

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.716/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 5 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente", a donné le 24 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observations générales

1. Dans son avis 35.059/2, donné le 19 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente (ci-après dénommé : "le décret"), la section de législation a émis l'observation générale suivante :

"La section de législation du Conseil d'État a déjà, à de nombreuses reprises, rappelé que, pour respecter les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteur et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre ⁽¹⁾".

Cette exigence est renforcée par l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973, précitée, qui dispose :

«Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas.».

⁽¹⁾ Voir, notamment, l'avis 24.214/9, donné le 10 mars 1995, sur un avant-projet de décret "relatif au tourisme social", Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 345/1, p. 6.

Selon le Conseil d'État, cette disposition n'exclut pas que le législateur décréte des délégations au Gouvernement. Ces délégations ne peuvent cependant être telles qu'elles transfèreraient au Gouvernement le soin de fixer les règles qui sont essentielles pour la reconnaissance. Autrement dit, les habilitations au Gouvernement doivent être limitées à l'exécution de principes fixés par le décret ⁽²⁾.

Parmi les délégations excessives accordées au Gouvernement, il convient de mentionner celles qui concernent :

- 1° les conditions que les associations doivent respecter pour voir leurs actions reconnues dans le cadre des quatre "axes" visés à l'article 4;
- 2° les modes de relation entre le "mouvement" et l'association (article 6, § 3), dès lors que le mot "notamment" indique que les cas mentionnés ne le sont qu'à titre d'exemple, ainsi que les conditions que le mouvement doit respecter pour voir ses actions reconnues dans le cadre des axes prévus à l'article 4 (article 6, § 4);
- 3° les critères quantitatifs et qualitatifs permettant d'accéder à chacune des catégories de subvention ainsi que la procédure de changement de catégorie et de retrait de la reconnaissance (articles 11, alinéa 3, 12, §§ 1^{er} et 22, § 1^{er}, 5° et § 2, 5°);
- 4° les modalités essentielles en matière de recours (article 7, § 4, 5°);
- 5° la possibilité de déroger au mode de calcul - fixé par le décret - des subsides visés à l'article 10, alinéa 3, et ce, sans que cette possibilité ne soit circonscrite d'aucune manière (article 13, § 1^{er});
- 6° les modalités et la procédure de contrôle et d'évaluation de la convention conclue dans le cadre de la subvention accordée aux associations faisant l'objet d'une reconnaissance provisoire (article 16, § 4 ⁽³⁾);
- 7° les modalités (le Conseil d'État suppose que l'auteur de l'avant-projet vise les conditions) et la procédure d'octroi des subventions extraordinaires prévues à l'article 17 (article 17, alinéa 2);
- 8° les modalités et la procédure d'octroi des subventions extraordinaires prévues par l'article 18 (article 18, § 3)."

⁽²⁾ Voir l'avis 30.358/1/V, donné le 7 septembre 2000, sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2000 betreffende de amateurkunsten et l'avis 34.005/3, donné le 15 octobre 2002, sur un avant-projet de décret betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk.

⁽³⁾ Cet article omet cependant de viser le contrôle.

Suite à la suppression de l'article 1^{er} de l'avant-projet, la numérotation des articles cités est décalée d'une unité dans le texte du décret.

Ces différentes dispositions de l'avant-projet de décret ont toutes été modifiées (à l'exception des articles 17, alinéa 2 et 18, § 3, précités, devenus les articles 16, alinéa 2 et 17, § 3, du décret), afin de tenir compte de cette observation.

Il convient maintenant de vérifier si l'auteur du texte a bien, lors de la mise en oeuvre des habilitations données par le décret, tenu compte de toutes les limitations dont elles sont assorties.

2. Le décret charge le Gouvernement de fixer le modèle de divers documents. Il s'agit notamment :

- du contrat-programme, d'une durée de 5 ans (article 12, §2, du décret);
- de la convention, d'une durée de 2 ans (article 15, §3, du décret);
- du rapport d'activité et du bilan comptable (article 19, alinéa 1^{er}, et 20, alinéa 1^{er}, du décret);
- du rapport général de l'exécution du contrat-programme (article 19, alinéa 2, du décret);
- du rapport général de l'exécution de la convention (article 20, alinéa 2, du décret).

L'octroi des subventions prévues par le décret, ainsi que la mise en oeuvre des procédures d'évaluation, nécessitent que la forme et le contenu de ces différents documents soient préalablement arrêtés par le Gouvernement, sur proposition ou sur avis du Conseil supérieur de l'éducation permanente.

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1^{er}

La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ne constituant pas la base légale du projet, cet alinéa doit être omis.

Alinéa 3

Le décret du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 relatif à la liquidation régulière des subsides et subventions directs et indirects ne constituant pas la base légale du projet, cet alinéa doit être omis.

Alinéas 6 et 7

Les alinéas 6 et 7 doivent être complétés par la date de l'avis du Conseil d'État et de la délibération du Gouvernement.

Dispositif

Article 3

1. Le projet examiné ne peut ni reproduire ou paraphraser des conditions de reconnaissance des activités subventionnées figurant déjà dans le décret qu'il vise à exécuter - il s'approprierait en effet, ce faisant, le contenu de normes d'un rang supérieur - ni ajouter de nouvelles conditions supplémentaires de reconnaissance.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du projet doit, par conséquent, être omis.

.../...

2. Les dispositions reprises à l'article 3, § 2, du projet, trouveraient mieux leur place au sein des dispositions consacrées respectivement à la procédure de reconnaissance (chapitre VII du projet) et à celle d'évaluation (chapitre VIII du projet).

Article 4

1. L'article 3.1., alinéa 5, du décret dispose :

"Le Gouvernement fixe, après avis du Conseil, les conditions que l'association doit respecter pour voir ses actions reconnues dans le cadre de cet axe. Ces conditions sont relatives à un nombre minimal de thématiques développées par l'association, ainsi qu'à un nombre minimal d'heures d'activités."

L'habilitation dont dispose l'auteur du texte, en matière de fixation des conditions de reconnaissance des actions permettant d'obtenir tant la reconnaissance que le subventionnement des associations concernées, est ainsi limitée à la fixation des seuls nombres de thématiques développées et d'heures d'activités. La détermination de toute autre condition que ces deux facteurs numériques excède donc sa compétence.

À l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, b, du projet, les mots : "pour lesquelles une information et une concertation régulières des participants et des membres de l'association sont réalisées" doivent, par conséquent, être omis.

2. L'article 10, alinéas 1 à 3, du décret, dispose ⁽⁴⁾ :

"Le montant des subsides visés à l'article 9, alinéa 2, se calcule en attribuant à l'association un nombre forfaitaire de points qui varie en fonction de la catégorie dans laquelle l'association est inscrite.

Le Gouvernement arrête la valeur du point.

⁽⁴⁾ Pour la détermination des différents forfaits de subvention auxquels peuvent prétendre les associations dont l'impact territorial des activités est la commune, le village ou le quartier, l'article 11, § 1^{er}, du décret, contient une habilitation similaire à celle de l'article 10, alinéa 3.

En outre, il arrête les critères quantitatifs et qualitatifs permettant d'accéder à chacune de ces catégories. Ces critères sont fonction des éléments visés à l'article 3, 1°, alinéa 5, à l'article 3, 2°, alinéa 5, à l'article 3, 3°, alinéa 7, et à l'article 3, 4°, alinéa 4."

En ce qui concerne les actions relevant de l'axe 1 - participation, éducation et formation citoyennes, l'auteur du texte ne peut donc recourir, pour l'élaboration des critères permettant d'accéder aux catégories supérieures de forfait, qu'aux deux seuls facteurs numériques énoncés à l'article 3.1., alinéa 5, précité, du décret, à savoir le nombre de thématiques développées et celui d'heures d'activités. Le recours à tout autre critère excéderait en effet ses compétences.

Aux paragraphes 2 et 3 de l'article 4 du projet, les points a., d. et e. doivent, par conséquent, être omis. Cette observation vaut également pour les articles 5, 6, 7, 8 et 9 du projet.

Articles 10, 11 et 12

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée à propos de l'article 3 du projet.

Article 14

L'article 14 du projet dispose :

"Article 14. L'association qui demande sa reconnaissance dans cet axe choisit d'inscrire sa demande dans le cadre de l'article 3, 3, 1° ou dans le cadre de l'article 3, 3, 2° du décret.

Ces deux dispositifs ne sont pas cumulables."

La section de législation n'aperçoit pas sur quel fondement légal peut s'appuyer l'auteur du texte pour refuser à une association d'être reconnue et subsidiée à la fois pour des activités de "production de services, de documentation, en ce compris la mise à disposition de celle-ci, d'outils pédagogiques et/ou culturels" (article 3.3., alinéa 1^{er}, du décret) et de "production d'analyses, de recherches et d'études critiques sur des thèmes de société" (article 3.3., alinéa 2, du décret).

Cette disposition doit, dès lors, être omise.

Articles 15, 16 et 17

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée à propos de l'article 3 du projet.

Article 18

L'article 3.3., alinéa 7, du décret, dispose :

"Le Gouvernement fixe, après avis du Conseil, les conditions que l'association doit respecter pour voir ses actions reconnues dans le cadre de chacun des deux volets de cet axe. Ces conditions sont relatives à un nombre minimal de productions ou d'analyses et d'études réalisées par l'association."

En ce qui concerne les actions relevant de l'axe 3 - Production de services ou d'analyses et d'études, l'auteur du texte ne peut recourir qu'au seul critère du nombre de productions ou d'analyses et d'études réalisées, pour la détermination tant des conditions de reconnaissance que des critères d'accès aux forfaits supérieurs de subventionnement ⁽⁵⁾.

L'article 18 du projet doit être revu, afin d'y supprimer tout autre critère ou condition.

⁽⁵⁾ Voir article 10, alinéa 3, précité, du décret.

Articles 20 et 22

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée à propos de l'article 3 du projet.

Article 23

Il est renvoyé à l'observation formulée à propos de l'article 19 du projet.

Articles 25 et 26

Il est renvoyé à l'observation 1 formulée à propos de l'article 3 du projet.

Article 27

L'article 3.4., alinéa 4, du décret, dispose :

"Le Gouvernement fixe, après avis du Conseil, les conditions que l'association doit respecter pour voir ses actions reconnues dans le cadre de cet axe. Ces conditions sont relatives à un nombre minimal de campagnes de sensibilisation et d'information réalisées par l'association."

En ce qui concerne la reconnaissance des actions relevant de l'axe 4 - Sensibilisation et Information, l'auteur du texte ne peut recourir qu'au seul critère du nombre de campagnes de sensibilisation et d'information réalisées par l'association.

L'article 27, § 1^{er}, doit être modifié en ce sens.

Article 28

L'article 13 du décret prévoit une indexation annuelle des subventions, liée à l'indice santé. Cette disposition ne prévoit cependant pas de limiter cette indexation en fonction de l'indexation du budget général des dépenses primaires de la Communauté.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas quel est le fondement légal de l'alinéa 3 de l'article 28. Celui-ci doit, par conséquent, être omis.

Article 29

1. L'article 29, § 1^{er}, 7°, 1^{er} tiret, sera modifié afin de tenir compte des observations relatives aux dispositions du projet qui y sont visées.

2. L'article 7, 4°, du décret, énonce, parmi les conditions auxquelles doit répondre une association pour pouvoir être reconnue, le fait d'"assurer la publicité et la visibilité de ses actions".

Il convient que le contenu du dossier de demande de reconnaissance soit défini par le projet examiné de telle sorte qu'il comprenne des éléments permettant d'apprécier le respect de cette condition.

Article 34

L'article 34, § 2 ⁽⁶⁾, du projet, dispose :

"L'Administration, l'Inspection et le Conseil, outre leur avis formel sur le respect du prescrit du décret et du présent arrêté, formulent un avis d'opportunité motivé prenant en compte la pertinence du projet et du plan d'action de l'association en référence au contexte territorial, social, socioculturel et, le cas échéant, économique dans lequel elle développe son projet."

⁽⁶⁾ Conformément aux principes de légistique, il devrait s'agir d'un alinéa 1^{er}, et non d'un § 1^{er}, la division en paragraphes d'une disposition ne se justifiant que si l'un des paragraphes comprend plusieurs alinéas.

Ce paragraphe (alinéa) doit être omis. Il ne peut, en effet, être admis que l'auteur du texte crée, en plus des conditions de reconnaissance énumérées à l'article 7 du décret, des critères tenant de l'appréciation politique de l'opportunité des projets présentés. Outre l'absence d'habilitation, une telle disposition serait incompatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non discrimination.

Article 36

Le décret ne prévoit nullement que la reconnaissance puisse être refusée pour des raisons budgétaires. Seuls les subsides sont, aux termes de l'article 9, alinéa 1^{er}, du décret, alloués "dans la limite des crédits budgétaires disponibles".

L'article 36 doit être modifié sur ce point.

Article 40

La section de législation n'aperçoit pas sur quel fondement légal s'appuie l'auteur du texte pour soumettre les associations de taille restreinte à des obligations plus lourdes, en matière de comptabilité, que celles imposées par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

À défaut de fondement légal, cette disposition doit être omise.

La même observation vaut pour l'article 42, alinéa 2, du projet.

Articles 51 et 52

1. Il est renvoyé à l'observation générale 2 formulée ci-avant, relative à la nécessité d'arrêter la forme et le contenu des documents servant de base à l'évaluation.

2. Les articles 51 et 52 du projet devaient, en outre, être complétés afin de mettre réellement en oeuvre les habilitations données par les articles 21 et 22 du décret, relatifs aux procédures d'évaluation.

Les procédures de retrait de la reconnaissance et du subventionnement, ainsi que celles de changement de catégorie, auxquelles peut aboutir la procédure d'évaluation, doivent aussi être organisées par le Gouvernement.

Le projet examiné doit être complété sur l'ensemble de ces points.

Article 53

Au paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, il convient de préciser si le délai d'un mois dans lequel le ministre doit prendre sa décision est un délai d'ordre ou de rigueur, et dans cette dernière hypothèse quel est le sort réservé au recours introduit par l'association.

Article 57

L'article 57 du projet se borne à paraphraser l'article 15, § 5, du décret.

Il doit, dès lors, être omis.

Abrogatoire et fixant vigueur

1. Il convient d'introduire une disposition abrogatoire visant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 mai 1995 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et des organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs, texte que le projet examiné remplace.

.../...

2. Il est rappelé à l'auteur du projet que l'effet rétroactif envisagé ne peut porter atteinte à des droits acquis dans le chef des associations concernées.

Compte tenu de cet effet rétroactif, il convient de remplacer, à l'article 58, les mots : "entre en vigueur le" par : "produit ses effets au".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS