

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.113/4
DU 12 FÉVRIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 16 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "portant exécution du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes", a donné 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 suivantes.

Observation préalable

Les articles 32 à 36 de l'arrêté en projet déterminent les conditions et les modalités de reconnaissance et de subventionnement d'une association sans but lucratif nommément désignée, l'"Observatoire du Crédit et de l'Endettement". Ces dispositions sont dépourvues du caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il ne sera dès lors pas fait d'observation à leur sujet ⁽¹⁾.

Observations particulières

Préambule

Il y a lieu de viser, à l'alinéa 1^{er}, les dispositions précises du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Dispositif

Article 2

Au 1°, la mention de la modification du décret du 7 juillet 1994 fige la référence qui y est faite. Elle sera omise.

⁽¹⁾ Voir l'avis 29.208/4 donné le 3 mai 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement du 20 mai 1999 portant exécution du décret-programme du 16 décembre 1998 portant diverses mesures en matière d'action sociale.

Article 3

La disposition en projet tend à exécuter l'article 1^{er}*bis*, § 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994 ⁽²⁾ qui habilite le Gouvernement à "fixer une programmation des institutions agréées pour la pratique de la médiation de dettes en tenant compte du nombre d'habitants et de la vocation de chaque commune à être desservie par une institution agréée".

La programmation établie par la disposition en projet semble concerner toutes les institutions qui souhaitent obtenir un agrément, alors que, selon l'article 1^{er}*bis*, § 2, du décret du 7 juillet 1994, certaines institutions ne sont pas soumises à la programmation.

L'article 3 sera revu afin de ne viser que les institutions soumises à la programmation par l'article 1^{er}*bis* du décret du 7 juillet 1994.

Article 4

Cet article concerne uniquement les demandes d'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes au sens de l'article 1^{er}, 13°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, alors que selon l'article 1^{er} du décret du 7 juillet 1994 tel qu'il sera modifié, celui-ci s'applique également "aux institutions publiques ou privées agréées pour pratiquer la médiation dans le cadre de l'article 1675/17, § 1^{er}, du Code judiciaire".

Afin de viser toutes les institutions auxquelles le décret du 7 juillet 1994 s'applique, les mots "désireuses d'assurer la médiation de dettes au sens de l'article 1^{er}, 13° de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation" seront remplacés par les mots "mentionnées à l'article 1^{er} du décret".

⁽²⁾ Cette article 1^{er}*bis* sera inséré par l'article 3 du projet de décret "modifiant le décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes" adopté par le Parlement le 1^{er} février 2007 et sur le point d'être sanctionné et promulgué par le Gouvernement.

Article 7

Une disposition réglant les rapports entre le ministre et son administration, laquelle ne doit pas apparaître comme une institution distincte, n'a pas sa place dans un arrêté organique. L'alinéa 1^{er} sera omis, le ministre ayant en toute hypothèse, en vertu de ses pouvoirs hiérarchiques sur son administration, la faculté de lui demander d'instruire les dossiers qui lui sont soumis dans le délai qu'il détermine.

La même observation vaut pour les articles 9, alinéa 2, 25, alinéa 1^{er}, et 27, alinéa 3.

Article 8

L'alinéa 1^{er} n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il sera en conséquence omis.

La même observation vaut pour l'article 26, alinéa 1^{er}.

Article 9

L'alinéa 3, deuxième phrase, prévoit que lorsque le ministre, saisi d'une demande de renouvellement d'agrément, ne statue pas dans le délai requis, l'institution est agréée pour un délai de six mois à partir de l'expiration de l'agrément. Cette disposition est contraire à l'article 3 du décret du 7 juillet 1994 qui prévoit que l'agrément est octroyé pour une période de six ans, renouvelable par périodes de six ans. Elle sera donc omise.

La troisième phrase du même alinéa exprime une évidence et doit être omise.

Les mêmes observations valent pour l'article 27, alinéa 4.

Article 12

La disposition doit être complétée par l'indication de l'indice nouveau sur la base duquel le tarif adopté sera calculé.

Article 13

Cette disposition paraphrase l'article 9 du décret du 7 juillet 1994.

Le procédé qui consiste à reproduire ou à paraphraser des dispositions législatives dans un texte de nature réglementaire, ne peut être admis. Il en va d'autant plus ainsi lorsque des nuances, des ajouts ou des retraits sont ainsi apportés aux dispositions législatives.

Pareil procédé est en effet de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question. En outre, lorsque le texte des dispositions réglementaires diffère de celui des dispositions législatives, il est susceptible de modifier la portée de ces dernières et partant, de les méconnaître.

L'article 13 sera dès lors omis.

Articles 17, 18 et 20

1. Les articles 17, 18 et 20 déterminent les critères d'octroi et de calcul du montant des subventions octroyées aux institutions agréées. Ces critères sont différents pour les institutions publiques et pour les institutions privées.

L'article 17, alinéa 4, subordonne l'octroi d'une subvention au traitement d'un nombre minimum de dossiers. Ce nombre est fixé à deux dossiers par tranche de mille habitants pour les institutions publiques et à trente dossiers pour les institutions privées. L'article 18 détermine la partie forfaitaire de la subvention des institutions publiques en fonction du nombre d'habitants du territoire desservi - 0,30 euros par habitant - et fixe celle des institutions privées à un montant de 10 000 euros. L'article 20,

.../...

§ 1^{er}, alinéa 2, prévoit un plafond pour le montant de la partie variable de la subvention qui est lié au nombre de dossiers. Pour les institutions publiques, ce plafond est de 15 000, 35 000 ou 70 000 euros, selon le nombre d'habitants du territoire desservi, et pour les institutions privées, il est fixé à 35 000 euros. L'article 20, § 4, alinéa 2, permet aux institutions publiques de créer plusieurs groupes d'appui en fonction du nombre d'habitants du territoire desservi - un groupe d'appui par tranche complète de 30 000 habitants - alors que les institutions privées ne peuvent en créer qu'un.

Interrogée sur les raisons d'établir des critères différents selon la nature publique ou privée de l'institution agréée, la déléguée de la ministre a fourni les explications suivantes :

"Il entre dans la mission des CPAS d'assurer l'aide sociale. C'est donc naturellement ces structures qui reçoivent un subventionnement proportionné à la population du territoire. Par le fait du principe de non double subventionnement, les institutions privées doivent se voir attribuer un forfait indépendamment de la population puisque celle-ci est déjà prise en compte dans le subventionnement des CPAS.

Il faut par ailleurs relever que les institutions privées :

- sont agréées pour la pratique de la médiation de dettes sur tout le territoire wallon de langue française, au contraire des institutions publiques qui voient leur champ d'activités limité au territoire communal;
- peuvent appliquer un tarif maximum approuvé par l'autorité en plus des frais inhérents à la médiation, au contraire des institutions publiques qui sont limitées aux seuls frais inhérents à la procédure (articles 8 et 9 du décret)."

Il ressort de l'article 11*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994 que les institutions qui peuvent bénéficier de subventions sont celles qui sont agréées dans le cadre de la programmation établie en vertu de l'article 1^{er}*bis*, § 1^{er}, du même décret. Selon l'article 3 de l'arrêté en projet, qui fixe cette programmation, il ne peut y avoir qu'une seule institution agréée par commune. Autrement dit, lorsqu'une institution est agréée, elle l'est pour une - ou plusieurs ⁽³⁾ - communes déterminées. Il est donc possible de rattacher toutes les institutions agréées dans le cadre de la programmation - qu'elles soient publiques ou privées - à un territoire déterminé.

⁽³⁾ L'article 3 de l'arrêté en projet n'exclut pas en effet qu'une institution puisse être agréée pour plusieurs communes.

Compte tenu de ces éléments, les explications fournies par la déléguée de la ministre ne permettent pas de justifier que le territoire desservi soit pris en compte pour l'octroi et le calcul du montant des subventions des institutions publiques et qu'il ne le soit pas pour ce qui concerne les institutions privées. À défaut d'autres explications permettant de justifier valablement, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, la différence de traitement ainsi établie, celle-ci sera omise.

2. En ce qui concerne les institutions publiques, l'octroi d'une subvention n'est prévu que pour les institutions publiques "locales".

Selon l'article 11*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994, le Gouvernement accorde des subventions aux institutions qui sont agréées, à l'exception de celles qui sont visées à l'article 1^{er}*bis*, § 2. L'article 4 du même décret permet l'octroi d'un agrément "aux institutions publiques ou privées" qui remplissent les conditions qu'il énumère.

Il ressort de ces dispositions que le décret du 7 juillet 1994 ne réserve pas le bénéfice de l'octroi d'une subvention aux seules institutions publiques "locales", à l'exclusion des autres institutions publiques. Il n'appartient dès lors pas au Gouvernement de prévoir une telle restriction.

3. L'article 17, alinéa 1^{er}, précise que les subventions qu'il prévoit sont accordées, dans les limites des crédits budgétaires, aux institutions qui s'adressent à tout public, à l'exclusion des centres de référence. Ces précisions résultent déjà de l'article 11*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 7 juillet 1994 selon lequel :

"Dans les limites des crédits budgétaires, le Gouvernement accorde, suivant les conditions et modalités qu'il fixe, des subventions aux institutions agréées pour pratiquer la médiation de dettes, à l'exception des institutions visées à l'article 1^{er}*bis*, § 2."

Le procédé qui consiste à reproduire ou à paraphraser des dispositions législatives dans un texte de nature réglementaire, ne peut être admis. Il en va d'autant plus ainsi lorsque des nuances, des ajouts ou des retraits sont ainsi apportés aux dispositions législatives.

.../...

Pareil procédé est en effet de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question. En outre, lorsque le texte des dispositions réglementaires diffère de celui des dispositions législatives, il est susceptible de modifier la portée de ces dernières et partant, de les méconnaître.

4. En vertu de l'article 1^{er}, alinéa 2, du décret du 7 juillet 1994 précité, tel qu'il sera modifié, les institutions exercent leurs activités sur le territoire de la région de langue française. Le Gouvernement ne peut imposer que les institutions privées et leur siège social soient situés en région de langue française. Cette exigence sera omise.

5. Les articles 17, 18 et 20 seront revus afin de tenir compte des observations qui précèdent.

Article 21

Le paragraphe 3, alinéa 2, constitue une confirmation inutile d'une règle dont l'économie résulte déjà des articles 55 et suivants des lois coordonnées sur la Comptabilité de l'État, ainsi que de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations.

Article 29

1. Il convient de se référer à l'alinéa 4 de l'article 11*bis*, § 2, et non l'alinéa 5.

2. Selon l'alinéa 6,

"Le calcul de l'ancienneté pécuniaire du personnel des centres de référence s'effectue conformément aux principes généraux du personnel de la fonction publique locale et provinciale".

.../...

Il ressort du point II de l'annexe I que ce faisant, le texte se réfère à des principes contenus dans des circulaires ministérielles.

Un texte de portée normative ne pouvant se référer à une simple circulaire, il appartient au Gouvernement de fixer dans l'arrêté lui-même, au titre de conditions d'octroi de subventions aux centres de référence, les règles qu'il entend établir dans la matière dont il s'agit ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

Article 37

Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler des règles résultant déjà de l'article 56 des lois coordonnées sur la compatibilité de l'État et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Elle sera donc omise.

Article 43

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

⁽⁴⁾ Voir l'avis 29.208/4 précité.

⁽⁵⁾ La référence aux principes généraux du personnel de la fonction publique locale et provinciale paraît en revanche être remplacée par une référence aux règles d'ancienneté applicables à la fonction régionale mais tel ne paraît pas être l'intention.

Il appartient à l'auteur du projet soit de s'assurer que la rétroactivité se justifie en l'espèce soit d'adapter l'article 43.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE