



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.260/2
du 27 avril 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant exécution du décret du 13 octobre 2016
relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires
apportant de l'aide aux justiciables'

Le 31 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, 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 'portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 avril 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2017.

*

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.

FONDEMENT JURIDIQUE

Les dispositions du projet relatives aux Commissions d'aide juridique¹ trouvent leur fondement légal, d'une part, en ce qui concerne la composition de celles-ci, dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement consacré par l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et, d'autre part, en ce qui concerne leurs modalités de fonctionnement et la fixation du modèle de rapport annuel, dans les articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/6, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, modifiés par le décret du 13 octobre 2016 'relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables' (ci-après : le décret du 13 octobre 2016).

Il convient dès lors de viser également au préambule de l'arrêté en projet, au titre de fondement légal, les articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/6, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, modifiés par le décret du 13 octobre 2016.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable et en fera mention au préambule.

¹ Soit le chapitre 7 du projet.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. De l'accord de la déléguée du Ministre, les textes législatifs visés aux alinéas 2 et 3 ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet mais font partie de son cadre juridique. Par conséquent, il convient de faire mention de ces textes sous la forme d'un considérant, à placer en fin de préambule ².
2. Il n'est pas nécessaire de faire figurer dans le préambule le numéro des articles d'un acte modifié, abrogé ou retiré ³. Partant, aux alinéas 7 et 8 du préambule, les articles mentionnés seront omis.

DISPOSITIF

Article 2

1. Dans un souci de clarté, il y a lieu d'écrire dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} :

« Les membres du personnel de l'organisme visé à article 1^{er}, § 1^{er}, du décret [...] ».
2. Au paragraphe 2, alinéa 2, il conviendrait de prévoir la procédure et l'autorité chargée de statuer sur la demande de dérogation dans l'hypothèse où cette demande ne serait pas jointe à la demande d'agrément prévue à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, h).

Article 5

1. L'article 5 utilise la notion de « jour ouvrable », qui ne revêt aucune signification juridique généralement reçue.

Si l'auteur du projet souhaite maintenir l'usage de cette notion, il conviendrait de la définir dans le texte.

La même observation vaut pour l'article 20, § 1^{er}, alinéa 4.
2. À l'alinéa 3, il convient d'ajouter les mots « ou de l'invitation à compléter ou à préciser le dossier de demande d'agrément ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 25.

³ *Ibid.*, recommandation n° 30.

Article 7

À l'article 7 du projet, les mots « qui suivent la notification de la recevabilité de la demande d'agrément » seront remplacés par les mots « qui suivent la date de la notification de la décision déclarant recevable la demande d'agrément ».

Article 10

De l'accord de la déléguée du Ministre, il convient de compléter l'article 10 du projet par une disposition précisant que la modification d'agrément prend effet à la date de la décision positive sur la demande de modification.

Article 16

L'article 16 du projet serait mieux inséré dans la section 6 du chapitre 2, consacrée aux obligations liées à l'agrément.

À suivre cette observation, la section 8 du chapitre 2 sera omise.

Article 21

Il est permis de s'interroger, comme le fait l'Inspectrice des finances, sur les délais brefs qui sont prévus pour statuer sur la demande de subvention, compte tenu du temps à donner à l'administration pour émettre sa proposition, de la possibilité pour le partenaire de faire valoir ses observations dans les vingt jours ouvrables et du temps pouvant être pris par le ministre pour statuer sur la demande de subvention.

Article 22

À l'alinéa 2, les mots « par le ministre » seront insérés entre les mots « sont déterminés » et les mots « sur base annuelle ».

En conséquence, à l'alinéa 1^{er}, 1^o, les mots « déterminé par le ministre » seront omis.

Article 23

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « , en fonction des frais réels de personnel, de fonctionnement et d'investissement » seront omis en ce qu'ils constituent une répétition de l'article 32, alinéa 3, du décret du 13 octobre 2016.

2. Ainsi que l'a remarqué l'Inspectrice des finances,

« on ne voit pas pourquoi ce secteur ne serait pas aligné sur ce qui [est] fait généralement en Communauté française, c'est-à-dire soit l'indice santé, soit l'application de la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public ».

Il paraît en effet plus pertinent, vu les charges de personnel auxquelles doivent faire face les partenaires, de financer ces dernières par des subventions indexées en fonction de ces paramètres.

Article 26

Alors qu'à l'article 31 du décret, il est prévu que les subventions sont réparties par arrondissement « sur la base d'une analyse triennale des missions offertes et des besoins des justiciables », l'article 26 du projet indique que cette répartition se fait « sur la base au moins de l'analyse triennale visée à l'article 31 du décret ».

Les mots « au moins » doivent être omis.

Article 28

Le décret du 13 octobre 2016 ne contient aucun fondement légal habilitant le Gouvernement de la Communauté française à octroyer des subventions telles que celles visées à l'article 28 du projet.

Interrogée sur la nature et sur le fondement légal des « subventions » visées à cet article, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« Il s'agit de permettre le subventionnement de projets menés par des services, qu'ils soient agréés ou pas, projets qui ne sont pas subventionnés dans le cadre du système établi par le décret du 13 octobre 2016. Il peut s'agir de projets ponctuels (par exemple, une subvention à un service d'aide aux détenus pour une expérience de formation musicale en prison) ou pluriannuels (par exemple, le subventionnement d'un espace-rencontre itinérant ou le soutien de la Croix-Rouge pour le transport d'enfants dans le cadre de l'aide au lien). Ces subventions sont fondées sur le décret budgétaire ».

En vertu de l'article 58 du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française',

« une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Ces subventions peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Gouvernement ».

La disposition en projet, qui se limite à autoriser le Gouvernement à octroyer chaque année des subventions aux partenaires ou à d'autres institutions ou associations pour des projets particuliers, sans fixer la moindre condition à l'octroi de telles subventions, doit donc être omise car, en l'absence de disposition décrétable organique autorisant ces subventions, elle n'a pas de fondement juridique. Si une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses prévoit de telles subventions, elles ne pourront être octroyées que durant l'année budgétaire en cause (et non chaque année) et après que le Gouvernement en ait fixé les conditions d'octroi, conformément à l'article 58 du décret du 20 décembre 2011, mais sans qu'il soit nécessaire que le Gouvernement s'habilite lui-même à les octroyer puisque cette habilitation résultera déjà du dispositif budgétaire.

Article 34

De l'accord de la déléguée du Ministre, il serait cohérent que le ministre fixe également l'objectif pour le second triennat, sur la base de la proposition de l'administration.

Partant, à l'article 34, les mots « l'administration » seront remplacés par les mots « le ministre ».

Article 37

L'article 37 du projet prévoit que les membres de la Commission communautaire des Partenariats visés à l'article 41, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 13 octobre 2016, sont désignés « sur la base des propositions des Commissions d'arrondissement [...] ». Or, l'article 41, alinéa 1^{er}, 2°, précité dispose expressément que ces représentants sont désignés « sur proposition des partenaires agréés selon les modalités arrêtées par le Gouvernement ».

Le projet d'arrêté prévoit ainsi un mode de désignation qui ne correspond pas à l'habilitation donnée par le décret⁴. En effet, il ne peut pas être considéré qu'une proposition faite par une commission d'arrondissement correspond à une proposition des partenaires agréés au sens de l'article 41, alinéa 1^{er}, 2°, du décret, dès lors qu'un représentant de l'administration est membre de et préside ces commissions d'arrondissement.

L'article 37 du projet doit être revu de manière à se conformer au prescrit du décret du 13 octobre 2016.

⁴ Il est à noter que l'article 44 du décret du 13 octobre 2016 détaille les missions des commissions d'arrondissement des Partenariats ; parmi celles-ci ne figure pas la mission d'émettre une proposition sur la désignation des deux représentants des partenaires agréés membres de la Commission communautaire des Partenariats.

Article 39

Le paragraphe 1^{er} ne constitue pas une juste exécution de l'article 46 du décret du 13 octobre 2016. En effet, alors que cet article 46 prévoit que « Le Gouvernement arrête [...] le règlement d'ordre intérieur des Commissions d'arrondissement des Partenariats », l'article 39, § 1^{er}, du projet prévoit que « le ministre arrête le modèle de règlement d'ordre intérieur des Commissions d'arrondissement des Partenariats ».

La disposition en projet doit être revue.

Article 40

Il convient de reformuler le paragraphe 1^{er} de l'article 40 du projet de manière à le rendre compréhensible.

Article 53

La déléguée du Ministre justifie l'effet rétroactif conféré au projet, excepté pour son article 33, par la volonté d'assurer que le texte entre en vigueur de manière à ce que les organismes puissent, dès 2017, adresser à l'administration une demande d'agrément « au plus tard le 31 mai », conformément à l'article 3 du projet et à l'article 58, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 13 octobre 2016.

À admettre cette entrée en vigueur rétroactive, à l'article 53 du projet, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT