CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.269/2
du 25 avril 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds'

#LW-CGEWIDBCE-HBCGJVT#

Le 25 mars 2022, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 avril 2022. 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 25 avril 2022.

*

‡LW-CGEWIDBCE-HBCGJVT‡

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 12, § 2, 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 que

> « [l]e 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 en tant qu'elle concerne les dispositions du projet qui entrent dans le champ d'application de cet article 12, § 2, de l'accord de coopération.

Il veillera également au respect de la procédure organisée aux articles 13 à 15 de celui-ci [1].

[1] En ce sens, l'avis 60.391/2 donné le 28 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 décembre 2016 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60391.pdf), l'avis 62.784/2 donné le 31 janvier 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 novembre 2018 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62784.pdf) et l'avis 70.053/2/V donné le 6 septembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 novembre 2021 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70053.pdf).

‡LW-CGEWIDBCE-HBGGJVT‡

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'alinéa relatif à l'accord du Ministre du Budget sera placé avant l'alinéa consacré à l'avis du Conseil d'État. Il sera aussi complété par la date à laquelle ledit accord a été donné, soit le 17 mars 2022.

DISPOSITIF

Article 1er

L'article 1er précisera que c'est la phrase liminaire de l'article 1er, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 'déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds' qui est modifiée. Elle mentionnera également que cette phrase liminaire a été modifiée par l'arrêté du Gouvernement du 18 novembre 2021 [2].

Article 2

Les mots « de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds » seront remplacés par les mots « du même arrêté ».

La même observation vaut pour l'article 4.

L'article 2 précisera également que l'article 1er, § 4, en question a été inséré par l'arrêté du Gouvernement du 18 novembre 2021.

Article 3

1. La phrase introductive sera complétée par la mention des modifications subies par l'article 2 qui sont encore en vigueur.

2. Au 2°, la troisième phrase de l'alinéa nouveau de l'article 2 modifié doit mieux circonscrire les événements non autrement qualifiés de manière trop générale que comme étant « la crise sanitaire » et « la pandémie » [3].

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 113 et 114.

[3] Comp. avec l'article 5/1, § 1er, 1°, *in fine*, de l'arrêté du Gouvernement du 19 octobre 2007, inséré par l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement du 18 novembre 2021 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté

‡LW-CGEWIDBCE-HBGGJVT‡

Article 4

L'article 4 précisera que l'article 5/4 de l'arrêté du Gouvernement du 19 octobre 2007 a été inséré par l'arrêté du Gouvernement du 18 novembre 2021.

Article 6

L'article 5/6, § 1er, en projet dispose que les avances visées à l'article 5/5 sont versées au demandeur « selon les modalités propres au mécanisme d'aide sectoriel auquel elles se rattachent » tandis que le paragraphe 2 de la même disposition habilite le Gouvernement à fixer, lors de l'approbation des mécanismes propres à chaque secteur, « les modalités pratiques et leur périmètre d'application ».

La section de législation n'aperçoit pas ce qui permet de distinguer les « modalités » dont il est question au paragraphe 1er des « modalités pratiques » qui sont visées au paragraphe 2.

Le dispositif sera clarifié sur ce point.

Article 7

1. L'article 5/7 en projet règle les modalités des avances de fonds prévues à l'article 5/5 en projet.

Elles peuvent être résumées comme suit :

– l'opérateur bénéficiaire dispose de deux ans à compter de la fin de l'année durant laquelle l'avance est octroyée pour la rembourser ;

– le Fonds Écureuil, qui octroie l'avance, peut la récupérer avant la fin de ce délai ; dans ce cas, le Service administratif à comptabilité autonome « Cellule Urgence et Redéploiement » (ci-après : « le SACA ») prend en charge le remboursement des sommes qui n'ont pas déjà été remboursées par l'opérateur ;

– si l'opérateur démontre une « situation comptable déficitaire », l'avance est transformée en subvention, prise en charge par le SACA ;

– le Gouvernement fixera les modalités qui lui permettront de constater la situation comptable déficitaire lors de l'approbation des mécanismes d'aides propres à chaque secteur concerné ;

française du 19 octobre 2007 déterminant les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut octroyer des avances de fonds'.

‡LW-CGEWIDBCE-HBCGJVT‡

– si l'opérateur s'avère défaillant, le SACA prend en charge le remboursement du solde au Fonds Écureuil ;

– la Communauté française peut compenser cette intervention en ponctionnant toute autre subvention ou dotation octroyée à l'opérateur jusqu'à récupération complète de la somme concernée ;

– à la suite d'une remarque de l'Inspection des Finances dans son avis du 9 février 2022, le projet prévoit que l'abandon de créance devra être confirmée par décret et ne pourra intervenir que dans les cas où une récupération mettrait à mal pour l'avenir l'activité de l'opérateur.

Comme les avances de fonds prévues aux articles 5/1 à 5/4 de l'arrêté du 19 octobre 2007, insérés par l'arrêté de la Communauté française du 18 novembre 2021, celles envisagées par le projet diffèrent de celles accordées en vertu des autres dispositions de l'arrêté, lesquelles, conformément à l'article 2, alinéa 1er, « couvrent uniquement la première tranche annuelle inconditionnelle de la subvention de la Communauté française, non indexée, dont bénéficie le demandeur pour l'année budgétaire au cours de laquelle l'avance est octroyée ».

En l'espèce, les avances de fonds projetées devront en principe être intégralement remboursées, sauf dans les cas visés ci-avant.

À cet égard, le mécanisme en projet appelle les observations suivantes.

2. L'article 5/7, § 2, alinéa 2, en projet de l'arrêté du Gouvernement du 19 octobre 2007 doit être complété pour déterminer, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, ce que recouvre la notion de « nécessité pour le Fonds Écureuil de récupérer les fonds avancés avant la fin [du] délai [de deux ans fixé par l'alinéa précédent] » et d'ainsi objectiver cette « nécessité ».

Il y aura lieu également de préciser si la prise en charge du remboursement du solde au Fonds Écureuil par le SACA en lieu et place de l'opérateur implique que celui-ci est définitivement déchargé de son obligation de remboursement ou s'il y reste tenu dans le délai de deux ans, à l'égard du SACA dans la mesure où il se serait substitué au Fonds Écureuil en tant que créancier.

3. L'article 5/7, § 3, alinéa 2, en projet de l'arrêté du Gouvernement du 19 octobre 2007 implique nécessairement l'existence d'un régime régulier de subvention. Le projet d'arrêté à l'examen, à la différence du législateur, ne peut en effet créer lui-même pareil régime ; la compétence tirée par le Gouvernement de l'article 4, § 1er, 4°, du décret du 20 juin 2002 'relatif à la création du Fonds Écureuil de la Communauté française', qui procure le fondement légal au projet, se limite en effet à déterminer les cas dans lesquels le Fonds Écureuil peut « [o]ctroyer des avances de fonds […] ».

‡LW-CGEWIDBCE-HBCGJVT‡

Il est loisible en revanche au Gouvernement d'articuler le mécanisme d'avances de fonds qu'il envisage avec un régime de subvention pour lequel il dispose d'un fondement légal suffisant. Cette articulation doit résulter du dispositif en projet.

Il découle également de ce qui précède qu'à l'article 5/5, § 1er, 1°, *in fine*, en projet, les mots « mécanisme d'aide spécifique à son secteur » devraient être remplacés par les mots « mécanisme de subvention spécifique à son secteur ».

Quant à l'inscription des avances de fonds dans un régime d'aides autres que celles prenant la forme de subventions, elles ne peuvent pas se prêter au régime de « transform[ation] en subvention » qui est envisagé et elles paraissent ne pas pouvoir échapper à une obligation de principe de remboursement.

4. Selon la note au Gouvernement, la situation comptable déficitaire qui, aux termes de l'article 5/7, § 3, alinéa 1er, en projet, permet de transformer une avance de fonds en subvention doit être la conséquence de la crise sanitaire.

Si telle est bien l'intention Gouvernement, cette condition figurera dans le dispositif, compte tenu également de l'observation n° 2 formulée sous l'article 3.

5. En cas de défaillance de l'opérateur ou si les fonds doivent être récupérés avant le délai de deux ans fixé à l'article 5/7, § 2, alinéa 1er, en projet, le remboursement du solde de l'avance de fonds est pris en charge par le SACA.

Compte tenu du principe de légalité consacré par l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer dans quels cas une créance peut être abandonnée ou mise en irrécouvrable [4], ainsi que l'a rappelé l'Inspecteur des Finances dans son avis précité.

La circonstance qu'en l'espèce, l'abandon de la créance sera « confirmée par décret » ne suffit pas à satisfaire à cette exigence dès lors que la décision d'abandonner une créance ne pourrait sortir ses effets sans fondement légal, même si celui-ci est adopté par la suite. Du reste, il n'appartient pas au Gouvernement de donner des instructions au législateur en précisant, comme en l'espèce, que l'abandon de créance « ne pourra intervenir que dans le cas où une récupération mettrait l'activité de l'opérateur à mal pour l'avenir ».

L'article 5/7, § 4, alinéa 3, sera donc omis.

6. Le dispositif sera revu à la lumière de ces différentes observations.

[4] Voir, par exemple, l'article 56 du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', lequel précise dans quels cas les droits constatés de nature non fiscale peuvent être définitivement déclarés irrécouvrables par le receveur et imputés comme tels dans son compte de gestion. Pour un exemple de « cavalier budgétaire » relatif à une autorisation d'abandon de créance, voir l'article 2 du décret du 21 décembre 2011 contenant le deuxième feuilleton d'ajustement du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011.

‡LW-CGEWIDBCE-HBGGJVT‡

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 seront intervertis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CGEWIDBCE-HBCGJVT‡