CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.005/2
du 31 mars 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse'

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡

Le 11 mars 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mars 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 Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mars 2021.

*

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'objectif de l'article 1er du projet est, par une modification de l'article 56 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 'relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse', de permettre aux services agréés du secteur de l'aide à la jeunesse de justifier à nouveau l'utilisation de la subvention de frais de personnel par le paiement d'une allocation de fin d'année à leur personnel. Cette disposition correspond à ce que prévoyaient les articles 31, § 2, et 34, § 3, combinés au point A, 3°, a), de l'annexe 1 à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 'relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse', abrogé.

La note au Gouvernement de la Communauté française précise à ce propos ce qui suit :

> « Cet avantage étant par ailleurs accordé à certains membres du personnel depuis 3 ans au moins, il s'est commué en droit acquis, obligeant l'employeur à payer cette prime majorée.
>
> Les services qui octroyaient cette allocation majorée et qui, comme expliqué ci-avant sont maintenant dans l'obligation de poursuivre le versement de ladite prime ne peuvent en subir les conséquences financières négatives puisque, ne pouvant plus justifier la partie majorée de la prime dans leurs frais de personnel, ils sont tenus de puiser dans leurs fonds propres, pour peu que l'institution en dispose.
>
> Les travailleurs qui bénéficiaient de cet avantage sont également préjudiciés quant à un avantage octroyé puis repris ».

2. Selon l'article 56, § 1er/1, en projet, et en vertu de l'article 2 du projet, la mesure envisagée est appelée à produire ses effets rétroactivement, à partir du 1er novembre 2020.

Cette rétroactivité est justifiée comme suit dans le préambule :

> « Considérant qu'une entrée en vigueur au 1er novembre 2020 permettrait aux services agréés de justifier cette dépense comme frais de personnel et de ne pas s'acquitter de cette dépense sur leurs fonds propres, ce qui mettrait certaines institutions en difficulté ;

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡

Considérant que les services agréés ont jusqu'au mois de juillet 2021 pour rentrer leurs comptes annuels pour l'année 2020 et qu'ils ne peuvent utiliser que des dépenses relatives à l'année 2020 ;

Considérant que la rétroactivité du présent arrêté se justifie par la nécessité de rétablir une disposition de soutien aux services agréés qui sont confrontés depuis 2019 à une dépense imprévue qui pèse désormais sur leurs finances et par extension sur leurs activités ;

Considérant la possibilité pour les services agréés d'utiliser la prime de fin d'années des services publics en justification de subventions pour frais de personnel pour l'année 2020, il s'avère nécessaire que l'arrêté entre en vigueur en 2020, et en tout cas, au moment où le paiement de la prime de fin d'année devra effectivement être envisagé et effectué par les services agréés, soit à partir du 1er novembre 2020 et ce, afin d'en garantir la sécurité juridique ».

Il doit toutefois être observé que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 'relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse' a été abrogé par l'article 63, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 en date du 1er janvier 2019 conformément à l'article 67 du même arrêté.

Il s'ensuit que la mesure envisagée ne permet aux services agréés de justifier l'utilisation de la subvention pour le paiement de l'allocation de fin d'année que pour l'année 2020 mais pas pour l'année 2019. L'objectif de ne pas porter atteinte aux droits « acquis » du personnel des services agréés d'aide à la jeunesse n'est dès lors pas atteint pour l'année 2019. De même, un service agréé en 2019 ne bénéficiera pas de la mesure envisagée, à la différence des services agréés en 2020.

Sur ce point, le délégué de la Ministre a exposé que,

« [c]oncernant la rétroactivité relative à la possibilité pour les services agréés de justifier en frais de personnels le payement d'une prime majorée aux membres de leur personnel à dater du 1er janvier 2019 et ce, afin de respecter le principe de *standstill* ainsi que le principe d'égalité, si cela rencontre l'avis remis par le Conseil d'Etat, l'arrêté pourra être modifié en ce sens ».

La rétroactivité de l'arrêté en projet n'est pas fixée de manière à permettre aux services agréés du secteur de l'aide à la jeunesse de justifier l'utilisation de la subvention de frais de personnel par l'octroi d'une allocation de fin d'année pour l'année 2019. Par ailleurs, comme il ressort de l'alinéa 17 du préambule, les services agréés ont en principe jusqu'au mois de juillet de l'année qui suit l'octroi de l'allocation pour communiquer leurs comptes annuels à l'administration de sorte qu'à cette fin, ils ne peuvent utiliser que des dépenses relatives à l'année de l'octroi de l'allocation.

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡

En ce que, d'une part, l'effet rétroactif du projet d'arrêté est limité au 1er novembre 2020 et que, d'autre part, le dispositif ne prévoit pas un mécanisme qui serait de nature à rencontrer la difficulté soulevée quant à la reddition de leurs comptes par les services agréés pour l'année 2019, l'arrêté en projet ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé par son auteur pour donner un fondement juridique à la possibilité, pour ces services, de pouvoir justifier en frais de personnels le paiement de l'allocation de fin d'année pour cette année 2019.

Le projet doit être revu pour rencontrer cette difficulté et permettre ainsi d'atteindre l'objectif poursuivi dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination sauf à pouvoir justifier, par des éléments qui devront figurer dans le rapport au Gouvernement, pourquoi, dans les circonstances d'espèce, il serait absolument nécessaire que l'effet rétroactif du projet soit limité à la date qu'il fixe actuellement.

3. L'alinéa 2 de l'article 56, § 1er/1, en projet prévoit que

> « seul le solde restant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel octroyée pour le triennat en cours et non justifié par application des règles fixées par le Gouvernement pour l'utilisation de ladite subvention peut être affecté au paiement de cet avantage complémentaire et être accepté comme dépenses permettant de justifier celle-ci ».

Ici encore, il y a lieu de constater qu'en ne rendant l'alinéa 1er applicable qu'à la seule hypothèse où il subsiste un solde restant dans les conditions qu'il prévoit, la mesure envisagée ne permet pas de rencontrer adéquatement l'objectif poursuivi tel qu'il transparait de ce qui précède. En effet, si les services concernés ne disposent pas d'un tel solde, les allocations en faveur des membres du personnel de ces services devront être prises en charge par les services agréés sur leurs fonds propres, ce que l'auteur du projet entend précisément éviter.

Le projet doit être adapté au regard de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1er, le paragraphe 1er de l'article 149 du décret du 18 janvier 2018 ne procurant pas de fondement décrétal au projet, son visa sera omis.

2. À l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de viser l'article modifié par le projet [1]. Partant, les signe de ponctuation et mots « , l'article 56 » seront omis.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, http://www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡

3. À l'alinéa 6, il sera fait mention de la date à laquelle la formalité préalable visée a été accomplie, soit le 22 mars 2021.

DISPOSITIF

Article 1er

Dès lors que l'article 2, 1°, de l'arrêté du 5 décembre 2018, modifié par le projet, définit le « décret » comme étant « le décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse », il convient, à l'alinéa 1er en projet, d'omettre les signe de ponctuation et mots « du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse ».

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet sera pourvu d'un article d'exécution, à placer en fin de dispositif.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-AGEVLEEDF-GJAAFMR‡