

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.863/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 6 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes", a donné le 2 août 2006 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

Certains passages de l'exposé des motifs, qui tendent à justifier le renforcement envisagé des exigences relatives à la formation spécialisée des travailleurs sociaux affectés à la médiation de dettes, donnent à penser que la Région wallonne souhaite que le décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes s'applique, non seulement, comme le prévoit l'article 1^{er} de ce décret, aux institutions qui pratiquent la médiation de dettes telle que la définit l'article 1^{er}, 13°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, mais aussi à des institutions qui interviennent en qualité de médiateurs de dettes pour l'application du titre IV de la cinquième partie du Code judiciaire, intitulé "Du règlement collectif de dettes", inséré par la loi du 5 juillet 1998 ¹.

Interrogé sur ce point, le délégué de la ministre a cependant expliqué que la Région wallonne n'avait pas l'intention d'étendre l'application du décret du 7 juillet 1994, précité, à des institutions intervenant en qualité de médiateurs de dettes pour l'application du titre IV de la cinquième partie du Code judiciaire.

(1) Ainsi, évoquant la formation de base des médiateurs de dettes, les développements généraux qui figurent dans l'exposé des motifs relèvent que "la complexité du travail augmente tant sur le plan de la médiation amiable que du règlement collectif de dettes". Ou encore, dans le commentaire de l'article 3, l'exposé des motifs précise que "les travailleurs sociaux affectés à la médiation de dettes, bien qu'ils puissent s'appuyer sur le travail d'un juriste, peuvent aussi être amenés à participer, en vertu de la loi du 5 juillet 1998 sur le règlement collectif de dettes, à des dossiers de règlement collectif de dettes" et que "l'importance de ces dossiers pour les personnes médiées justifie amplement que la Région wallonne impose à présent le suivi de la formation de base aux travailleurs sociaux".

Il conviendrait que la Région wallonne précise quelle est son intention exacte.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que, si la Région wallonne n'est pas juridiquement tenue d'organiser un régime d'agrément d'institutions pratiquant la médiation de dettes pour l'application du titre IV de la cinquième partie du Code judiciaire, son abstention sur ce point n'est pas sans conséquence : il résulte en effet de l'article 1675/17, § 1^{er}, du Code judiciaire qu'à défaut d'institutions agréées en qualité de médiateurs de dettes par l'autorité compétente - en l'occurrence la Région wallonne, en ce qui concerne la région de langue française -, seuls des avocats, des officiers ministériels ou des mandataires de justice dans l'exercice de leur profession ou de leur fonction peuvent être désignés comme médiateurs de dettes pour l'application du titre IV de la cinquième partie du Code judiciaire.

La question gagnerait donc à être réexaminée.

Si la Région wallonne entendait étendre l'application du décret du 7 juillet 1994, précité, à des institutions intervenant en qualité de médiateurs de dettes pour l'application du titre IV de la cinquième partie du Code judiciaire, l'article 1^{er} du décret précité devrait être revu en conséquence.

Examen de l'avant-projet

Dispositif

Article 2

1. L'article 1^{er}*bis*, § 2, en projet, appelle les observations suivantes :

a) Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, les organismes dont il est fait mention ne sont pas soumis à la programmation que le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}*bis*, en projet, charge le Gouvernement de fixer.

.../...

Le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

b) Il résulte des explications du délégué de la ministre que l'organisation de protection des consommateurs Verbraucherschutzzentrale est actuellement l'institution envisagée par l'article 13 de l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, conclu le 26 novembre 1998. Afin d'éviter de figer une situation qui est susceptible d'évoluer, mieux vaut ne pas citer nommément cette organisation et rédiger le texte en faisant seulement état de l'institution visée par l'article 13 de l'accord de coopération du 26 novembre 1998.

c) Il résulte du commentaire de l'article 2 que donne l'exposé des motifs, que les organismes visés à l'article 1^{er} *bis*, § 2, en projet, ne peuvent prétendre au bénéfice des subventions que prévoit le décret du 7 juillet 1994, précité, pour les institutions agréées qui pratiquent la médiation de dettes. Le délégué de la ministre a confirmé que l'intention des auteurs du texte était en ce sens.

Si telle est bien l'intention, il conviendrait de préciser en ce sens l'article 11 *bis*, § 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994, précité.

2. Compte tenu des explications du délégué de la ministre, et de l'accord de celui-ci, le texte de l'article 1^{er} *bis*, § 3, en projet, correspondrait mieux à l'intention de ses auteurs s'il était rédigé comme suit :

"Art. 1^{er} *bis*. § 3. Sous réserve d'un retrait décidé en vertu de l'article 11, les institutions disposant d'un agrément à la date d'entrée en vigueur de la programmation conservent leur agrément jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle il a été octroyé. La programmation ne peut faire obstacle au renouvellement de leur agrément, aussi longtemps qu'elles restent agréées de façon ininterrompue."

Article 4

Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, en faisant état des "modalités de subvention", le texte en projet vise les critères de calcul des subventions. Mieux vaut rédiger le texte en ce sens.

Par ailleurs, le délégué de la ministre a également expliqué que la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 11*bis*, § 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994, précité, concerne uniquement la partie variable de la subvention accordée aux institutions agréées pour pratiquer la médiation de dettes, et non pas la partie forfaitaire de cette subvention. Cette précision gagnerait à figurer dans le décret. Ceci supposerait que celui-ci consacre lui-même la règle selon laquelle la subvention accordée aux institutions agréées pour pratiquer la médiation de dettes est composée d'une partie forfaitaire et d'une partie variable ².

Enfin, la question se pose de savoir s'il résulte du texte en projet qu'en ce qui concerne la partie variable de la subvention, le critère du nombre des dossiers traités est désormais le seul qui puisse être pris en compte, à l'exclusion de tout autre. L'avant-projet doit être réexaminé sur ce point.

Article 5

1. Telle qu'elle est rédigée, la disposition à l'examen supprime les règles, figurant actuellement à l'alinéa 2 de l'article 11*bis*, § 2, du décret du 7 juillet 1994, précité, selon lesquelles, d'une part, le Gouvernement fixe le ressort territorial des centres de référence et, d'autre part, ce ressort territorial doit couvrir au moins huit communes représentant au total au moins 200.000 habitants.

⁽²⁾ Actuellement, cette règle est uniquement consacrée par des dispositions de nature réglementaire (voir les articles 5 à 5*octies* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 1999 portant exécution du décret-programme du 16 décembre 1998 portant diverses mesures en matière d'action sociale).

On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs du texte.

Celui-ci sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. L'habilitation que le texte en projet donne au Gouvernement est excessivement large.

Il conviendrait que le législateur fixe lui-même, à tout le moins, les règles essentielles de la procédure d'agrément des centres de référence, ainsi que du régime d'octroi de subventions à ceux-ci.

En ce qui concerne l'octroi de subventions, la question se pose tout particulièrement de savoir si les centres de référence agréés qui satisfont aux conditions générales d'octroi de subventions fixées par ou en vertu du décret disposent ou non d'un droit à la subvention. Si oui, le texte doit être rédigé en conséquence. Si non, il convient de déterminer les critères d'appréciation à prendre en compte par l'autorité.

3. En vertu de la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 11*bis*, § 2, alinéa 3, du décret du 7 juillet 1994, précité, "l'agrément en tant que centre de référence entraîne automatiquement l'agrément en qualité d'institution pratiquant la médiation de dettes" tel que l'a défini l'article 1^{er}, 13°, de la loi du 12 juin 1991 ³ relatif au crédit à la consommation.

⁽³⁾ Voir à ce sujet l'observation générale.

Compte tenu de cette nouvelle règle, on peut se demander si, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il n'y aurait pas lieu de compléter le décret du 7 juillet 1994, précité, en vue de soumettre les centres de référence, en ce qui concerne les conditions d'agrément, au même régime ou à un régime au moins aussi strict que celui applicable aux institutions pratiquant la médiation de dettes. Actuellement, ceci n'est le cas qu'en partie : on relève ainsi que les centres de référence ne sont pas soumis à certaines conditions d'agrément applicables aux institutions pratiquant la médiation de dettes ⁴.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 6

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle peut être la portée du régime de "reconnaissance" que prévoit l'article 11^{ter} en projet, dès lors qu'il concerne un organisme nommément désigné.

Ceci étant, on peut se demander si, afin d'éviter de figer une situation qui est susceptible d'évoluer, il ne serait pas préférable de formuler, dans le décret, des règles générales et abstraites permettant de sélectionner et de reconnaître un organisme chargé des missions décrites par la disposition en projet, lequel organisme bénéficierait, par ailleurs, de subventions en vue de l'accomplissement de ses missions.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

2. Pour le surplus, l'habilitation que l'article 11^{ter}, § 3, en projet, donne au Gouvernement est excessivement large.

Il conviendrait que le législateur fixe lui-même, à tout le moins, les règles essentielles du régime d'octroi de subventions envisagé.

⁽⁴⁾ Voir les conditions de formation ou d'expérience que prescrit l'article 4, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 7 juillet 1994, précité, ainsi que l'article 7 de celui-ci.

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 7

Il résulte des explications du délégué de la ministre que les institutions agréées qui satisfont aux conditions générales d'octroi d'une subvention complémentaire fixées par ou en vertu du décret disposent d'un droit à cette subvention.

En conséquence, au début de l'article 11^{quater}, alinéa 1^{er}, en projet, les mots "Peuvent bénéficier" seront remplacés par les mots "Bénéficient".

Article 9

De l'accord du délégué de la ministre, mieux vaut rédiger la disposition à l'examen comme suit :

"Art. 9. L'article 11^{quater} du décret précité du 7 juillet 1994, inséré par le décret-programme du 16 décembre 1998, reste applicable aux écoles de consommateurs reconnues à la suite de l'appel à projets biennal qui a été lancé dans le courant du deuxième trimestre 2004, jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle cette reconnaissance a été accordée."

Article 11

Comme l'a reconnu le délégué de la ministre, la rétroactivité que prévoit l'article à l'examen ne se justifie pas pour toutes les dispositions de l'avant-projet.

Le texte doit être revu en conséquence, en veillant à éviter de porter atteinte à des situations régulièrement acquises.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	F. DAOÛT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU