



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.991/4
du 7 mars 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant la procédure d'introduction des demandes des subventions forfaitaires de fonctionnement des fédérations et associations sportives reconnues par la Communauté française, ainsi que leurs modalités de calcul et leurs conditions d'octroi'

Le 7 février 2022, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant la procédure d'introduction des demandes des subventions forfaitaires de fonctionnement des fédérations et associations sportives reconnues par la Communauté française, ainsi que leurs modalités de calcul et leurs conditions d'octroi'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 mars 2022. 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 Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2022.

*

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

En vertu de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi que l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', l'autorité de contrôle – c'est-à-dire, en l'occurrence, l'Autorité de protection des données créée par la loi du 3 décembre 2017 – doit être consultée dans le cadre de l'élaboration de toute mesure législative ou réglementaire qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

L'article 3 du projet implique un traitement de données à caractère personnel. Le projet doit donc être soumis pour avis à l'Autorité de protection des données.

Or, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'avis de l'Autorité de protection des données aurait été demandé.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise et le préambule sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet entend pourvoir à l'exécution de l'article 34 du décret du 3 mai 2019 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française', qui dispose comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement octroie annuellement à chaque fédération et association sportive reconnue une subvention forfaitaire de fonctionnement, dans les limites des crédits budgétaires tels que définis à l'article 43.

Cette subvention est destinée à couvrir une partie des dépenses exposées par les fédérations et associations reconnues pour assurer tant leur fonctionnement de base dans l'optique de la réalisation de leur objet social que la rémunération du personnel du cadre administratif des fédérations sportives reconnues et du personnel des cadres administratif et sportif des fédérations sportives non compétitives et des associations sportives multidisciplinaires.

Le Gouvernement détermine, en ce qui concerne les informations relatives à l'emploi, les éléments provenant du cadastre de l'emploi créé au sein du Secrétariat général tel que défini par le décret du 19 octobre 2007 instaurant un cadastre de l'emploi non marchand en Communauté française.

§ 2. Le calcul de la subvention forfaitaire de fonctionnement des fédérations et associations sportives tient compte des éléments suivants, dans les proportions suivantes :

1. du nombre de membres, répondant à la définition de l'article 1er, 6°, du décret, pour 50 % ;
2. du nombre de cercles, répondant à la définition de l'article 1er, 8°, du décret, pour 25 % ;
3. du nombre de sportifs sous statuts de sportifs de haut niveau, espoirs sportifs et partenaires d'entraînement pour 10 % ;
4. du nombre de cadres à vocation pédagogique, en ce compris les arbitres, ayant suivi une formation certifiée, pour 10 % ;
5. du respect des principes de bonne gouvernance en fonction d'une grille d'évaluation adoptée par le Gouvernement, pour 5 %.

Pour les fédérations et associations ne gérant pas de sport de haut niveau, les 10 % en principe attribué en fonction du nombre de sportifs de haut niveau sont répartis comme suit :

1. 5 % supplémentaire en fonction du nombre de membres ;
2. 5 % supplémentaire en fonction du nombre de cercles.

Pour la fédération sportive handisport et l'association handisport de loisir, il est réservé 10 % du montant global à la fédération sportive handisport pour la gestion administrative du sport de haut niveau. Le solde du calcul de la subvention forfaitaire de fonctionnement tient compte des éléments suivants, dans les proportions suivantes :

1. du nombre de membres, répondant à la définition de l'article 1^{er}, 6° du décret, ainsi que le nombre de sportifs référencés conformément à l'article 23, 3°, pour 55 % ;
2. nombre de cercles, répondant à la définition de l'article 1^{er}, 8° du décret, pour 30 % ;
3. du nombre de cadres à vocation pédagogique, en ce compris les arbitres nationaux et de haut niveau, ayant suivi une formation certifiée, pour 10 % ;
4. du respect des principes de bonne gouvernance en fonction d'une grille d'évaluation adoptée par le Gouvernement, pour 5 %.

Dans le cas mentionné aux alinéas 1^{er}, 4° et 3, 3°, l'on entend :

1. Par cadre à vocation pédagogique : le nombre des homologations intervenues après 2012, sur base des référentiels adoptés après la réforme des formations de cadres. Pour la prise en compte du calcul, n'est comptabilisé que le niveau le plus haut homologué par le cadre ;
2. Par arbitre : les arbitres disposant d'un statut d'arbitre de haut niveau ou d'arbitres nationaux.

Pour l'association sportive dans l'enseignement supérieur et la fédération sportive scolaire le montant de la subvention est identique à celui octroyé l'année précédant l'entrée en vigueur du présent décret.

Le Gouvernement précise les modalités du calcul de la subvention, en fonction des crédits budgétaires disponibles, et fixe le cas échéant les modalités de calcul de la subvention pendant une période transitoire ne pouvant être supérieure à trois ans.

§ 3. Le montant de la subvention forfaitaire de fonctionnement est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation. L'indice des prix à la consommation de base est celui en vigueur au 1^{er} décembre 2012.

§ 4. En cas de modification significative de l'un des paramètres visés au § 2 dans une fédération ou une association reconnue, le Gouvernement peut, à son initiative ou à la demande de la fédération ou de l'association concernée, procéder à une évaluation des facteurs susceptibles d'entraîner une évolution significative, positive ou négative, de ses dépenses de fonctionnement et adapter en conséquence la subvention annuelle forfaitaire de fonctionnement qui lui est octroyée.

§ 5. Le Gouvernement détermine la procédure d'introduction des demandes et les conditions d'octroi de la subvention forfaitaire de fonctionnement ».

2.1. Au regard de cette disposition, le projet appelle plusieurs observations :

2.2. La règle générale prévue au paragraphe 2 de l'article 34 du décret du 3 mai 2019 impose que le calcul de la subvention forfaitaire de fonctionnement des fédérations et associations sportives tienne compte de cinq éléments déterminés, et ce dans des proportions précises, à savoir le nombre de membres pour 50 %, le nombre de cercles pour 25 %, le nombre de sportifs sous statuts de sportifs de haut niveau, espoirs sportifs et partenaires d'entraînement pour 10 %, le nombre de cadres à vocation pédagogique, en ce compris les arbitres ayant suivi une formation certifiée, pour 10 % et le respect des principes de bonne gouvernance en fonction d'une grille d'évaluation adoptée par le Gouvernement, pour 5 %.

Ces critères, ainsi que leurs proportions, dont le total atteint 100 % de la subvention, ne permettent pas d'inclure une partie qui serait indépendante de ceux-ci et identique pour toutes les structures subventionnées. Or, tel est le cas des « forfaits fixes » de 15.000 euros prévus aux articles 5 et 6 du projet, pour les enveloppes A et B.

La question se pose de savoir comment la consécration de tels forfaits peut se concilier avec l'article 34, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 3 mai 2019.

La même question se pose en ce qui concerne la prise en considération de l'existence ou non d'un centre de formation au sein de la structure subventionnée, comme le prévoit l'article 7 du projet.

Les articles 5, 6 et 7, du projet seront réexaminés à la lumière de ces observations.

2. Selon l'article 34, § 2, du décret du 3 mai 2019, la subvention forfaitaire tient compte, à concurrence de 5 %, du « respect des principes de bonne gouvernance en fonction d'une grille d'évaluation adoptée par le Gouvernement ».

Il ressort de l'article 9 du projet que cette grille d'évaluation n'a pas encore été arrêtée par le Gouvernement, et qu'elle ne sera pas incluse dans le projet. Dans l'attente de l'adoption de cette grille d'évaluation, l'article 9 envisage un tout autre système de répartition de l'enveloppe E, qui ne repose pas sur des principes de bonne gouvernance.

Certes, l'article 34, § 2, alinéa 6, du décret du 3 mai 2019 permet au Gouvernement de fixer le cas échéant les modalités de calcul de la subvention pendant une période transitoire ne pouvant être supérieure à trois ans.

Cette habilitation ne peut toutefois être comprise comme allant jusqu'à autoriser purement et simplement le Gouvernement à ne pas prendre en considération l'un des cinq éléments que le législateur lui impose de prendre en compte pour le calcul du montant de la subvention.

L'article 9 n'est dès lors pas admissible ; il convient que le Gouvernement arrête la grille d'évaluation requise et se conforme, pour l'attribution de l'enveloppe E, à ce que lui impose le législateur.

3. Il résulte de l'article 34, § 2, alinéa 2, du décret du 3 mai 2019 que, logiquement, pour les fédérations et associations ne gérant pas de sport de haut niveau, la partie de la subvention attribuée en fonction du nombre de sportifs de haut niveau l'est sur la base d'autres critères, à savoir le nombre de membres et le nombre de cercles.

Il s'ensuit que, dans le système d'enveloppes prévu par le texte en projet, il ne peut y avoir d'enveloppe C, telle que prévue à l'article 7, pour les fédérations et associations ne gérant pas de sport de haut niveau.

Or, l'article 7 du projet ne prévoit pas qu'il ne s'applique pas à ces fédérations et associations.

Cette disposition sera complétée aux fins de combler cette lacune.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. L'alinéa 1^{er} sera donc omis.

2. À l'alinéa 2, devenant 1^{er}, les articles 23, 3°, et 26, 3°, du décret du 3 mai 2019 ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Seul l'article 34 de ce décret procure un tel fondement. Seule cette disposition sera dès lors mentionnée, accompagnée de la mention de ses modifications en vigueur.

L'alinéa 2, devenant 1^{er}, sera revu en conséquence.

3. L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 novembre 2021 (lire 19 novembre 2020) mentionné à l'alinéa 3 n'est ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet. Il ne lui procure et ne saurait lui procurer de fondement juridique. Il ne peut donc être mentionné sous la forme d'un visa au préambule mais peut l'être par le biais d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

4. L'alinéa 8 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 70.991/4 du Conseil d'État donné le 7 mars 2022, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 4°, il y a lieu de remplacer les mots « aux articles 6, 2°, b), » par les mots « aux articles 6, 4°, b) ».

2. Les définitions qui figurent aux 6° à 10°, 15° et 16°, correspondent aux définitions qui sont données de ces notions par l'article 1^{er} ou l'article 19 du décret du 3 mai 2019.

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant.

De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont, en outre, pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

La reproduction de ces définitions sera donc omise.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

3. De même, la définition que donne du « membre » l'article 1^{er}, 5°, du projet, reproduit et renvoie à la définition que donne de cette notion l'article 1^{er}, 6°, du décret du 3 mai 2019.

Toutefois, l'article 1^{er}, 5°, du projet, ajoute, par rapport cet article 1^{er}, 6°, que « [d]ans le cadre du présent arrêté, le membre doit pratiquer une activité sportive régulière ».

Or, l'article 34, § 2, du décret du 3 mai 2019 impose que la subvention forfaitaire tienne compte « du nombre de membres, répondant à la définition de l'article 1^{er}, 6° », du même décret, de sorte que le Gouvernement ne peut réduire cette notion aux seuls « membres pratiquant une activité régulière ». À titre subsidiaire, l'octroi de subventions et le calcul du montant de celles-ci ne peuvent reposer sur une notion aussi floue que celle d'« activité régulière » d'un membre, notion dont la section de législation n'aperçoit pas au surplus comment les services du Gouvernement de la Communauté française pourront vérifier l'existence.

Par conséquent, la définition reprise au 5° sera omise.

Article 2

1. L'alinéa 1^{er} de cette disposition impose que les demandes de subventions soient introduites en utilisant les formulaires délivrés par l'administration.

Dès lors que ces formulaires ne sont pas fixés par l'arrêté en projet, un pouvoir de nature réglementaire est ainsi conféré à l'administration.

Les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant le Parlement et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces autorités n'est donc en principe pas admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le Ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

Aux fins d'éviter toute critique au regard des principes ainsi rappelés, il convient que l'arrêté en projet soit arrête lui-même les formulaires à utiliser, soit habilite le Ministre compétent à ce faire.

Le texte en projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. À l'alinéa 2, seconde phrase, la sécurité juridique serait mieux assurée si le texte en projet prévoyait les motifs susceptibles de justifier qu'une dérogation soit accordée.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, 1°, la notion de « rapport établi par les instances de contrôle désignées au sein de la fédération ou de l'association sportive » sera précisée le cas échéant en renvoyant à la disposition législative ou réglementaire qui impose l'établissement d'un tel rapport par de telles instances.

2. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe de la minimisation des traitements des données à caractère personnel, le paragraphe 1^{er}, 2°, c), impose que soit communiqué le nombre de membres « par catégorie [...] de genre », de la fédération ou de l'association sportive reconnue.

Article 10

Le paragraphe 1^{er} est rédigé comme suit :

« Le montant de la subvention, déterminé par application des articles 5 à 9, est octroyé annuellement à la fédération ou l'association sportive reconnue pour une période de deux années budgétaires.

Si une fédération ou association est reconnue au cours de la période de deux ans, visée à l'alinéa 1^{er}, le montant de sa subvention forfaitaire de fonctionnement sera calculé lors de la prochaine période de deux années ».

Le commentaire de l'article qui figure au dossier transmis à la section de législation précise :

« Le premier paragraphe de cet article précise que le calcul de la subvention forfaitaire de fonctionnement vaut pour une période de deux ans. Cela signifie que pendant deux ans, une fédération ou association sportive recevra un montant de subvention identique. Cela signifie également que le calcul des subventions forfaitaires de fonctionnement ne se fera que tous les deux ans. Par conséquent, une fédération ou association nouvellement reconnue au cours de cette période de deux ans devra attendre que la nouvelle période de deux ans avant d'être subventionnée. Cela ne l'empêchera pas de bénéficier des autres subventions liées à sa reconnaissance tels qu'elles ont été prévues par le décret (par exemple : subvention pour le développement du sport de haut niveau). Les cercles affiliés aux fédérations et associations nouvellement reconnues pourront également bénéficier de subventions pour l'achat de matériel sportif et pour la réalisation de modules ou de programmes sportifs de promotion et de développement du sport.

Ce dispositif s'explique par le fait que le calcul des subventions est réalisé sur base des crédits budgétaires inscrits au budget de la Communauté française à l'initial budgétaire. Il s'agit d'une enveloppe fermée. Par application des règles de calcul de la subvention, l'entière des crédits est répartie entre les fédérations ou associations reconnues. Si une fédération ou association nouvellement reconnue devait bénéficier de la subvention au cours de la période de deux ans, cela impliquerait que les autres fédérations ou associations éligibles dans le même article de base budgétaire verraient automatiquement le montant de leur subvention diminuer en cours d'année (par voie de jeu de vases communicants) et donc, devront rembourser la différence, quand bien même elles auraient valablement justifié l'utilisation de leur subvention ».

Ainsi comprise, la disposition n'est pas admissible. En effet, le décret du 3 mai 2019 organise un système de subvention forfaitaire annuelle fondé sur des critères définis à l'article 34, § 2, du décret. Il s'ensuit que l'auteur du projet n'est pas habilité à prévoir que la subvention forfaitaire de fonctionnement est octroyée pour deux années.

Par ailleurs, ce choix de calcul biennal, qui ne repose donc sur aucun fondement juridique, crée une situation dans laquelle une fédération ou association qui serait reconnue au début de l'année budgétaire qui suit celle du calcul de la subvention ne pourra bénéficier d'une subvention que lors du prochain calcul de la subvention, ce qui constitue à son égard une différence de traitement non prévue par le législateur, et qui n'apparaît ainsi pas admissible.

Il résulte de ce qui précède qu'il convient de calculer la subvention chaque année.

Le paragraphe 1^{er} sera revu en conséquence.

Article 16

Compte tenu de la date à laquelle sera adopté l'arrêté en projet, et la date ultime imposée par l'article 2, alinéa 2, du projet, aux fédérations et associations pour introduire leur demande de subvention, l'arrêté en projet sera complété par une disposition transitoire permettant aux intéressés de disposer d'un délai utile pour introduire leur demande en 2022.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET