



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.207/2
du 17 mars 2014

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'

Le 29 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 21 mars 2014^(*), 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 mars 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2014.

^(*) Par courriel du 31 janvier 2014.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

L'alinéa 1^{er} doit être complété par la mention des articles du décret du 17 juillet 2003 contenant des habilitations de nature réglementaire que le Gouvernement met en œuvre au travers du projet examiné.

DISPOSITIF

Article 4

Dans l'avis 36.716/2 donné le 24 mars 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 avril 2004 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente', les observations suivantes ont été formulées au sujet de l'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 ¹ :

‘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.

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 ».

Ces observations restent *mutatis mutandis* d'actualité, d'autant plus que, comme le relève l'avis de l'inspectrice générale des finances donné sur le projet examiné,

« D'une manière générale, les conditions de reconnaissance de type quantitatif (ex : nombre de thématiques et d'activités à développer) sont diminuées. Par contre, certains critères de type qualitatif sont précisés et renforcés ».

Le projet tend donc à encore accentuer les difficultés soulignées dans l'avis précité.

Article 14

Dans l'avis 36.716/2 précité, l'observation suivante a été formulée concernant l'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

¹ Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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.

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 ».

Cette observation reste *mutatis mutandis* d'actualité.

Article 18

Dans l'avis 36.716/2 précité, l'observation suivante a été formulée au sujet de cet article :

« 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 subventionnement².

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

Cette observation reste d'actualité.

Article 23

Dans l'avis 36.716/2 précité, l'observation suivante a été formulée au sujet de cet article :

« Il est renvoyé à l'observation formulée à propos de l'article 19 [lire : 18] du projet ».

Cette observation reste d'actualité.

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : Voir l'article 10, alinéa 3, précité du décret.

Article 27

Dans l'avis 36.716/2 précité, l'observation suivante a été formulée au sujet de cet article :

« 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 ».

Cette observation reste d'actualité.

Article 28

L'indexation de la valeur du point est réglée par l'article 13 du décret précité du 17 juillet 2003.

L'alinéa 2 de l'article 28 doit en conséquence être omis.

L'alinéa 2 pourrait éventuellement prévoir la possibilité pour le ministre de publier annuellement la valeur du point telle qu'elle résultera de son adaptation sur la base de « l'indexation du budget général des dépenses primaires de la Communauté française (indice santé) », ainsi que le prévoit l'article 13 du décret précité du 17 juillet 2003. Cette méthode présenterait l'avantage de permettre aux destinataires de la règle, pour chaque exercice budgétaire, de connaître la valeur du point. Il serait alors opportun de déterminer le moment où le ministre doit publier au plus tard chaque année l'arrêté par lequel il publie la valeur du point ainsi adapté.

Pour le surplus, la règle inscrite dans la phrase liminaire de l'article 9 du décret précité du 17 juillet 2003, aux termes duquel les subsides sont alloués « [d]ans la limite des crédits budgétaires disponibles », s'appliquera.

Article 36

Dans l'avis 36.716/2 précité, l'observation suivante a été formulée au sujet de cet article :

« 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 ».

Cette observation reste d'actualité.

Article 40

1. Le paragraphe 1^{er} se réfère à une annexe qui n'était pas jointe à la demande d'avis et qui n'a donc pas été examinée par la section de législation.

2. Afin d'éviter toute incohérence entre l'article 17, § 2, de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations' et l'article 40, § 3, alinéa 2, du projet quant aux obligations comptables des associations, il y a lieu d'omettre ce dernier alinéa, ce qui évitera par la même occasion toute difficulté au regard des compétences fédérales en la matière.

La même observation vaut pour l'article 41, § 3, alinéa 2.

Article 49

À l'alinéa 2, il convient d'habiliter plus précisément le ministre à établir le modèle du rapport général d'exécution.

Articles 49 et 50

Les articles 49 et 50 s'inspirent largement des articles 51 et 52 du projet d'arrêté précité au sujet desquels la section de législation, dans l'avis 36.716/2 précité, a formulé l'observation suivante, qui reste d'actualité :

« 2. Les articles 51 et 52 du projet devaient, en outre, être complétés afin de mettre réellement en œuvre 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 51

Cet article reproduit largement les règles qui figuraient à l'article 53 du projet d'arrêté précité, sur lequel la section de législation a formulé l'observation suivante dans l'avis 36.716/2 précité, observation qui reste *mutatis mutandis* d'actualité :

« Au paragraphe [2], 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 53

Les mots « à la date où le présent arrêté entre en vigueur » sont inutiles et seront omis.

Article 54

1. Dans l'avis 36.716/2 précité, la section de législation a formulé l'observation suivante au sujet de l'article 58 :

« 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' ».

Cette observation est *mutatis mutandis* applicable à l'article 54 du projet.

2. De manière générale, la date d'entrée en vigueur du projet, fixée au 1^{er} janvier 2014, amène à s'interroger sur la raison pour laquelle le projet énonce pour l'ensemble des subventions dont il détermine le montant que celles-ci sont établies à une valeur au 1^{er} janvier 2013.

La section de législation n'aperçoit en effet pas quel peut être l'intérêt de déterminer la valeur d'une subvention à partir d'une période au cours de laquelle le texte qui fixe cette valeur n'est pas applicable.

L'auteur du projet vérifiera si cette apparente incohérence a bien lieu d'être ou non, compte tenu des objectifs qu'il entend poursuivre, lesquels ne peuvent en tout état de cause porter atteinte au principe de sécurité juridique, qui n'admet la rétroactivité que sous des limites déterminées, dont le Gouvernement ne peut s'affranchir.

3. En tout état de cause, les mots « et s'applique à toutes les demandes de reconnaissance, de renouvellement, ou de changement de catégories introduites après cette date » sont inutiles et seront omis.

Ceci permettra également d'éviter la contradiction entre les articles 52 et 54 du projet quant au régime applicable aux demandes de reconnaissance.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Michel FAUCONIER

Pierre VANDERNOOT