CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.326/4
du 6 mars 2019

sur

un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française '2018/2162 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission Communautaire française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission Communautaire Française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, et modifiant l'arrêté du Collège de la Commission Communautaire française du 19 mars 2015 relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission Communautaire française'

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

Le 1er février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de la Cohésion sociale et du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 8 mars 2019 *, sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française '2018/2162 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission Communautaire française du 24 avril 2014 portant exécution du décret de la Commission Communautaire Française du 18 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale, et modifiant l'arrêté du Collège de la Commission Communautaire française du 19 mars 2015 relatif à la programmation des bureaux d'accueil pour primo-arrivants et modifiant l'article 29 de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission Communautaire française'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2019.

*

* Par courriel du 5 février 2019.

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'accord du Membre du Collège en charge du Budget ne figure pas dans le dossier remis à la section de législation. L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

2. L'article 12, § 2, de la section 1er, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

> « Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Dans l'intitulé du projet, il convient de mentionner l'intitulé exact de l'arrêté du Collège de Commission communautaire française auquel il est apporté des modifications, à savoir l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 5 juillet 2013 relatif au parcours d'accueil des primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

Une observation similaire vaut pour l'intitulé du chapitre 1er.

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

PRÉAMBULE

1. Le premier visa sera complété avec l'indication précise des articles et de leurs subdivisions éventuelles qui, dans le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale' fournissent un fondement juridique à l'arrêté projeté [1].

2. Dès lors que l'avis de la section de législation a été sollicité dans un délai de trente jours, le visa de la justification de l'urgence prévue à l'alinéa 6 n'a pas de pertinence et sera omise.

3. La formule de délibération manque.

DISPOSITIF

Article 1er

La Commission communautaire française n'exerce en l'espèce aucune compétence sur la base de l'article 127 de la Constitution. L'arrêté en projet trouve entièrement son fondement juridique dans les articles 128 et 138 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 3 du décret spécial du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. La référence à l'article 127 de la Constitution sera dès lors omise.

Article 4

Afin de viser le Centre désigné et subventionné par le Collège en exécution de l'article 15*bis* du décret du 13 mai 2004 'relatif à la cohésion sociale', l'article 2, 9°, de l'arrêté 2014/562 du Collège de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 cite le « Centre Régional pour le Développement de l'Alphabétisation et l'Apprentissage du Français pour adultes », sans mentionner l'abréviation « CREDAF » [2]. Par conséquent, à l'article 10 en projet, il convient de remplacer l'acronyme « CREDAF » par les mots « Centre Régional pour le Développement de l'Alphabétisation et l'Apprentissage du Français pour adultes ».

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 23 et 27 et formule F 3-2-2.

[2] Cette abréviation n'est, du reste, pas consacrée par le décret du 13 mai 2004 'relatif à la cohésion sociale'. L'arrêté 2009/223 du Collège de la Commission communautaire française du 30 avril 2009 'portant exécution du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale, et relatif au Centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes' cite quant à lui le « Centre bruxellois pour l'alphabétisation ».

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

Article 6

1. Le dernier alinéa de l'article 17 en projet vise les « autres services publics bruxellois » ou les « autres associations bruxelloises ».

Dès lors que la reconnaissance d'autres opérateurs de formations visant l'apprentissage du français repose sur une démarche unilatérale du Collège de la Commission communautaire française (moyennant le constat du respect de certains critères) et n'impose aucune obligation ni n'octroie aucun droit à ces autres opérateurs, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, le fait que la reconnaissance d'autres opérateurs de formations qui ne sont pas « bruxellois » ne soit pas autorisée.

En toute hypothèse, le qualificatif « bruxellois » ne permet pas d'identifier ces services de manières *ad hoc*. Il conviendrait plus adéquatement de se référer au territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et d'identifier un critère de rattachement adéquat (par exemple : lieu de formation, etc.).

2. La reconnaissance d'autres opérateurs de formations d'apprentissage du français a une portée juridique dès lors qu'elle permet la prise en considération de ces formations par le bureau d'accueil lors de la délivrance des attestations de suivi. Cette reconnaissance ne peut, par conséquent, pas avoir lieu par le biais d'une circulaire mais doit faire l'objet d'un arrêté publié au *Moniteur belge*.

Article 12

Au a), les mots 'Tribunal de Commerce' seront remplacés par les mots 'tribunal de l'entreprise', conformément à la terminologie utilisée par l'article 252 de la loi du 15 avril 2018 'portant réforme du droit des entreprises'.

Article 13

1. Il ressort du commentaire de l'article que l'augmentation de la catégorie d'agrément ne pourrait avoir pour effet que le bureau d'accueil concerné doive traiter plus du double de dossiers que ceux pour lesquels il était déjà agréé définitivement.

Cette limitation ne ressort cependant pas du dispositif de l'article 13. Si telle est l'intention, l'auteur du projet veillera à compléter le dispositif en ce sens.

2. À défaut d'autres précisions, la jurisprudence considère que la notion de « jour ouvrable » vise également les samedis [3]. Si telle ne devait pas être l'intention de l'auteur du projet, celui-ci est invité à définir la notion de « jour ouvrable » à l'article 2 de l'arrêté en

[3] Voir par exemple : C.E., 20 mai 2010, Piret, n° 204.165 et C.E., 11 février 2014, Libert, n° 226.375.

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

projet (article 3 du projet) afin de préciser que cette notion désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

3. L'article 39/1 en projet prévoit que les bureaux d'accueil agréés définitivement dans les catégories I, II ou III peuvent se voir proposer une augmentation de leur catégorie d'agrément. Cependant, les bureaux d'accueil ne sont pas, en soi, agréés pour une catégorie mais pour un nombre de dossiers individuels annuels [4]. La notion de catégorie découle uniquement du tableau prévu à l'article 44 de l'arrêté du 24 avril 2014, dont il résulte que les catégories II et III comprennent plusieurs sous-catégories directement liées au nombre de dossiers traités. Par conséquent, les bureaux d'accueil définitivement agréés devraient se voir proposer, plus généralement, une augmentation du nombre de dossiers individuels annuels traités.

Le dispositif sera revu pour tenir compte de cette observation.

Article 25

L'article 61, alinéa 4, en projet, est inutile dès lors que le principe selon lequel une subvention doit être utilisée pour couvrir les charges auxquelles elle est destinée résulte de l'article 13, 2°, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' et de l'article 94, § 3, du décret de la Commission communautaire française du 24 avril 2014 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent'.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier

Cette disposition sera dès lors omise.

Article 34

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle 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

[4] Voir les articles 34 et 38 de l'arrêté du 24 avril 2014.

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡

d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels [5].

En l'espèce, l'auteur du projet justifie, dans la note au Gouvernement, la rétroactivité de l'arrêté au 1er janvier 2019 comme suit :

> « Afin de permettre les procédures de lancement d'appel à candidatures pour un nouveau BAPA le plus rapidement possible tel que souhaité par le Gouvernement du 19 juillet 2018 et d'un nouvel appel à conventionnement d'opérateurs de formations linguistiques, il est proposé de faire rentrer le texte en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 2019, à l'exception de la scission de modules du parcours linguistique afin de laisser du temps aux opérateurs actuellement conventionnés de s'organiser ».

La section de législation n'aperçoit cependant pas en quoi la rétroactivité au 1er janvier 2019 permettrait d'accélérer le lancement des appels à candidatures ou à conventionnement.

Par ailleurs, plusieurs des modifications apportées par les dispositions en projet aboutissent à imposer de nouvelles obligations aux opérateurs de formation ou aux bureaux d'accueil [6]. Le nouveau régime de subventionnement n'autorise par ailleurs plus la prise en compte des mensualités de remboursements des emprunts à titre de frais de fonctionnement d'occupation des locaux [7].

Compte tenu de ceci, la rétroactivité de l'arrêté en projet ne parait pas admissible.

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE — Martine BAGUET

[5] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

[6] Voir par exemple les articles 17 et 50, 6°, en projet.

[7] Voir l'article 61, alinéa 3, 1°, en projet.

‡LW-AHDTKCFAE-GFDCGVT‡