



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.554/4
du 18 janvier 2021

sur

un projet d'arrêté 2020/2594 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux n° 'fixant les montants des soldes à récupérer auprès des entreprises de travail adapté agréées impactées financièrement par la pandémie de COVID-19 dans le cadre des soldes relatifs aux avances octroyées pour les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2020 et le calcul des avances des 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2021'

Le 18 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Collège de la Commission communautaire française chargé de la politique de l'Enseignement, des Crèches, de la Culture, des Personnes handicapées, du Tourisme et du Transport scolaire à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2020/2594 du Collège de la Commission communautaire française de pouvoirs spéciaux n° 'fixant les montants des soldes à récupérer auprès des entreprises de travail adapté agréées impactées financièrement par la pandémie de COVID-19 dans le cadre des soldes relatifs aux avances octroyées pour les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2020 et le calcul des avances des 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2021'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 janvier 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 janvier 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

Le projet vise à déroger à différents textes de nature législative et réglementaire. L'usage de pouvoirs spéciaux se justifie par la nécessité, vu l'urgence, de dispenser le Collège de la Commission communautaire française de procéder aux formalités préalables qui auraient été requises sans recours aux pouvoirs spéciaux. Cette dispense est permise par l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, du décret du 26 novembre 2020 'accordant des pouvoirs spéciaux au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de la pandémie de COVID-19'.

L'article 2, § 1^{er}, deuxième tiret, du décret du 26 novembre 2020, visé au titre de fondement juridique du projet à l'examen, dispose :

« 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 domaines impactés par la crise et relevant des matières de la compétence de la Commission communautaire française ».

Et en son troisième tiret :

« – 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 ».

Pour pouvoir agir valablement sur le fondement de l'article 2, § 1^{er}, deuxième et troisième tirets, du décret du 26 novembre 2020, le Collège doit être en mesure de démontrer que chacun des articles du projet examiné entre dans le champ d'application de l'habilitation mise en œuvre.

Le préambule de l'arrêté à l'examen contient les considérants suivants :

« Considérant, premièrement, que la crise du COVID-19 a impacté considérablement la trésorerie des associations privées agréées par la COCOF, en particulier des entreprises de travail adapté agréées ;

Que, concrètement, ces associations ont subi des pertes de marges brutes très importantes, dont les effets ne sont pas compensés par l'octroi de la subvention exceptionnelle prévue à cet effet ;

Considérant, deuxièmement, que le cumul des mois de crise qui ont pesé et impacté la trésorerie des entreprises de travail adapté avec les récupérations normalement dues est de nature à mettre en danger la survie du secteur ;

Considérant, troisièmement, l'impérieuse nécessité de préserver l'emploi dans ces associations, majoritairement constitué de travailleurs en situation de handicap ;

Considérant, par conséquent, que la situation des entreprises de travail adapté agréées nécessite qu'il soit apporté des réponses aux effets socio-économiques de la pandémie, notamment en matière de calcul des subventions ; ».

Ces éléments¹ constituent une justification circonstanciée permettant de soutenir, s'agissant du trop-perçu afférent aux premier et deuxième trimestres 2020 et pour les avances octroyées au 1^{er} semestre 2021 aux entreprises de travail adapté, que les mesures envisagées entrent dans le champ d'application de l'habilitation mise en œuvre.

Il s'ensuit que seul l'article 2, § 1^{er}, deuxième et troisième tirets, du décret du 26 novembre 2020 constitue le fondement juridique de l'arrêté de pouvoirs spéciaux en projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, du décret du 26 novembre 2020 ne dispense pas le Collège de procéder à la concertation intra-francophone prévue à l'article 12, § 2, de la section 1^{er}, du chapitre V 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'.

L'auteur du projet veillera donc au respect de cette formalité.

Le préambule sera ensuite complété en conséquence.

¹ Éléments qui semblent correspondre à la motivation de l'urgence à saisir la section de législation dans un délai de cinq jours.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il convient de se limiter à viser au préambule, au titre de fondement juridique, la ou les dispositions qui constituent le fondement juridique du projet. Compte tenu notamment de l'observation relative au fondement légal, il s'agit en l'espèce uniquement de l'article 2, § 1^{er}, deuxième et troisième tirets, du décret du 26 novembre 2020. Les autres fondements légaux invoqués seront en conséquence omis.
2. Il n'y a pas lieu de viser les normes réglementaires auxquelles le projet se limite à déroger, sans toutefois les modifier, les retirer ou les abroger². Le visa de ces normes sera en conséquence omis³.
3. La section de législation n'étant pas saisie en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, l'alinéa 8 indiquant « Vu l'urgence motivée comme suit; » sera omis.
4. L'alinéa 14 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 68.554/4 du Conseil d'État donné le 18 janvier 2021, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »⁴.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 9 et 30.

³ Voir en ce sens l'avis n° 67.536/4 donné le 10 juin 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 53 du 16 juin 2020 'relatif aux diverses dispositions prises dans le cadre du déconfinement COVID-19 pour les secteurs de la santé, du handicap et de l'action sociale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67536.pdf>.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 5

1. Dès lors que l'article 56 de l'arrêté 2018/2292 du Collège de la Commission communautaire française du 28 novembre 2019 'relatif aux entreprises de travail adapté, mettant en œuvre la section 2 du chapitre 5 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée', donne au SPFB, défini à l'article 2, 2°, du même arrêté, les missions de vérifier les justificatifs (alinéa 4) et de constater et de récupérer les éventuels trop-perçus (alinéa 6), la question se pose de savoir s'il ne serait pas plus cohérent de viser à l'article 5 du projet le SPFB plutôt que l'une de ses directions, en l'occurrence le « service PHARE »⁵.
2. Il y a lieu d'omettre la subdivision de la disposition en paragraphes, dès lors que chacun de ces paragraphes ne comporte qu'un alinéa⁶.

Article 6

L'article 6 est rédigé comme suit :

« Les dispositions confirmées ne ressortissant pas de la compétence du législateur décréteil pourront à nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège selon les règles en vigueur ».

Cette disposition rappelle une règle qui résulte déjà de l'article 3, § 2, du décret du 26 novembre 2020, qui énonce :

« Les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Collège, dans la mesure où un fondement juridique matériel pré-existe à cet effet ».

Ce rappel est au surplus partiel, et, dans cette mesure, modifie l'article 3, § 2, du décret puisqu'il ne reproduit pas les mots « dans la mesure où un fondement juridique matériel préexiste à cet effet » qui y figurent.

⁵ À savoir « la direction d'administration de l'aide aux personnes handicapées, au sein des services du Collège de la Commission communautaire française, dénommée 'Service Personne Handicapée Autonomie Recherchée' », selon l'article 2, 9°, du décret du 17 janvier 2014 'relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

Un tel procédé n'est pas admissible. Il n'appartient en effet pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire de pouvoirs spéciaux, une règle déjà inscrite dans la norme législative qui fonde ces pouvoirs spéciaux, ni à fortiori, d'en modifier la portée.

L'article 6 sera par conséquent omis ⁷.

Articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 seront permutés.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁷ Dans le même sens, voir l'avis 68.491/3-4 donné le 18 décembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté n° 2020/052 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 23 décembre 2020 'prolongeant certains délais du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement et son arrêté d'exécution en matière d'exigences de qualification minimale des techniciens frigoristes, et de certains arrêtés d'exécution en matière de maîtrise de l'énergie et des marchés de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale', observation sous l'article 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68491.pdf>. Voir également l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/002, pp. 10 et 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>.