



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.173/2
du 1^{er} avril 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 'pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien'

Le 27 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du Gouvernement de la Communauté française 'pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} avril 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} avril 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée comme suit :

Considérant les mesures qualification de l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 12 mars 2020 ;

Considérant la déclaration de l'OMS sur les caractéristiques du coronavirus COVID-19, en particulier sur sa forte contagiosité et son risque de mortalité ;

Considérant que le coronavirus COVID-19 semble se transmettre d'un individu à un autre, par voie aérienne ; que la transmission de la maladie semble s'opérer par tous les modes possibles d'émission par la bouche et le nez ;

Considérant que, compte tenu de ce qui précède, les rassemblements dans des lieux clos et couverts, mais également en plein air constituent un danger particulier pour la santé publique ;

Considérant les concertations entre les gouvernements des entités fédérées et les autorités fédérales compétentes, au sein du Conseil National de Sécurité qui s'est réuni les 10, 12 et 17 mars 2020 ;

Considérant, suite à ces concertations, les interdictions touchant les rassemblements, les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national ;

Considérant que ces mesures de confinement, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à empêcher toute une série d'activités, à empêcher la concrétisation d'obligations conditionnant l'octroi de subventions et par conséquent à mettre en danger la viabilité des bénéficiaires des subventions ;

Considérant qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant une mission pour le compte de la Communauté française qu'elle soit culturelle, sportive, associative ou de tout autre nature ;

Considérant que le budget des dépenses pour l'année 2020 ne permet pas de mobiliser les crédits suffisants, afin de permettre à la Communauté française de venir en aide financièrement aux acteurs dont la viabilité serait mise en danger suite aux mesures de confinement, aux acteurs devant faire face à des dépenses supplémentaires mettant en danger leur viabilité et aux familles ayant subi des pertes de pouvoirs d'achat ;

Considérant que l'estimation des crédits nécessaire aboutit à un montant de xx millions d'euros ;

Considérant que le Gouvernement a décidé, le 16 janvier 2020, de lancer le travail d'ajustement du budget 2020 en vue d'un dépôt au Parlement vers la fin mai ;

Considérant qu'il est nécessaire d'ouvrir rapidement les crédits nécessaires à cet effet dès que possible, et en tous cas avant la fin mai ;

Considérant que la création d'un fonds budgétaire centralise l'identification des flux de recettes et de dépenses ;

Considérant la décision du Parlement du 17 mars 2020 d'ajourner ses travaux jusqu'au 19 avril ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'article 3, § 1^{er}, première phrase, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', dispose comme suit :

« Art. 3. § 1^{er}. Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. [...] ».

Il en résulte que les projets relatifs aux budgets ne relèvent pas de la compétence de la section de législation du Conseil d'État.

En l'espèce, les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de l'arrêté en projet ont pour objet de modifier, selon le cas, des articles du décret de la Communauté française du 18 décembre 2019 'contenant le budget des dépenses pour l'année budgétaire 2020' ou du décret de la Communauté française du 18 décembre 2019 'contenant le budget initial des recettes de la Communauté française pour l'année budgétaire 2020', articles qui n'ont pas de caractère normatif mais sont exclusivement liés à la prévision, l'évaluation ou l'autorisation de recettes et de dépenses inhérentes aux budgets dans lesquels ces articles figurent ¹.

¹ Les dispositions des deux décrets budgétaires que les articles 2 à 6 du projet tendent à modifier ne constituent donc pas des « cavaliers budgétaires » de portée normative. Si tel avait été le cas, la section de législation aurait été compétente pour donner un avis puisque les lois budgétaires, qui sont exemptées de la formalité de la consultation du Conseil d'État, doivent être considérées comme devant exceptionnellement y être soumises si, et dans la mesure où, elles contiennent des dispositions normatives sous la forme de « cavaliers budgétaires » (voir sur ce point l'avis n° 56.711/VR donné le 17 novembre 2014 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant ratification de la convention du 15 juillet 2014 relative à l'obligation de continuation de paiement, conclue entre la Région flamande, la Région wallonne, le Single service provider et le Bailleur de fonds', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-69).

Ces articles ne relèvent donc pas de la compétence de la section de législation.

En tant qu'elle porte sur ces dispositions, la demande d'avis est par conséquent irrecevable.

Ces dispositions ne seront pas examinées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 4, alinéa 3, du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', l'arrêté en projet sera communiqué au bureau du Parlement avant sa publication au *Moniteur belge*.

2. Conformément à l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État',

« [I]es projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, sont soumis à l'avis motivé de la section de législation. Cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel il se rapporte. Les arrêtés, l'avis, le rapport au Roi et le texte des projets d'arrêtés soumis à l'avis de la section de législation seront communiqués, avant leur publication au *Moniteur belge*, aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat ».

Cette disposition n'est pas d'application à l'égard des arrêtés du Gouvernement de la Communauté française.

Cependant, il se recommande que l'arrêté en projet soit accompagné d'un rapport au Gouvernement dans lequel seront expliquées la portée et les conséquences concrètes de la réglementation contenue dans le projet. De telles explications présenteront un avantage certain pour le citoyen, pour les différents services du pouvoir exécutif ainsi que pour le Parlement quand celui-ci, conformément à l'article 4 du décret du 17 mars 2020, sera appelé à se prononcer sur la confirmation des dispositions contenues dans l'arrêté en projet.

En particulier, le rapport au Gouvernement répondra aux observations formulées ci-après ².

² Dans un sens similaire, voir l'avis n° 67.146/1 donné le 27 mars 2020 par la section de législation sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale 'relatif à la suspension temporaire des délais de rigueur et de recours fixés dans l'ensemble de la législation et la réglementation bruxelloise ou adoptés en vertu de celle-ci ainsi que ceux fixés dans les lois et arrêtés royaux relevant des compétences de la Région de Bruxelles Capitale en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de la loi spéciale du 12 janvier 1989'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les articles 20, 69 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

L'alinéa 1^{er} sera remplacé par un alinéa visant le fondement juridique de l'arrêté en projet, rédigé comme suit :

« Vu le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, l'article 1^{er}, § 1^{er}, g) ; ».

Compte tenu de ce qu'envisage le texte à l'examen et de ce qui est exposé dans les pièces du dossier transmises au Conseil d'État, le projet répond en effet globalement à la nécessité, due aux circonstances liées à la pandémie provoquée par le coronavirus, de créer, outre la majoration d'une ligne de crédit figurant au budget des dépenses de la Communauté française pour l'année 2020, un fonds budgétaire destiné à centraliser, en termes budgétaires, les flux financiers qui seront générés par les mesures que la Communauté française sera amenée à prendre en la matière. Comme l'auteur du projet fait le constat qu'il n'est à ce stade pas possible d'attendre le premier feuillet d'ajustement du budget qui sera seulement déposé au Parlement de la Communauté française à la fin du mois de mai 2020 pour procéder aux adaptations exigées pour créer ce fonds, il s'avère nécessaire de modifier sans attendre les décrets visés dans le projet pour que ce fonds soit opérationnel le plus tôt possible.

Dans ce contexte, il peut donc être considéré que la capacité du Gouvernement à intervenir repose à suffisance sur l'hypothèse visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, g), du décret de pouvoirs spéciaux du 17 mars 2020, à savoir l'hypothèse dans laquelle le Gouvernement doit « traiter une situation qui pose problème » (à savoir la situation de la nécessité de modifier au plus vite des règles budgétaires qui en l'état ne permettent pas à la Communauté française, selon elle, d'intervenir efficacement) et qui doit « être réglée en urgence sous peine de péril grave » (selon la Communauté française, il est nécessaire de pouvoir apporter un soutien financier immédiat aux secteurs touchés par la pandémie qui entrent dans ses compétences).

En ce sens, il y a lieu de constater que, sans préjudice de l'irrecevabilité de la demande d'avis en ce qu'elle porte sur l'article 2 de l'arrêté en projet, cet article renvoie « à la période couverte par l'article 5 paragraphe premier du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ». Or l'article 5, § 1^{er}, précité renvoie lui-même à l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020, dont le paragraphe 1^{er}, g), constitue en l'espèce le fondement légal précis du projet.

Il va par ailleurs de soi que les dépenses qui seront effectuées à la charge du fonds en voie de création devront elles-mêmes trouver un fondement juridique particulier au cas par cas, à puiser dans le droit positif en vigueur en Communauté française, dont par exemple et pour se limiter au décret du 17 mars 2020, son article 1^{er}, § 1^{er}, d).

Vu le visa du fondement légal du projet à l'alinéa 1^{er} du préambule, son alinéa 6, qui tend à avoir le même objet, sera omis.

2. Un alinéa nouveau sera inséré avant l'alinéa visant l'avis de la section de législation, qui fera mention du test genre réalisé à l'égard du projet à l'examen en vertu 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'.

DISPOSITIF

Article 1^{er} et annexe

1. L'article 1^{er} du projet institue un nouveau fonds budgétaire, ajouté, comme point 77, à l'annexe du décret du 27 octobre 1997 'contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française'.

Selon l'alinéa 2 du même article,

« [p]ar dérogation à l'article 27 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, ce nouveau fonds budgétaire peut être alimenté par tout article de base et tout fonds budgétaire figurant au tableau budgétaire visé à l'article 8 § 4, 6°, du même décret, toutes DO confondues ou créé par délibération. Ce fonds peut également alimenter tout article de base du budget, toutes DO confondues ».

2. Selon la troisième colonne du tableau figurant à l'annexe, ce fonds budgétaire sera affecté aux dépenses suivantes :

« Dépenses de toute nature consenties, en lien avec la lutte contre l'épidémie de Covid-19, afin de compenser les pertes de recettes ou les dépenses additionnelles de certains services ou organismes de la Communauté française, de garantir la viabilité des acteurs exerçant une mission pour le compte de la Communauté française qu'elle soit culturelle, sportive, associative ou de tout autre nature, afin de garantir la viabilité des acteurs devant faire face à des dépenses supplémentaires mettant en danger leur viabilité et afin de venir en aide aux familles ayant subi des pertes de pouvoir d'achat ».

Parmi les dépenses auxquelles le fonds budgétaire instauré par le texte en projet sera affecté, sont mentionnées celles faites « afin de venir en aide aux familles ayant subi des pertes de pouvoir d'achat ».

Sur ce point, il convient de rappeler que, selon l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour « la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants ». Par ailleurs, aux termes de l'article 5, § 1^{er}, IV, de la même loi, les communautés sont compétentes pour « les prestations familiales ».

Toutefois, selon l'article 3, 7° et 8°, des décrets et du décret spécial de transferts 'relatif[s] aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'³, la Région wallonne et la Commission communautaire française, la première sur le territoire de la région de langue française et la seconde sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale se sont vu transférer l'exercice de la compétence de la Communauté française en matière

« 7° [d']aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale [du 8 août 1980 de réformes institutionnelles], à l'exception :

a) de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance ;

b) des services 'Espaces-Rencontres' ;

c) de l'aide sociale aux justiciables ;

d) de la protection de la jeunesse ;

e) de l'aide sociale aux détenus ;

f) de l'aide juridique de première ligne.

8° [de] prestations familiales, visées à l'article 5, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale ».

Par conséquent, et sans avoir à examiner la question de savoir si l'aide aux familles « ayant subi des pertes de pouvoir d'achat » relève effectivement des compétences des communautés au titre de la notion d'aide aux personnes visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale ou de la notion des prestations familiales visée à l'article 5, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale, force est de constater qu'en tout état de cause, la Communauté française est sans compétence pour effectuer des dépenses « afin de venir en aide aux familles ayant subi des pertes de pouvoir d'achat ».

La mention des dépenses ayant un tel objet doit donc être omise de la troisième colonne du tableau figurant en annexe au texte en projet. La motivation de l'urgence qui figure au préambule sera également revue en conséquence.

3. Tel qu'il est rédigé, le texte à l'examen distingue les « acteurs exerçant une mission pour le compte de la Communauté française[,] qu'elle soit culturelle, sportive, associative ou de tout autre nature » des « acteurs devant faire face à des dépenses supplémentaires mettant en danger leur viabilité » : l'on n'aperçoit pas la portée exacte de cette distinction et l'on se demande si, plutôt que de faire le départ entre deux catégories d'« acteurs », l'intention n'est pas de viser, dans la première catégorie, les seuls acteurs « devant faire face à des dépenses supplémentaires mettant en danger leur viabilité ».

³ Décret spécial du 3 avril 2014 (Communauté française), décret du 11 avril 2014 (Région wallonne) et décret du 4 avril 2014 (Commission communautaire française).

4. L'article 2 du décret du 27 octobre 1997 'contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française' dispose comme suit :

« Le mode de disposition des avoirs mentionnés aux fonds budgétaires inscrits au tableau annexé au présent décret est indiqué à la suite de la dénomination de chacun de ces fonds.

Les fonds dont les dépenses sont soumises au visa préalable de la Cour des comptes sont désignés par l'indice A.

Les fonds et comptes sur lesquels il est disposé à l'intervention du Gouvernement sont désignés par l'indice B.

Les fonds et comptes sur lesquels il est disposé directement par les comptables qui ont opéré les recettes sont désignés par l'indice C ».

En application de l'article 2 du décret du 27 octobre 1997 précité, l'auteur du projet veillera à compléter celui-ci par la mention de l'indice qui lui paraît le plus approprié quant au mode de disposition des avoirs mentionnés dans le fonds en voie de création. Sans doute y-a-t-il lieu en l'espèce de mentionner la lettre « B » à la suite de la dénomination du Fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie de Covid-19 dans l'annexe à l'arrêté en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT