



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.038/2
du 1^{er} mars 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘relatif
au soutien à l’analyse et l’information sur la décision politique
et ses effets sociaux’

Le 3 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au soutien à l'analyse et l'information sur la décision politique et ses effets sociaux'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} mars 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} mars 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 3, 4^o, de l'avant-projet prévoit que le dossier de candidature doit contenir *a minima* « [l]e curriculum vitae des chercheuses et chercheurs impliqués dans les activités susvisées ».

Ce faisant, cette disposition prévoit un traitement de données à caractère personnel.

Partant, la consultation de l'Autorité de protection des données est requise en vertu de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. Il s'agit d'une « formalité prescrite » au sens de l'article 84, § 3, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Si, au terme de cette consultation, l'avant-projet devait être modifié sur le fond sur des points indépendants de ceux résultant du présent avis, il devrait à nouveau faire l'objet d'une demande d'avis auprès de la section de législation du Conseil d'État conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État' coordonnées le 12 janvier 1973.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1.1. L'article 2, § 1^{er}, 1^o, requiert de l'opérateur, pour être éligible au soutien organisé par l'avant-projet, qu'il soit « constitué en association sans but lucratif, conformément au Code des sociétés et des associations ».

En limitant les bénéficiaires éventuels de la subvention aux associations sans but lucratif, sont exclus des opérateurs empruntant d'autres formes juridiques et susceptibles de remplir les autres conditions d'octroi de ladite subvention, notamment celles relatives à leur indépendance et à leur expertise.

Les fondations, dont la forme juridique est également réglée par le même Code, sont notamment exclues ¹.

Par ailleurs, à l'instar de ce qu'expose l'Inspecteur des Finances dans son avis, il y a lieu de constater que la limitation aux seules associations sans but lucratif fait obstacle à ce que le soutien envisagé soit octroyé par exemple, à des centres d'études institués en établissement d'enseignement et de recherche n'ayant pas emprunté la forme juridique requise.

La disposition sera revue. À défaut, l'auteur de l'avant-projet indiquera dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles il a opéré son choix en matière telle que celui-ci respecte le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

1.3. En tout état de cause, dès lors que, selon le paragraphe 1^{er}, 5^o, il est concevable qu'une association développe ses activités au plan européen, il convient de prévoir, à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, qu'une association internationale sans but lucratif, visée par le Code des sociétés et des associations, peut également entrer en ligne de compte pour obtenir le soutien organisé par l'avant-projet ².

¹ Voir l'avis 65.479/4 donné le 20 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 3 mai 2019 'relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 811/1, pp. 23 à 35).

² Voir en ce sens l'avis 62.656/4 donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 8 mars 2018 'relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 590/1, pp. 21 à 38).

2. S'il va de soi que, pour être subventionné en application du décret en projet, l'opérateur doit exercer ses activités dans les aires géographiques visées au paragraphe 1^{er}, 2^o, par contre, la section de législation ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, il est imposé que la personne morale concernée ait son siège social établi en région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ³.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la règle énoncée dans la seconde phrase, selon laquelle « le recours est suspensif », ne peut raisonnablement concerner que les recours dirigés contre les décisions de suspension ou de retrait de désignation dont il est question dans la phrase précédente et non dans l'hypothèse d'une « non-désignation ».

Dans un souci de sécurité juridique, cette seconde phrase devrait être précisée en ce sens.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour la seconde phrase du paragraphe 3, aux termes de laquelle, si le Gouvernement ne statue pas dans ce délai, le recours est réputé « approuvé » (lire : « accueilli »).

Article 8

À l'alinéa 1^{er}, deuxième « puce » (lire : « 2^o » ⁴), il y a lieu d'écrire « le dossier de candidature visé à l'article 3 ».

La section de législation n'aperçoit pas la nécessité du recours au critère énoncé à l'alinéa 1^{er}, troisième « puce » (« la notoriété de l'opérateur et les canaux médiatiques dont il dispose pour diffuser les résultats des recherches menées »), pour apprécier la capacité de l'opérateur à remplir les missions que lui assigne l'avant-projet.

Une justification toute particulière quant à la pertinence de ce critère figurera dans le commentaire de l'article 8.

³ Voir l'avis 62.656/4, précité ; voir également, *mutatis mutandis*, l'avis 53.019/VR/4 donné le 23 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2012-2013, n° 84/1, pp. 17 à 24) et l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., n° 141/1, pp. 101 à 110).

⁴ Il n'est pas recommandé d'utiliser des « puces » dans un texte normatif parce que celles-ci sont de nature à compliquer des références ultérieures faites à la règle y énoncée. Il vaut dès lors mieux remplacer ces « puces » par « 1^o », « 2^o » et « 3^o » (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 58 et 59).

Article 9

1. Au paragraphe 1^{er}, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier s'il ne convient pas de préciser que la subvention visée doit être comprise comme étant octroyée « dans les limites des crédits disponibles ».
2. Au paragraphe 2, les mots « peuvent être affectés » seront remplacés par les mots « sont affectés ».

Article 10

1. En réponse à une remarque de l'Inspection des Finances⁵, la note rectificative au Gouvernement de la Communauté française indique que

« [l]e projet de décret a été modifié pour prévoir une remise annuelle des comptes et du budget de l'opérateur afin que les vérifications d'usage puissent être effectuées ; il prévoit de plus une possibilité de retrait de désignation dans le cas où des irrégularités seraient constatées ».

Interrogé à propos de la disposition de l'avant-projet qui contiendrait la modification renseignée, relative à la remise annuelle des comptes et du budget, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« Nous [nous] référ[er]ons aux objectifs visés à l'[a]rt. 10, [3°], du présent avant-projet de décret qui comporteront la remise annuelle des comptes et du budget de l'opérateur, conformément par ailleurs aux obligations établies dans le Code des sociétés et associations ».

La référence aux objectifs dont il est question à l'article 10, 3°, de l'avant-projet ne peut pas être comprise comme prévoyant la remise annuelle des comptes et du budget de l'opérateur dans un but de contrôle.

Une disposition expresse sera prévue dans l'avant-projet, cette obligation de remise annuelle des comptes et du budget ne pouvant du reste pas être fixée par convention avec l'opérateur sélectionné.

2. La note rectificative au Gouvernement de la Communauté française expose que

« [l]a mise en place d'un Comité de pilotage est également de nature à vérifier la bonne utilisation des deniers publics et s'assurer de la bonne gestion financière de l'opérateur ».

⁵ Cette remarque relevait que l'objectivation d'une subvention par l'avant-projet de décret « a pour effet pervers de soustraire l'opérateur à l'analyse financière de sa situation instruite par l'administration, telle que prévue pour toute demande de subventionnement. À cet égard, le CRISP développe des activités commerciales. Le dossier administratif ne permet pas de s'assurer que l'intégralité des produits de ces activités sont bien pris en compte dans la détermination du montant du soutien financier ou encore que le dispositif envisagé prévoit des incitants pour que l'opérateur développe son autonomie financière ».

Si la création d'un « comité d'accompagnement » est bien prévue à l'article 10, 1°, de l'avant-projet, dont la composition sera déterminée par convention, rien n'est indiqué à propos des missions de ce comité. L'affirmation reproduite ci-dessus ne ressort dès lors pas expressément du dispositif envisagé et le commentaire de l'article 10 est muet sur ce point.

Interrogé à propos de la nécessité de préciser dans l'avant-projet de décret les missions de ce comité, notamment dans un objectif de contrôle de l'utilisation de la subvention octroyée, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Les missions de ce comité devront être établies en fonction de l'identité de l'opérateur sélectionné de façon à assurer le contrôle le plus adéquat du type de contenus analytiques produits par cet opérateur et aux canaux employés pour leur diffusion médiatique. Il y aura lieu, de même, de prévoir des profils aptes à la compréhension des analyses envisagées par l'opérateur et à l'estimation de leur valeur qualitative ».

Cette réponse ne démontre pas que la mise en place d'un comité d'accompagnement sera de nature à vérifier la bonne utilisation des deniers publics et à s'assurer de la bonne gestion financière de l'opérateur. L'avant-projet sera complété sur ce point et, plus largement, sur les missions de ce comité, déterminables quel que soit l'opérateur sélectionné. Cette question ne saurait être réglée par convention avec le bénéficiaire de la subvention.

3. Une observation analogue vaut pour le rapport d'activité dont il est question au 2°, sans qu'aucune autre disposition de l'avant-projet n'en prévoit l'existence.

L'avant-projet sera complété sur ce point.

4. Par ailleurs, l'Inspection des Finances

« rappelle que les modalités de liquidation et de vérification d'une subvention ne peuvent être déterminées par convention (art. 4), procédé qui sous-entendrait que ces modalités doivent requérir l'approbation de l'opérateur subventionné, mais doivent bien être déterminées de manière unilatérale par le pouvoir subsidiant ».

La note rectificative au Gouvernement de la Communauté française précise que « [l]'avant-projet a été corrigé en ce sens », sans que cela ne ressorte pour autant du texte de l'avant-projet. Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« [Dans] [l]a précédente mouture de l'article 10, il était prévu que la convention détermine les modalités de liquidation et de justification de la subvention. Ceci a été omis dans le texte de l'avant-projet adopté par le Gouvernement. Ces modalités seront réglées de manière unilatérale dans le cadre de l'arrêté de subvention ».

Compte tenu de cette réponse, il conviendra d'insérer dans l'avant-projet à l'examen, une disposition habilitant expressément le Gouvernement à fixer lesdites modalités.

5. Outre ce qui vient d'être observé, la section de législation constate le caractère fondamental des éléments, qui aux termes des 1°, 2° et 3° de l'article 10, doivent être réglés par convention.

Compte tenu de ce caractère fondamental, ces questions doivent être réglées unilatéralement par l'avant-projet, voire par le Gouvernement habilité à cet effet.

Article 11

Il y a lieu de remplacer les mots « entre en vigueur » par les mots « produit ses effets »⁶.

OBSERVATION FINALE

La portée de certaines dispositions de l'avant-projet gagnerait à être explicitée dans le commentaire des articles, lequel, dans la version communiquée à la section de législation, est particulièrement peu disert.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁶ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 146 et formule F 4-5-1-3.