



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.682/2
du 1^{er} juillet 2020

sur

un projet d'arrêté 2020/1010 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux n° 11 'relatif à la remise des comptes et bilan 2019 et du rapport d'activités 2019 des asbl, prévus dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci'

Le 25 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté 2020/1010 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux n° 11 'relatif à la remise des comptes et bilan 2019 et du rapport d'activités 2019 des asbl, prévus dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} juillet 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« En raison de la situation de crise actuelle lié[e] à la pandémie de COVID-19 et au regard de la nécessité à pouvoir assurer la continuité du service public, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet à l'examen entend, en substance, et selon son article 2, permettre au Collège de la Commission communautaire française d'« autorise[r], si nécessaire, la remise de comptes et bilan 2019 et du rapport d'activité 2019, non approuvés par l'assemblée générale des associations et/ou dépourvus du cachet du greffe du Tribunal de commerce, prévus comme justificatifs dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou en vertu de celle-ci, pour une période de six mois débutant le 16 mars 2020 ».

Ce faisant, il revêt une portée tout à fait générale ; il n'identifie pas les différentes catégories d'associations concernées et entend s'appliquer à tous les cas où la remise de documents déterminés est imposée au titre de justificatifs « dans l'ensemble de la législation et la réglementation de la Commission communautaire française ou en vertu de celle-ci ».

Il est ainsi impossible de déterminer, que ce soit sur la base du dispositif en projet ou du dossier communiqué à la section de législation tous et chacun des cas envisagés ni si, dans chacun de ces cas, la remise des documents envisagés au titre de justificatifs est imposée par un décret ou en exécution d'une habilitation faite au Gouvernement sur ce point.

La note au Collège confirme le caractère vaste et général de la mesure envisagée puisqu'il y est question des « secteurs associatifs ou événementiels de la Santé, de l'Action sociale et de la Famille, de l'Aide aux Personnes, de la Formation et de l'Insertion socioprofessionnelle, des Affaires culturelles et générales et les politiques socio-culturelles de la jeunesse et du sport et de la Cohésion sociale », lesquels sont cités comme étant

« particulièrement touchés » par la crise sanitaire liée au COVID-19.

2. L'arrêté en projet se présente comme un arrêté de pouvoirs spéciaux, numéroté, qui se fonde exclusivement sur l'article 2 du décret du 23 mars 2020 'accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19'.

Cet article 2 dispose comme suit :

« § 1^{er}. Afin de permettre à la Commission communautaire française de réagir à la pandémie de COVID-19, le Collège peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :

– l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Commission communautaire française ou adoptés en vertu de celle-ci ;

– l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières de la compétence de la Commission communautaire française ;

– la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent ;

– les mesures liées à la prévention et la sécurité, y compris les mesures permettant de disposer du personnel nécessaire dans la gestion de la pandémie dans le cadre des compétences de la Commission communautaire française et des institutions qui en dépendent ;

– les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières relevant de la Commission communautaire française ;

– les mesures relatives à la fonction publique de la Commission communautaire française.

§ 2. Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions décrétales en vigueur.

§ 3. Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent déterminer les sanctions administratives et pénales applicables à leur infraction.

Les sanctions pénales ne peuvent comporter de peines supérieures à celles que la législation complétée, modifiée ou remplacée attache aux infractions en cause au moment de l'entrée en vigueur du présent décret.

§ 4. Les arrêtés visés au § 1^{er} peuvent être adoptés sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis. Le cas échéant, ces avis peuvent être recueillis dans un délai abrégé par rapport au délai légalement ou réglementairement requis.

L'alinéa précédent ne s'applique pas aux avis de la section de législation du Conseil d'État ».

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces pouvoirs spéciaux, l'article 4 du projet prévoit ce qui suit :

« À l'issue des pouvoirs spéciaux, les dispositions confirmées ne ressortissant pas de la compétence du législateur décrétoi pourront être à nouveau abrogées, complétées, modifiées, ou remplacées par le Collège selon les règles en vigueur ».

3.1. L'article 5, § 1^{er}, du décret du 23 mars 2020 'accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19' dispose comme suit :

« L'habilitation conférée au Collège par l'article 2 du présent décret est valable trois mois à dater de son entrée en vigueur.

Le délai fixé à l'alinéa 1^{er} est prorogeable une fois pour une durée équivalente. Cette décision peut être adoptée par le Bureau de l'Assemblée, statuant le cas échéant par courrier électronique, dans l'hypothèse où l'impossibilité de réunir l'Assemblée est dûment constatée ».

L'article 6 du même décret prévoit pour sa part que

« [l]e présent décret entre en vigueur le lendemain du jour de sa promulgation par le Collège de la Commission communautaire française ».

3.2. Le décret précité mentionne, dans son intitulé, la date du 23 mars 2020, ce qui implique qu'il a été promulgué à cette date ¹.

Compte tenu de cet élément, il résulte de la combinaison de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et de l'article 6 du décret du 23 mars 2020, que les pouvoirs spéciaux conférés au Collège ont expiré le 23 juin 2020 à minuit.

Interrogés à ce propos, le délégué et les services administratifs de l'Assemblée de la Commission communautaire française ont confirmé que le délai de trois mois prévu à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, reproduit ci-avant, n'a fait l'objet d'aucune prolongation sur la base de l'alinéa 2 de la même disposition, prolongation qui aurait dû intervenir, par hypothèse, au plus tard le 23 juin 2020.

Il s'ensuit que l'arrêté en projet ne peut plus, désormais, trouver de fondement juridique dans l'article 2 du décret du 23 mars 2020.

¹ Il existe une discordance entre la date mentionnée au bas du dispositif du décret (19 mars 2020) et la date mentionnée dans son intitulé (23 mars 2020). Dans l'attente d'un avis rectificatif, cette discordance peut être résolue en donnant la préférence à la date du 23 mars 2020. En effet, le texte publié ne comporte pas de formule de sanction et de promulgation et est, en outre, signé par la Présidente et le greffier de l'Assemblée de la Commission communautaire française et non pas par le Collège de cette commission. Ces deux éléments permettent de conclure que la date du 19 mars 2020 mentionnée au bas du dispositif du décret correspond à sa date d'adoption par l'Assemblée de la Commission communautaire française et que, par déduction, la date du 23 mars 2020 correspond à sa date de sanction et de promulgation.

Il existe deux solutions aux fins d'aboutir au résultat recherché par le texte en projet :

– soit il revient à la Commission communautaire française d'adopter un décret à portée générale, qui identifiera néanmoins les cas qu'il vise et prévoira le système prévu par l'arrêté en projet ² ;

– soit il revient à la Commission communautaire française d'identifier chacun des cas visés et d'adopter les dérogations envisagées, selon le cas, par un décret modificatif du décret qui règle la matière concernée, soit, si ledit décret concerné contient des habilitations au Collège qui lui procurent un fondement juridique suffisant pour ce faire, de procéder à l'adoption des dérogations concernées, par un ou plusieurs arrêtés qui seront fondés non pas sur le décret du 23 mars 2020 mais sur chacune des dispositions décrétales qui contiennent ces habilitations ³.

Dans chacune de ces deux hypothèses, les formalités requises seront préalablement accomplies.

3.3. Vu le caractère fondamental de ces observations, le projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² Sous réserve des observations qui pourraient être formulées par la section de législation sur l'avant-projet ou, éventuellement, la proposition d'un tel décret. À cet égard, il convient de relever qu'à ce stade, dès lors que l'arrêté en projet est, en tant que tel, dépourvu de fondement juridique, et vu le caractère fondamental de cette observation, le dispositif lui-même du projet ne sera pas examiné dans le présent avis.

³ Sous la même réserve que celle évoquée en note de bas de page n° 2.