



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.371/4
du 12 juin 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et
de la Santé, en ce qui concerne le subventionnement
des associations de dressage de chiens d'assistance'

Le 3 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé, en ce qui concerne le subventionnement des associations de dressage de chiens d'assistance'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 juin 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 2024.

* Par courriel du 6 mai 2024

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il résulte des différents avis rendus lors de l'élaboration du projet que l'intention de l'auteur du projet serait de limiter le subventionnement aux associations de dressage qui sont actuellement agréées. L'article 827/1, § 5, en projet du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé prévoit, semble-t-il en ce sens, que « [l]e nombre d'associations de dressage de chiens d'assistance subventionnées peut évoluer si des financements complémentaires dédiés à cet effet sont dégagés par le gouvernement ».

Tel que rédigé, le paragraphe 1^{er} de l'article 827/1 en projet n'organise cependant pas une limitation du subventionnement en faveur des associations de dressage agréées au jour de l'entrée en vigueur du projet. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, énonce en effet :

« une subvention forfaitaire annuelle [...] peut être accordée aux associations de dressage de chiens d'assistance agréées au 1^{er} janvier »,

Sans préciser que seules les associations agréées au 1^{er} janvier 2024 sont concernées.

Interrogée sur l'intention réellement poursuivie, la déléguée de la Ministre a répondu :

« [...] il y a lieu de comprendre le dispositif comme suit :

Au 1^{er} janvier 2024, date d'entrée en vigueur de l'AGW en projet, les associations agréées à cette date pourront bénéficier de la subvention annuelle à hauteur de 75.000 euros maximum (répartition entre les associations de l'enveloppe globale annuelle prévue).

Par la suite, chaque année, l'Agence identifiera les associations de dressage agréées au 1^{er} janvier de l'année concernée et ce, afin de déterminer pour chacune de celles-ci la subvention annuelle à attribuer (qui pourrait être variable en fonction du nombre d'associations identifiées tout en conservant un plafond à 75 000 euros par association) ».

Cette explication confirme donc la portée de l'article 827/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

Compte tenu de cette explication, le paragraphe 5 en projet est source de confusion, en ce qu'il laisse entendre que le nombre d'associations agréées ne peut évoluer que si des financements complémentaires sont dégagés, alors que telle n'est pas la portée du dispositif, ni l'intention de l'auteur du projet. En conséquence, le paragraphe 5 sera omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Le règlement (UE) n) 360/2012 mentionné à l'alinéa 1^{er} a cessé de produire ses effets depuis le 31 décembre 2023. C'est désormais le règlement (UE) n) 2023/2832 de la Commission du 13 décembre 2023 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général' qui est applicable et qu'il convient de mentionner. L'alinéa 1^{er} sera adapté en conséquence.

La même observation vaut concernant l'article 827/2, alinéa 2, en projet.

Article 2

Interrogé sur la portée de l'habilitation accordée à l'Agence par l'article 827/3, § 2, en projet, le délégué de la Ministre a répondu :

« Concernant les charges éligibles et la question relative à la capacité de l'Agence à définir celles-ci, il peut être répondu que l'Agence pourra eu égard au descriptif du cadre général de ces charges éligibles (art. 827/3, § 3 du projet) définir le contenu du décompte récapitulatif à fournir par l'association ».

Cette explication confirme donc que l'intention est bien d'octroyer un pouvoir réglementaire à l'Agence afin de préciser les charges éligibles ¹.

Or, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les instances qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ².

La détermination des frais de personnel et de fonctionnement qui sont admissibles à la subvention, même dans les limites fixées par le paragraphe 3, alinéa 3, en projet, n'est cependant pas exempte de choix à opérer en opportunité et ne peut être qualifiée de mesure de portée secondaire ou principalement technique.

Le projet sera dès lors complété afin de déterminer les charges éligibles.

¹ La fixation dans un acte de nature réglementaire des charges éligibles dans le cadre de la subvention est de nature à garantir le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les bénéficiaires de la subvention.

² Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes . » ; C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C. 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

Article 3

La non-rétroactivité des arrêtés est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels³.

Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a répondu :

« Voici le considérant proposé en motivation de la rétroactivité de l'AGW au 1^{er} janvier 2024 :

‘Considérant la nécessité de financer les associations de dressage de chiens d'assistances à leur juste coût, dans le respect de l'intérêt supérieur du service et ce afin de permettre la bonne continuité du service ;

Considérant qu'il s'agit d'un subventionnement annuel, conditionné à un agrément vérifié sur une base annuelle ;

Considérant que les moyens destinés à financer les associations de dressage de chiens d'assistances ont été prévus au budget initial 2024 de l'Agence ;’ ».

Cette justification peut être admise.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

³ Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.