CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.087/4
du 21 octobre 2024

sur

un projet d'arrêté 2024/462 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2020/440 du Collège de la Commission communautaire française du 15 juillet 2021 relatif aux services d'appui à la communication alternative pour les personnes présentant des difficultés de compréhension, mettant en œuvre partiellement l'article 28 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

Le 26 septembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre 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 2024/462 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2020/440 du Collège de la Commission communautaire française du 15 juillet 2021 relatif aux services d'appui à la communication alternative pour les personnes présentant des difficultés de compréhension, mettant en œuvre partiellement l'article 28 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 octobre 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2024.

*

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

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.

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 qu'à la suite des élections du 9 juin 2024, le Collège ne dispose plus, depuis cette date, 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 Collège peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er sera complété par l'indication des dispositions du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 'relatif à l'inclusion de la personne handicapée' qui constituent le fondement juridique du projet d'arrêté à l'examen.

En l'espèce, il s'agit de l'article 72, alinéa 1er, 3°, 4°, 6° et 8°.

2. Les formalités accomplies seront mentionnées dans l'ordre chronologique de leur accomplissement [1].

3. À l'alinéa 6, le délai de 30 jours indiqué ne correspond pas à celui visé à l'article 13 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'.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34.

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

Les mots « 30 jours » seront par conséquent remplacés par les mots « par l'article 13 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 ».

DISPOSITIF

Article 2

Dans son avis 69.390/4, la section de législation a déjà fait observer ce qui suit :

« La fixation du programme et de la durée de la formation en facile à lire et à comprendre des prestataires, ainsi que les critères et les modalités de l'évaluation pratique des prestataires, que le texte à l'examen confie au service et soumet à l'approbation du SPFB, revêt un caractère réglementaire.

L'attribution d'un tel pouvoir au service agréé, plutôt qu'à un membre du Collège, est en principe difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et en ce que l'exercice de ce pouvoir échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont, en outre, dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

De telles délégations sont cependant admissibles lorsqu'elles sont faites en faveur d'une personne de droit public – laquelle présente la garantie d'être principalement régie par les règles du droit public et la poursuite de l'intérêt général – si ces délégations ont une portée limitée et si les réglementations à édicter sont d'une technicité telle que l'on peut supposer que les institutions qui doivent appliquer ou superviser la réglementation en question sont également les mieux placées pour l'élaborer en connaissance de cause. Les organismes qui se voient confier un tel pouvoir réglementaire doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique [2].

[2] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir en ce sens C.C., 12 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 ; C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2.

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

En l'espèce, en ce qui concerne la nature de personne morale de droit public du service, il y a lieu de relever les éléments suivants. Le service prend la forme d'une association sans but lucratif agréée par la Commission communautaire française. Cet agrément est subordonné au respect de normes d'organisation, de fonctionnement et de contrôle et à diverses conditions fixées par le décret du 17 janvier 2014 [3] qui témoignent de la finalité d'intérêt général des missions confiées au service. Les missions du service, telle que définies par l'article 3 du projet d'arrêté, peuvent dès lors être qualifiées de missions de service public. Parmi ces missions, le service se voit notamment confier un pouvoir de décision unilatérale de reconnaissance des prestataires, relecteurs ou formateurs de prestataires. L'arrêté en projet organise par ailleurs le financement public de ce service.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il est permis de conclure à l'existence d'un faisceau d'éléments tendant à démontrer la prédominance d'un régime juridique de droit public et une dépendance importante du service à l'égard des pouvoirs publics, de telle sorte que le service peut être qualifié de personne morale de droit public [4].

Par ailleurs, s'il peut être admis que les délégations ont une portée limitée, il ne ressort pas de manière claire du dossier qu'il est satisfait à la condition selon laquelle les réglementations à édicter sur la base de ces délégations sont d'une technicité telle que l'on peut supposer que les institutions qui doivent appliquer ou superviser la réglementation en question sont également les mieux placées pour l'élaborer en connaissance de cause. Il appartient dès à l'auteur du projet d'être en mesure de démontrer que cette condition est bien remplie.

À supposer cette démonstration valablement faite, les compétences confiées au service doivent faire l'objet d'un contrôle politique par le biais d'un mécanisme d'approbation par le Collège ou par l'un de ses membres des règlements adoptés par le service. Un tel mécanisme permet que la responsabilité des règlements concernés soit endossée par une autorité qui est responsable politiquement devant l'assemblée législative, ainsi que d'assurer la publicité de ces règlements. L'approbation par le SPFB ne permet pas de garantir un tel contrôle, ce dernier étant dépourvu de personnalité juridique et ses agents ne répondant pas politiquement de leurs actes devant l'Assemblée de la Commission communautaire française.

Une observation similaire vaut concernant :

– le programme et la durée du parcours de formation des relecteurs, ainsi que les critères et modalités de l'évaluation pratique de ceux-ci résultant de l'article 22 de l'arrêté en projet ;

– le programme et la durée du parcours de formation des formateurs de prestataires et les critères et modalités de l'évaluation pratique de ces derniers résultant de l'article 23 de l'arrêté en projet ;

---

[3] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Voir l'article 71 du décret du 17 janvier 2014.

[4] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir notamment D. DE ROY, « Établissements publics, organismes d'intérêt public et tutti quanti : la qualification juridique des satellites de l'administration », R.C.J.B., 2013/1, p. 54. Constituent ainsi des indices tendant à démontrer la nature de personne morale de droit public d'une entité la création de celle-ci par des personnes de droit public, la poursuite par l'entité de missions de service public et les prérogatives de droit public dont elle dispose en conséquence, l'intervention des pouvoirs publics dans la composition des organes de gestion et d'administration et le pouvoir dont ils disposent au sein de ceux-ci, leur intervention dans la définition des règles de fonctionnement de l'entité et en termes de financement ou le pouvoir de contrôle dont ils disposent sur cette entité.

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

– l'établissement des critères de l'évaluation pratique des candidats prestataires, des candidats relecteurs et des candidats formateurs de prestataires, en vertu des articles 56 à 58 du projet » [5].

Une observation analogue peut être réitérée *in casu*.

Article 3

1. Interrogé quant à la question de savoir quel programme de formation repris à l'article 11/1 en projet (celui des prestataires, des relecteurs ou des formateurs de prestataires) le membre du personnel visé doit avoir suivi, le délégué du Membre du Collège a répondu :

« Celui des prestataires, car il s'agit ici des conditions pour pouvoir effectuer des travaux de traductions ».

Dans un souci de sécurité juridique, l'article 13, alinéa 6, 1er tiret, en projet sera complété en ce sens.

2. Interrogé quant à l'atelier visé à l'article 13, alinéa 6, 2ème tiret, en projet, le délégué du Membre du Collège a répondu :

« Il s'agit des 'sessions de formation' pour les candidats.

NB : Le service les nomme dans son programme sous l'intitulé 'atelier'. Donc, nous proposons de remplacer le terme 'atelier' par 'une session de formation' pour le dernier passage au Collège ».

La section de législation n'aperçoit toutefois pas la portée de la distinction opérée par les premier et deuxième tirets de l'article 13, alinéa 6, en projet. Le suivi du programme de formation repris à l'article 11/1 en projet n'est-il pas identique au suivi des sessions de formation visées à l'article 18, § 1er, en projet ? L'auteur du projet s'assurera par conséquent que les premier et deuxième tirets de l'article 13, alinéa 6, en projet ne font pas double emploi.

3. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la rédaction de l'article 13, alinéa 6, en projet ne tient pas compte de l'article 2, § 3, de l'arrêté 2020/440 du Collège de la Commission communautaire française du 15 juillet 2021 'relatif aux services d'appui à la communication alternative pour les personnes présentant des difficultés de compréhension, mettant en œuvre partiellement l'article 28 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée', en vertu duquel tous les noms mentionnés dans l'arrêté 2020/440 du 15 juillet 2021 « sont rédigés à la forme épicène ».

[5] Avis 69.390/4 donné le 9 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté 2020/440 du Collège de la Commission communautaire française du 15 juillet 2021 'relatif aux services d'appui à la communication alternative pour les personnes présentant des difficultés de compréhension, mettant en œuvre partiellement l'article 28 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡

Article 9

Dans la phrase introductive, le mot « paragraphes » sera remplacé par le mot « alinéas ».

Article 11

Conformément à l'article 11, « [l]e présent [arrêté] produit ses effets le 1er janvier 2024 ».

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 individuels.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énoncées.

Interrogé à cet égard quant à la question de savoir si au vu de la modification envisagée à l'article 8 du projet, le service devra effectuer davantage d'heures de prestations par an qu'actuellement, le délégué du Membre du Collège a répondu :

> « Non, le service ne devra pas assurer davantage de prestation. Il s'agit ici de donner un ordre de grandeur plus juste et quantifiable. À l'origine, une prestation était comprise comme une 'commande' réalisée, indépendamment de la grandeur de ladite prestation. Or, certaines demandes étaient plus complexes que d'autres, et prenaient davantage de temps. Il a été décidé, en accord avec le service, de déterminer un nombre d'heures dédiées aux prestations. Le calcul a été effectué avec le service ».

Par conséquent, c'est sous la réserve que la modification envisagée à l'article 8 n'est pas susceptible de produire des effets défavorables pour le service que la section de législation est en mesure de conclure à l'admissibilité de la rétroactivité prévue par le projet à l'examen.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

‡LW-CCKYKBHDB-HHAIHVT‡