

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, le 22 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère", a donné le 4 mars 1996 l'avis suivant :

Le décret en projet appelle les observations suivantes :

1. Ayant pour objet l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, le décret en projet règle une matière relevant de la compétence des Communautés (1), compétence dont l'exercice a été confié à la Région wallonne en ce qui concerne le territoire de la région de langue française (2).

En outre, comme le relève l'exposé des motifs, l'avant-projet tend notamment à établir "des synergies ... entre l'action sociale et toutes les autres politiques régionales".

Dans cette optique, plusieurs dispositions - en particulier, l'article 7, alinéa 1er, 1°, et l'article 11, 2° - font expressément état du souci d'assurer le développement d'activités visant à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère dans le domaine de politiques relevant, non seulement de matières dans lesquel-

(1) La "politique d'accueil et d'intégration des immigrés" est une matière personnalisable, dévolue aux Communautés (article 5, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

(2) Article 3, 7°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et article 3, 7°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

les la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française (1), mais aussi de matières régionales, telle la politique du logement (2).

On relève également que l'article 3 énonce un principe applicable lors de la mise en oeuvre de toutes les compétences de la Région wallonne, aussi bien dans la sphère des matières régionales que dans celle des matières communautaires.

Cette combinaison des compétences de la Région wallonne dans les deux sphères de compétences citées ne peut être admise (3).

En effet, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont propres. La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le

(1) Telle la politique de santé visée à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 (article 3, 6°, des décrets II des 19 et 22 juillet 1993).

(2) Article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(3) Voir, dans le même sens, l'avis L. 24.789/9 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 18 décembre 1854 contenant le Code forestier.

territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues respectivement aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française (1).

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

Enfin, on rappelle, en ce qui concerne les décrets, que les membres du Conseil régional wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand

(1) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Conseil et par le Gouvernement de la Communauté flamande : Cass., 5 novembre 1985, Pas., 1986, I, p. 256; C.E. arrêt Schiltz, n° 22.690 du 26 novembre 1982; de nombreux avis de la section de législation, notamment l'avis sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", Doc. Vl. Raad, sess. 1983-1984, n° 244/1, pp. 8 et 9, et l'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les conseils de Communauté et les conseils régionaux", Doc. Ch., 554/2-85/86.

ne peuvent participer aux votes au sein de ce conseil sur les matières relevant de la compétence de la Communauté française (1).

De ce qui précède, il résulte que la Région wallonne ne peut arrêter des dispositions qui, telles celles envisagées par les auteurs de l'avant-projet, se donnent pour objet de régler, dans un même texte et de manière indissociable, des matières régionales et des matières communautaires (2) (3).

2. Dans un nombre important de ses dispositions, le décret en projet manque de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un texte destiné à produire des effets de droit.

(1) Article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Voir, dans le même sens, la solution retenue par la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'exercice des compétences de la Région flamande par les organes de la Communauté flamande (notamment l'avis précité sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding").

(3) On relève à cet égard que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 2°, des décrets II précités du 19 et du 22 juillet 1993 exige que les décrets pris dans le domaine des matières personnalisables fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Ainsi, pour prendre quelques exemples :

a) La portée précise d'une disposition essentielle de l'avant-projet, l'article 3, n'apparaît pas clairement.

On se demande si le principe que cette disposition consacre a comme seule portée, pour reprendre les termes du commentaire des articles, de "donner un cadre philosophique global" et de "définir une éthique", sans qu'il faille y attacher le moindre effet juridique, ou si les auteurs de l'avant-projet entendent énoncer une véritable règle de droit.

Si la première branche de l'alternative correspondait à l'intention des auteurs de l'avant-projet, l'article 3 n'aurait pas sa place dans le dispositif du décret et devrait en être omis.

Si, au contraire, les auteurs de l'avant-projet souhaitaient édicter une véritable norme, il leur appartiendrait de la formuler en des termes beaucoup plus rigoureux, permettant de déterminer avec davantage de précision quels en sont les destinataires, l'objet exact et les effets juridiques.

b) L'imprécision de certaines dispositions a pour effet de rendre leur application fort aléatoire.

Ainsi en va-t-il des dispositions qui, à l'article 6, alinéa 1er, 3°, et à l'article 12, § 1er, alinéa 3,

.../...

prévoient la conclusion de "conventions de partenariat", sans définir l'objet et le régime de ces conventions.

De même, les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère risquent d'éprouver certaines difficultés pour déterminer la portée et l'objet exacts des obligations que leur impose l'article 6 d'"organiser un conseil consultatif représentatif des pouvoirs publics et des associations concernées par les zones d'actions prioritaires visées au 2^o de façon à disposer d'un lieu de réflexion et de concertation interculturelle lorsque celui-ci (1) est une initiative publique" (2) ou, "lorsque la structure est sous forme d'association sans but lucratif", d'assurer que "les pouvoirs publics et les associations concernées sont représentées dans le conseil d'administration et l'assemblée générale" (3).

c) L'article 7, qui a pour objet de déterminer les missions des centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, est rédigé en des termes

-
- (1) Sans doute s'agit-il du centre, et non, comme le texte le donne à penser, du "lieu de réflexion et de concertation interculturelle".
- (2) Article 6, alinéa 1er, 4^o. On se demande notamment quels sont les pouvoirs publics et les associations appelés à faire partie du conseil et quel est le rôle précis de celui-ci.
- (3) Article 6, alinéa 2. On se demande ainsi quels sont les pouvoirs publics et les associations dont la représentation doit être assurée dans les organes du centre, et dans quelle proportion cette représentation est requise.

.../...

qui ne permettent pas d'apercevoir avec netteté en quoi consistent concrètement ces missions. Il en résulte que, dans l'état du dossier, il n'est pas possible, indépendamment de ce qui a été relevé dans l'observation n° 1, de vérifier si la disposition en projet respecte pleinement les limites des compétences de la Région wallonne.

La même observation vaut pour l'article 11 dont l'objet est de définir ce que sont les "initiatives locales de développement social". En outre, au sujet de ces initiatives, le texte ne détermine pas avec suffisamment de précision en quoi elles se distinguent des activités des centres visés au chapitre III, ni en quoi concrètement doit consister la "complémentarité" dont fait état l'article 12, § 1er, alinéa 1er, 1°.

d) D'une manière générale, l'ensemble des dispositions figurant sous les articles 10 à 12 organisent un système de subvention qui est défini en termes particulièrement vagues. Ici encore, les principes de subvention doivent être précisés dans le décret.

3. Il résulte de l'article 5 qu'une association sans but lucratif exerçant au moins quatre des missions visées à l'article 7 ne peut se voir reconnaître la qualité de "centre pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère" qu'"à défaut d'initiative publique", c'est-à-dire d'une initiative prise par une province, une commune ou une intercommunale.

.../...

Invités à préciser les motifs de cette restriction - et, partant, à justifier celle-ci au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi -, les délégués du Gouvernement ont fait état de la nécessité d'assurer le service public et du souci d'éviter la multiplication de centres dans un même ressort territorial. L'exposé des motifs précise, quant à lui, à cet égard :

"Le service public a un rôle déterminant à jouer, de par le caractère exemplatif de ses actions, de par la pédagogie de la tolérance qu'il doit imprimer à l'ensemble des services qu'il délivre".

De tels motifs rendent mal compte de la nécessité de réserver à l'initiative publique un traitement préférentiel par rapport à l'initiative privée (1), plus précisément en l'espèce celle des associations sans but lucratif exerçant les mêmes missions que les centres provinciaux, communaux ou intercommunaux sur un même territoire.

Les auteurs de l'avant-projet doivent expliciter, d'une manière adéquate et complète, les raisons d'une distinction qui, sans cela, risquerait d'apparaître comme discriminatoire.

L'article 5 et l'exposé des motifs doivent donc être revus pour éviter ce risque de discrimination.

(1) A ce sujet, l'on se doit de rappeler qu'il est acquis depuis longtemps que des associations de droit privé, en particulier des associations sans but lucratif, peuvent être appelées à gérer des services publics et être soumises à cette fin - comme le prévoit d'ailleurs le décret en projet - à un régime d'agrément.

4. Tel qu'il est rédigé, l'article 2 semble avoir pour objet de rappeler des principes déjà consacrés par les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution.

Outre qu'il ne revient pas à un législateur, quel qu'il soit, de rappeler des principes établis par la Constitution, le Conseil d'Etat observe que le texte en projet est en contradiction avec la Constitution.

En effet, le droit reconnu par l'article 2 de l'avant-projet ne l'est, aux termes de cet article, que "dans les limites fixées par la loi et le décret ou en vertu de ceux-ci". Or, comme le prévoit l'article 191 de la Constitution, c'est au seul législateur fédéral qu'est réservée la compétence d'établir les exceptions à l'égalité des droits, consacrée par cette disposition constitutionnelle, entre les Belges et les étrangers.

Surabondamment, la disposition en projet ne reconnaît que le droit "à l'égalité des chances ... permettant (à la personne étrangère ou d'origine étrangère) d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine"; or, en vertu de l'article 23 de la Constitution :

"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice".

.../...

et ce droit est rendu applicable, par l'article 191 de la Constitution, aux étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Belgique, sauf les exceptions établies par la loi. En étant plus restrictive que la Constitution, la disposition de l'avant-projet méconnaîtrait celle-ci .

Il s'ensuit que de l'article 2 doit être omis.

5. De nombreuses dispositions du projet accordent au Gouvernement des délégations qui sont excessives.

Ainsi, l'article 6 détermine les conditions d'agrément de manière particulièrement vague, à charge le plus souvent pour le Gouvernement de les préciser. De même, en vertu de l'alinéa 1er, 1^o, le centre doit être "en conformité avec les modalités d'organisation définies par le Gouvernement". Il revient au décret, non au Gouvernement, de déterminer les conditions d'agrément. La même observation vaut pour l'article 7, dernier alinéa.

Quant à l'article 8, il crée un comité d'accompagnement qui est, notamment, chargé de veiller au respect des obligations des centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Cependant, ces obligations seront essentiellement définies par le Gouvernement, tout comme les pouvoirs de surveillance du comité. Le décret doit, à tout le moins, définir les obligations à charge des centres, établir les principes d'intervention du comité ainsi que ceux relatifs au fonctionnement et à la désignation des membres de ceux-ci.

.../...

L'article 9, de son côté, charge le Gouvernement de fixer les règles relatives à l'agrément. Les seules précisions qu'il apporte sont que l'agrément vaut pour une période de cinq ans renouvelable, qu'une possibilité de recours est ouverte auprès du Gouvernement et que la décision portant suspension, retrait ou refus de renouvellement est prise sur la base d'un avis et d'un rapport établis par le comité d'accompagnement. Il convient de définir les principes de la procédure, et notamment de désigner l'autorité compétente pour accorder, renouveler, refuser, suspendre et retirer l'agrément.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.