CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.373/4
du 29 octobre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à la procédure d'introduction et de justification des subventions et aux conventions de labellisation visées par le décret du 8 mars 2018 relatif à la Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

Le 4 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances 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 'relatif à la procédure d'introduction et de justification des subventions et aux conventions de labellisation visées par le décret du 8 mars 2018 relatif à la Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2018.

*

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Le chapitre 3 du projet est consacré à la « labellisation des projets en Promotion de la citoyenneté et interculturalité ».

La section III du décret de la Communauté française du 8 mars 2018 'relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité' est effectivement relatif aux « conditions particulières de la labellisation des projets en Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité » et l'article 15, § 1er, du même décret précise que « le Gouvernement peut labelliser […] les projets relatifs à la promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité ». Les seules habilitations expresses conférées au Gouvernement sont à trouver, au sein de cette section III :

– À l'article 17 du décret du 8 mars 2018, selon lequel le Gouvernement détermine les modalités relatives à la convention de labellisation ;

– À l'article 18, § 2 du décret du 8 mars 2018, selon lequel « Les modalités de modification, suspension et résiliation sont fixées par le Gouvernement ».

Il apparait que le Gouvernement de la Communauté française détermine, à l'article 5 du projet examiné, des règles de procédure (relatives à l'introduction de la demande de labellisation, au contenu de la demande, aux causes d'irrecevabilité de la demande, à l'évaluation des projets à labelliser) qui vont au-delà des habilitations expresses ainsi prévues par le décret du 8 mars 2018. À titre de comparaison, l'article 10, § 2, du décret du 8 mars 2018, contient une habilitation expresse en ce qu'il prévoit que « Le Gouvernement peut compléter la procédure d'octroi des subventions » ; le même décret ne contient pas de disposition similaire à propos de la procédure d'octroi des labellisations.

Interrogée à propos du fondement légal qui permettrait à l'auteur du projet d'adopter ces dispositions réglementaires, la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

> « Selon l'article 15, § 1er, du décret du 8 mars 2018, le Gouvernement 'peut labelliser, pour un terme de trois ans, après avis du Conseil, les projets relatifs à la promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité'.
>
> Le Gouvernement dispose donc d'un pouvoir d'appréciation pour l'octroi de la labélisation aux opérateurs qui remplissent les conditions visées au second paragraphe de cette disposition.

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

Cette habilitation du législateur au profit du Gouvernement a été jugée comme n'étant pas excessive par Votre Section législation du Conseil d'État dans son avis 62.656/4 du 22 janvier 2018 rendu à propos dudit décret (p. 8).

Le Gouvernement a décidé d'encadrer le pouvoir d'appréciation que lui a confié le législateur en adoptant les conditions de forme (5, §§ 2 à 3) et de fond (5, § 4) subordonnant la labellisation dans l'arrêté du Gouvernement en projet. Les conditions de fond s'inspirent, par ailleurs, des conditions fixées à l'article 11, § 1er, 2°, du décret du 8 mars 2018 pour l'octroi des subventions aux projets annuels 'Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité'.

L'article 5 trouvent donc son fondement légal dans l'article 15, § 1er, du décret du 8 mars 2018.

Les articles 6 à 11 de l'arrêté du Gouvernement en projet trouvent quant à eux leur fondement exprès dans l'article 18, § 2, du décret du 8 mars 2018.

Il y a également lieu de se référer à l'article 20 de la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 ».

L'article 15, § 1er, du décret du 8 mars 2018 ne peut pas être considéré comme contenant une habilitation au Gouvernement lui déléguant la compétence de déterminer les règles de procédure contenues à l'article 5 du projet. Comme mentionné par la déléguée, ces règles ainsi projetées ne peuvent être admises que sur la base du pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Communauté française en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Il sera dès lors fait mention de cette dernière disposition au préambule du projet, au titre de fondement légal.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Le préambule du projet sera profondément remanié, dans le respect des règles de légistique [1], de manière à y :

– omettre les alinéas 1er et 2 ;

– viser, conformément à l'observation relative au fondement juridique, l'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 ;

– viser expressément les dispositions du décret du 8 mars 2018 [2] qui procurent également un fondement légal au projet, soit les articles 10, § 2, 11, § 1er, 17 et 18, § 2 ;

– insérer un visa relatif à l'Accord du Ministre du Budget ;

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 17 à 43.

[2] Le projet indique erronément la date du 7 mars 2018.

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

– insérer un visa relatif à l'avis de l'Inspecteur des Finances ;

– insérer un visa relatif au « test genre ».

DISPOSITIF

Article 2

Le paragraphe 1er est sans portée normative dans la mesure où il ne fait que renvoyer à des dispositions du décret du 8 mars 2018 relatives à la procédure d'octroi des subventions.

Il sera omis.

Article 3

Le paragraphe 3, alinéa 1er, constitue une répétition de l'article 10, § 2, alinéa 2, du décret du 8 mars 2018 et sera omis.

Article 4

1. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, est sans portée normative dans la mesure où il ne fait que renvoyer à l'article 12, § 2 (lire § 3) du décret du 8 mars 2018, relatif aux dépenses admissibles.

Par ailleurs, il apparait inutile de prévoir, au paragraphe 1er, alinéa 2, les dépenses qui ne sont pas admises dès lors que l'article 12, § 3, du décret du 8 mars 2018 détermine déjà, à contrario, quelles sont les dépenses admises et partant, couvertes par la subvention octroyée.

Le paragraphe 1er sera omis.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « dans les 20 jours suivant la réception de la demande de l'administration, (… la suite comme au projet) ».

Article 5

1. Les paragraphes seront correctement numérotés, l'article 5 contenant deux « § 2 » et deux « § 3 ». De même, dans l'énumération prévue au paragraphe 2, alinéa 1er, le « 7° » sera renuméroté « 5° ».

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

2. Le paragraphe 1er est sans portée normative dans la mesure où il ne fait que renvoyer à des dispositions du décret du 8 mars 2018 relatives à la procédure d'octroi de la labellisation ; il sera omis.

3. Dans la phrase introductive du paragraphe 2 (première occurrence), alinéa 1er, les mots « au plus tard le 31 mars de chaque année » seront omis dès lors qu'ils constituent une répétition de l'article 16, alinéa 1er, du décret du 8 mars 2018.

4. Au paragraphe 3 (première occurrence), alinéa 1er, il y a lieu d'écrire « et le montant correspondant à celle-ci ».

5. Au paragraphe 3 (deuxième occurrence), l'alinéa 1er sera omis en ce qu'il constitue une répétition de l'article 16, alinéa 2, du décret du 8 mars 2018.

À l'alinéa 2 du même paragraphe, il n'y a pas lieu de préciser que la décision est « motivée », cette exigence résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 8

Le Gouvernement ne peut pas décider de suspendre l'aide au projet, ce qui sous-entend la suspension de la convention, sans que l'avis du Conseil visé à l'article 1er, 2°, du projet ait été préalablement sollicité, dès lors que l'article 18, § 2, du décret du 8 mars 2018 dispose qu'« aucune convention ne peut être suspendue, modifiée ou résiliée sans avoir au préalable été soumise à l'avis du Conseil ».

L'article 8, § 2, alinéa 1er, du projet ainsi que l'annexe seront modifiés en conséquence.

Article 9

1. L'alinéa 1er, selon lequel « lorsqu'il est saisi sur la base des articles 7 ou 8, le Conseil donne son avis dans un délai de quarante-cinq jours », est incompatible avec la règle prévue à l'article 8, § 2, alinéa 1er, selon laquelle le Gouvernement doit adopter sa décision de suspendre l'aide au projet dans un délai de trente jours à dater de la réception de la proposition de suspension, dès lors que le Conseil doit, en vertu de l'article 18, § 2, du décret du 8 mars 2018, donner son avis préalablement à la décision de suspension prise par le Gouvernement.

L'alinéa 1er ainsi que l'annexe seront revus à la lumière de cette observation.

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡

2. L'alinéa 2 est en contradiction avec l'article 18, § 2, du décret du 8 mars 2018, dès lors que cette dernière disposition impose un avis préalable du Conseil à toute décision de suspension, modification ou résiliation de la convention.

L'alinéa 2 sera omis et l'annexe sera modifiée en conséquence.

Article 12

Compte tenu de l'article 24, § 2, du décret du 8 mars 2018 qui prévoit que ses articles 10 à 14 entrent en vigueur le 1er janvier 2019, les dispositions du projet qui puisent leur fondement juridique dans ces articles, à savoir celles qui forment le chapitre 2 du projet examiné, ne peuvent entrer en vigueur avant cette date.

L'article 12 du projet sera adapté pour en tenir compte.

Annexe

L'annexe au projet, visée à l'article 6 de celui-ci, ne respecte pas les exigences de légistique formelle et doit être corrigée au regard de celles-ci [3].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172.

‡LW-DAKSKFCCH-GEDHDVT‡