévu par le droit en vigueur et qui ne peut trouver de fondement juridique que dans le décret du 17 mars 2020.

L'intitulé du texte en projet sera donc complété par la mention de ce qu'il constitue un arrêté de pouvoirs spéciaux dans le cadre de la crise du Covid-19 et, comme c'est l'usage, il sera numéroté.

PRÉAMBULE

1. Ni l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ni le décret du 3 mai 2019 ne doivent être visés au préambule. En effet, ils ne fournissent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas davantage modifiés par celui-ci.

Les alinéas 1^{er} et 2 seront donc omis.

Par contre, il peut être fait mention du décret du 3 mai 2019 dans un considérant.

2. L'accord du Ministre du Budget a été donné le 30 avril 2020 ; cette date sera mentionnée au préambule qui sera complété en conséquence.

⁵ En ce sens, voir les avis n^{os} 67.173/2 et 67.225/4.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 du projet prévoit que

« Par application des articles 2, 3 et 6 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du Gouvernement de la Communauté française du 7 avril 2020 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien ^[6], le Gouvernement charge la Ministre en charge des Sports d'octroyer une subvention exceptionnelle aux opérateurs visés à l'article 1^{er} et d'en fixer les modalités particulières d'octroi pour autant que les conditions visées aux articles 3 et 4 soient respectées ».

Les articles 2, 3 et 6 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 sont rédigés comme suit :

« Art. 2. L'article 4 du décret du 18 décembre 2019 contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2020 est complété par l'alinéa suivant :

‘Pendant la période couverte par l'article 5 paragraphe premier du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le montant visé au premier alinéa est porté à 50.000.001 euros’.

Art. 3. L'article 15 du même décret est complété par un nouveau tiret, rédigé comme suit : ‘– par dérogation à l'article 26 du décret du 20 décembre 2011, les crédits des AB 01.04-02 de la DO 11 peuvent être répartis vers tout AB ou tout fonds budgétaire, toutes DO confondues, du budget des dépenses’.

Art. 6. Le fonds budgétaire de dépense 01.05-02, intitulé ‘Fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie de COVID-19’ est créé au budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2020, par dérogation à l'article 8 § 1^{er}, alinéa 3, 1°. Il est inséré au chapitre I – division organique 11 – programme 0 du tableau de synthèse visé à l'article 8, § 4, 5°, du décret du 20 décembre 2011 et inséré de même au programme 02 dans le tableau visé à l'article 8, § 4, 6°, du même décret ».

Ces dispositions ne contiennent aucune modalité de mobilisation du fonds d'urgence et de soutien, de même qu'ils ne contiennent aucune habilitation au Gouvernement de quelque nature que ce soit, de sorte que la section de législation n'aperçoit pas la portée utile des mots « Par application des articles 2, 3 et 6 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du Gouvernement de la Communauté française du 7 avril 2020 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien » qui figurent à l'article 2.

⁶ Lire : « l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020 pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien ».

En outre, s'il s'agit uniquement d'indiquer que les subventions exceptionnelles visées par l'arrêté en projet sont octroyées dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet dans le cadre du fonds d'urgence et de soutien créé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020, l'article 4 du projet contient déjà par ailleurs une disposition ayant cet objet ⁷.

L'article 2 du projet sera revu aux fins de lever ces incertitudes et imprécisions.

Article 3

1. À l'alinéa 2, 4°, il convient de mieux préciser les concepts d'« autofinancement » et d'actions de solidarité de la part [des] membres et/ou de la fédération ou de l'association sportive » ⁸.

2. À l'alinéa 3, il convient d'habiliter le Gouvernement à arrêter les formulaires concernés.

En effet, d'une part, il convient de déterminer quelle est l'autorité qui arrêtera ceux-ci.

D'autre part, comme la section de législation l'a souvent rappelé, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 s'oppose à ce que le législateur charge directement un service administratif d'une tâche d'exécution. Le décret – en l'espèce, l'arrêté de pouvoirs spéciaux – doit habiliter le Gouvernement en sa qualité de pouvoir exécutif, qui peut lui-même déléguer cette tâche. À ce propos, il est en outre et pour autant que de besoin rappelé qu'il n'est pas admissible que les agents d'une administration qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation, 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, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

⁷ En un sens similaire, voir l'avis n° 67.225/4.

⁸ *Ibidem*.

Article 6

Il y a lieu de prévoir que l'arrêté en projet entre en vigueur à la date de sa publication eu *Moniteur belge*, et non à la date de sa signature.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET