



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.783/2
du 4 février 2021

sur

un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du
Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien
des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la
seconde vague de la crise sanitaire de la covid-19'

Le 29 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la seconde vague de la crise sanitaire de la covid-19'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 février 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 février 2021.

*

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 comme suit :

Considérant que la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale puis l'État fédéral ont interdit les séjours avec nuitée à partir du 28 octobre 2020 ;

Considérant que les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population, sont de nature à empêcher toute une série d'activités et à réduire significativement la fréquentation ou l'accès aux lieux, particulièrement en ce qui concerne l'hébergement ;

Considérant qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant des activités de rencontres et d'hébergement dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général ressortant des compétences en matière de jeunesse de la Communauté française et faisant l'objet d'un soutien de cette dernière ;

Considérant qu'il convient d'accorder prioritairement un soutien aux opérateurs dont la viabilité financière est menacée ».

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le préambule fera mention des dates auxquelles l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ont été donnés, soit respectivement les 18 et 28 janvier 2021.
2. Le test « genre » n'est pas joint au dossier. L'auteur du projet veillera au correct accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété par la mention de la date à laquelle elle a été accomplie.

3. Le projet à l'examen, dont l'article 1^{er} énonce qu'il a pour objet de déterminer les conditions d'octroi et les modalités de calcul de subventions exceptionnelles destinées aux centres de rencontres et d'hébergement reconnus par la Communauté française et visés par les articles 4 et 5 du décret du 20 juillet 2000 'déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations', s'inscrit dans la matière communautaire de la politique de la jeunesse mentionnée à l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', parmi les matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la Constitution.

L'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a succédé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise', qui précisait que, parmi les matières culturelles, figurait « la politique de la jeunesse ».

Le projet d'arrêté à l'examen règle donc une matière culturelle au sens que recevait cette notion dans l'article 2, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi du 21 juillet 1971 avant son abrogation et au sens que lui donne l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'ensuit qu'il entre dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : « la loi du Pacte culturel »), ainsi circonscrit aux termes de son article 2 :

« Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59bis, § 2, 3°, [lire : l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1, 3°], de la Constitution.

Lesdites matières culturelles ne comprennent pas les mesures qui relèvent essentiellement du droit pénal, du droit social, du droit fiscal et de la réglementation économique.

Il faut entendre par autorités publiques notamment : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et des fédérations de communes, les associations intercommunales, les commissions culturelles française et néerlandaise de l'agglomération bruxelloise et les établissements publics relevant de ces autorités ».

Les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel disposent par ailleurs comme suit :

« Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 reproduit ci-avant que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé ¹, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières

¹ La section de législation s'est prononcée en ce sens notamment dans les avis suivants : n° 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84 à 121, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45780.pdf> ; n° 45.788/4 donné le 2 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/1, pp. 75 à 84, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45788.pdf> ; n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 70 à 89, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf> ; n° 64.139/VR donné le 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 732/1, pp. 23 à 33, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64139.pdf> ; n° 64.140/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de la fréquence Liège 88.5 (lire: 87.5)-108 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 746/1, pp. 18 à 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64140.pdf> ; n° 64.141/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de la fréquence Liège 88.5 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 747/1, pp. 12 à 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64141.pdf> ; n° 64.285/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 31 août 2018 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108 MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 745/1, pp. 24 à 34, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64285.pdf> ; n° 64.612/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64612.pdf> ; n° 64.613/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 750/1, pp. 11 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64613.pdf> ; n° 64.614/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 mars 2019 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction cinématographique du 16 mai 2018 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et la République orientale d'Uruguay', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 752/1, pp. 10 à 14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64614.pdf>.

culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis dans ces matières, leur consultation constituant une formalité préalable à caractère obligatoire.

Le caractère obligatoire de la formalité préalable résultant de la loi du Pacte culturel, la Communauté française n'est pas compétente pour y déroger ².

En l'espèce, il n'apparaît pas à la lecture du dossier communiqué à la section de législation que le projet d'arrêté a été soumis à l'avis d'un organe dont la composition répond aux exigences de la loi du Pacte culturel.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet à l'examen entend octroyer des subventions exceptionnelles aux centres de rencontres et d'hébergement reconnus par la Communauté française et visés par les articles 4 et 5 du décret du 20 juillet 2000.

2. Le préambule du projet mentionne comme seul fondement légal l'article 7 du décret-programme du 9 décembre 2020 'portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Écureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Éducation permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire'.

Cette disposition est ainsi rédigée :

« § 1. Le Gouvernement peut octroyer des subventions exceptionnelles aux opérateurs visés au paragraphe 3 qui connaissent des difficultés financières suite à la crise sanitaire de la Covid-19.

§ 2. Cette subvention exceptionnelle ne pourra être accordée qu'au cours des années 2020 et 2021 et dans les conditions fixées par le Gouvernement.

§ 3. Les opérateurs pouvant bénéficier d'une subvention exceptionnelle sont :

1° les organisations de jeunesse agréées en vertu du décret du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse ;

² À cet égard, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, même lorsque le Gouvernement de la Communauté française agit en application du décret de la Communauté française du 14 novembre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19', il n'est pas dispensé de l'obligation de respecter cette formalité préalable, l'article 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du même décret ne permettant au Gouvernement de se dispenser de l'accomplissement de formalités préalables obligatoires que lorsque ces formalités sont « requises par un décret ou un arrêté », à l'exclusion des situations dans lesquelles la formalité est imposée par un autre instrument juridique, telle la loi sur le Pacte culturel, laquelle découle en outre d'une obligation inscrite à l'article 131 de la Constitution s'imposant aux communautés.

2° les centres de jeunes agréés en vertu du décret du 20 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de jeunes et d'hébergement et centre d'information des jeunes et de leurs fédérations ».

Le Gouvernement étant spécifiquement habilité par l'article 7 du décret-programme du 9 décembre 2020 à organiser le régime en projet et cette disposition ne l'habilitant pas à adopter des arrêtés de pouvoirs spéciaux, il y a lieu, dans l'intitulé de l'arrêté, d'omettre la mention selon laquelle il s'agit d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Pour le même motif, au préambule, le considérant se référant au décret du 14 novembre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19' sera omis.

Il est vrai que la note rectificative au Gouvernement au sujet de ce dossier fait état de la possibilité pour celui-ci de se fonder, pour l'adoption du projet, sur les pouvoirs spéciaux qu'il a reçus en vertu du décret du 14 novembre 2020 tout en exposant, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, du même décret, que « les pouvoirs spéciaux [...] permettent [au Gouvernement] de ne pas officiellement consulter les instances d'avis au motif de l'urgence ». Dès lors toutefois que la formalité de l'association prévue par les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel est en tout état de cause requise, même dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux³, et que seul le « test genre » reste, semble-t-il, à accomplir parmi les autres formalités devant préalablement et obligatoirement l'être, il ne paraît pas utile, en l'espèce, de fonder le présent projet sur la procédure, devant rester exceptionnelle, du recours aux pouvoirs spéciaux sur la base du décret du 14 novembre 2020 et ce, d'autant moins que l'article 7 du décret-programme du 9 décembre 2020 contient une habilitation ordinaire au Gouvernement qui lui suffit, tenant compte de la situation sanitaire actuelle, pour adopter le projet.

3. Le projet décrit la procédure d'octroi des subventions de manière trop sommaire. Les modalités de leur liquidation ne sont pas non plus définies et aucune habilitation en ce sens n'est en outre accordée à la Ministre.

L'article 4 précise certes quels sont les documents probants admis à l'appui de la demande de subvention mais le projet prévoira de manière complète la procédure d'introduction et de traitement des demandes.

Quant à la note au Gouvernement, elle indique que les montants accordés seront versés en deux tranches. Le dispositif contiendra cette précision.

³ Voir la note de bas de page n° 2, ci-dessus.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il est renvoyé aux observations générales qui précèdent ainsi qu'aux remarques concernant les formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 3

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit un montant forfaitaire maximum qui peut être octroyé aux opérateurs visés à l'article 1^{er}, alinéa 2.

Trois montants sont prévus, qui varient selon le classement des opérateurs dans le dispositif principal « centre de rencontres et d'hébergement » visé à l'article 11 du décret du 20 juillet 2000.

Selon le paragraphe 3, les montants maxima prévus au paragraphe 2 peuvent être modulés en fonction du taux d'occupation en termes de nuitées payantes des opérateurs concernés. Ainsi, les opérateurs visés à l'alinéa 1^{er}, qui connaissent un taux d'occupation de nuitées allant de 0 à 79,99 %, bénéficient de la subvention exceptionnelle envisagée par le projet pouvant aller par exemple, s'agissant de ceux dont le taux d'occupation s'élève de 0 à 40,99 %, jusqu'à 100 % ou 90 % du montant maximal, alors que ceux, visés à l'alinéa 2, pour lesquels le taux d'occupation est certes supérieur à 80 % mais peut être inférieur à 100 %, ne sont éligibles à aucune subvention.

S'il relève du pouvoir d'appréciation de l'auteur du projet de fixer les montants qu'il entend octroyer aux opérateurs concernés, selon les moyens budgétaires dont il dispose, les mesures adoptées ne peuvent toutefois avoir pour effet de traiter de manière différente des opérateurs qui se trouveraient dans des situations comparables sans que cela puisse se justifier, notamment au regard du principe de proportionnalité. À cet égard, bien que les proportions prévues par les deux premiers alinéas du paragraphe 3 ne peuvent être appréciées que sur la base de données comptables, ignorées par hypothèse de la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de son contrôle préventif, il s'agira de vérifier la situation financière des opérateurs ayant compté d'importantes proportions de présences (et donc les ressources qui en résultent), de la comparer avec celle des opérateurs indemnisés sur la base du projet et ainsi d'établir que les modulations qui ont été retenues, alors qu'elles impliquent des écarts importants entre les opérateurs concernés, sont raisonnablement justifiées.

Article 4

À l'alinéa 2, la portée du mot « facilités » sera précisée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT