



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.175/4
du 2 avril 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française de pouvoirs spéciaux n° 1 'permettant de déroger
aux règles et conditions de liquidation des soldes de
subventions et des délais de recours dans le cadre de la crise
sanitaire du COVID-2019'

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 du Gouvernement de la Communauté française n° 1 'permettant de déroger aux règles et conditions de liquidation des soldes de subventions et des délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-2019'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 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 par le fait qu'il convient de prendre rapidement des mesures visant à soutenir les acteurs agissant pour le compte de la Communauté française suites aux mesures prises dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19 ;

Considérant que l'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 a interdit 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, du 13 mars au 3 avril 2020 ;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2020 suspendant les activités de services du secteur de l'enfance pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 et que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 dans l'Enseignement supérieur, l'Enseignement de Promotion sociale, l'Aide à la jeunesse, les Maisons de justice, la Jeunesse et les Sports ont, dans le prolongement des décisions fédérales, interrompu ou limité d'autres activités ;

Considérant que l'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 18 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 a prolongé ces interdictions jusqu'au 5 avril 2020 ;

Considérant l'impact des mesures fédérales sur la fréquentation des écoles, des milieux d'accueil de l'enfance et de l'accueil extra-scolaire avant et après les cours ;

Considérant que les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population, non seulement au cours de la période d'interdiction, mais aussi dans les semaines qui la suivront, sont de nature à empêcher toute une série d'activités, à réduire significativement la fréquentation ou l'accès aux lieux, à empêcher la préparation d'œuvres ou d'activités, à entraver le fonctionnement d'instances chargées de l'évaluation de projets ou de l'administration ;

Considérant que ces mesures sont donc de nature à empêcher la concrétisation d'obligations conditionnant l'octroi de subvention et par conséquent à mettre en danger la viabilité des bénéficiaires des subventions ;

Considérant qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant des activités dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général ressortant des compétences de la Communauté française et faisant l'objet d'un soutien de cette dernière qu'elles soient culturelles, sportives, associatives ou de tout autre nature ;

Considérant, dès lors, qu'il convient de suspendre pendant la période interdisant les activités susmentionnées et dans les semaines qui la suivront, les conditions fixées pour la liquidation des soldes et des avances de subvention ;

Considérant que l'arrêté numéroté prendra effet le 10 mars 2020. À, cet égard, il respecte les conditions requises par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle sur la rétroactivité des dispositions réglementaires au vu des circonstances exceptionnelles ayant conduit à son adoption ».

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne l'impose pas formellement, de rédiger un rapport au Gouvernement qui exposerait la portée et les conséquences concrètes de l'arrêté en projet et de le publier en même temps que ce dernier ¹, accompagné du présent avis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Compte tenu de la portée de l'arrêté en projet, mieux vaut rédiger l'intitulé comme suit :

« Arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 1 permettant de déroger aux règles et conditions de liquidation des subventions et suspendant les délais de recours dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 ».

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.

¹ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 67.146/1 donné le 27 mars 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux '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'.

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}, d) et e) ; ».

Par conséquent, l'alinéa 4 sera omis.

2. Le visa relatif à l'avis de l'Inspecteur des Finances doit être complété par la date à laquelle cet avis a été donné, à savoir le 25 mars 2020.

Il en est de même en ce qui concerne la date du test genre.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Compte tenu des intentions poursuivies par les auteurs du projet, mieux vaut rédiger l'article 1^{er} de la manière suivante :

« Par dérogation aux articles 61 et 62 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, aux dispositions des décrets, arrêtés réglementaires, conventions et arrêtés individuels accordant des subventions et en réglant l'emploi et les modalités de justification et de contrôle, l'opérateur qui se trouve dans l'impossibilité de respecter les conditions fixées pour l'octroi et la liquidation des soldes de subventions conserve le bénéfice de celles-ci, pour autant que les conditions visées à l'article 2 soient remplies »².

2. Le projet à l'examen utilise les termes « opérateur » et « bénéficiaire » pour, semble-t-il, désigner la même personne. L'auteur du projet est invité à utiliser une terminologie uniforme.

Article 2

Au paragraphe 3, il ne revient pas à l'exécutif de se déléguer à lui-même une compétence, fût-elle accordée au Gouvernement agissant dans le cadre de ses attributions « ordinaires ».

² Cette formulation rencontre d'ailleurs la première remarque émise par l'Inspecteur des Finances dans son avis du 25 mars 2020.

Une telle habilitation est en outre inutile. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', l'habilitation accordée au Gouvernement l'est pour une durée de trois mois (éventuellement prorogeable une fois). Le Gouvernement est donc compétent, sur cette base, pour fixer la fin de la période durant laquelle les critères visés au paragraphe 1^{er} trouveront à s'appliquer.

Pour les mêmes motifs, le paragraphe 5 est superflu et sera omis³.

Article 3

1. Cette disposition prévoit que

« Les délais administratifs, de rigueur et de recours fixés par les décrets, arrêtés réglementaires visés à l'article 1^{er} ou fixés dans les actes pris en vertu de ceux-ci, ainsi que les délais visés à l'article 15 du décret réglant, pour la Communauté française, les allocations d'études, coordonné le 7 novembre 1983, modifié par le décret du 7 février 2019 sont suspendus à partir du 10 mars 2020 pour une durée d'un mois prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le Gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

Ce faisant, le projet apporte des modifications à un nombre indéterminé de dispositions. Procéder de la sorte contrevient directement au principe de sécurité juridique, dès lors qu'il ne revient pas au citoyen de consulter des instruments juridiques tout en vérifiant qu'ils n'ont pas été modifiés implicitement par un arrêté postérieur. Néanmoins, eu égard aux circonstances exceptionnelles actuelles, à l'urgence de la situation et au caractère temporaire des mesures à prendre, le mécanisme projeté peut se justifier. Le rapport au Gouvernement qu'il est suggéré d'adopter pourrait préciser les intentions de l'auteur du projet et évaluer avec plus de précisions l'impact de la disposition projetée.

2. La suspension projetée des délais vaut « pour une durée d'un mois prorogeable deux fois pour une même durée par un arrêté par lequel le Gouvernement en justifie la nécessité au regard de l'évolution des conditions sanitaires ».

Comme précisé ci-avant, il ne revient pas au Gouvernement de se déléguer à lui-même une compétence, à savoir en l'espèce la possibilité de proroger la durée d'un mois qui est envisagée.

³ Au vu de l'urgence à prendre les mesures projetées dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19, la question se pose de savoir s'il ne serait pas judicieux que le projet comporte une annexe dans laquelle figurerait le modèle de la demande.

Celui-ci est habilité, sur la base de l'article 5, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020, à décider de prolonger la durée durant laquelle les différents délais visés seront suspendus.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET