

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.215/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique et la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 4 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie", a donné le 27 novembre 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'avant-projet tend à prévoir le subventionnement de "plans de prévention de proximité" mis en oeuvre par les communes.

L'article 1^{er}, 2° définit le plan de prévention de proximité (ci-après dénommé : le plan) comme étant "le plan dont l'objectif transversal est la prévention de proximité au sein des villes et communes et qui rassemble l'ensemble des actions qui, dans quelque domaine de compétence que ce soit, sont initiées par les autorités communales, dans le respect des politiques, dispositifs et réglementations existants, et en complémentarité avec les éventuelles actions menées par les autres acteurs publics ou privés, actifs sur le territoire concerné".

L'article 2, alinéa 2, précise que :

"Les actions reprises dans le PPP, (...) visent, (...) à :

- 1° répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la précarisation, de la pauvreté, et de l'exclusion;
- 2° répondre aux besoins locaux en matière de réduction des risques liés à la toxicomanie;
- 3° retisser les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels;
- 4° répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes."

Le financement des communes fait l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition rend les régions compétentes pour :

- "9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces;
- 10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés."

.../...

Des travaux préparatoires de ces dispositions légales ⁽¹⁾, il ressort que la notion de financement général des communes couvre "les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique". Ce financement tend à permettre aux communes d'accomplir les tâches qui relèvent de l'autonomie locale, en fonction de critères objectifs, qu'il appartient au législateur décentral d'adopter, ces critères pouvant être notamment de nature sociale.

Le financement visé par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale "comprend les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les pouvoirs subordonnés ou certains d'entre eux sont financés pour l'accomplissement d'une mission ou tâche précise" ⁽²⁾.

Par conséquent si les régions peuvent accorder aux communes des subventions pour la réalisation de tâches déterminées, c'est non pas en raison de leur compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, mais bien sur la base de leur compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°. Comme l'indique cette disposition, les régions ne peuvent financer les communes pour accomplir des missions qui

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, p.18. La loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

⁽²⁾ Doc.cit.

relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Elles ne peuvent donc subventionner des activités que si celles-ci peuvent se rattacher à une matière dont une autre disposition de la loi spéciale leur confie la compétence ⁽³⁾.

La question se pose de savoir si les actions que l'avant-projet tend à subsidier peuvent être rattachées aux compétences de la Région wallonne.

En tout état de cause, les mots "dans quelque domaine de compétence que ce soit", qui figurent à l'article 1^{er}, 2°, doivent être omis. Seules des actions pouvant être rattachées à des compétences de la Région wallonne peuvent être visées.

a) Les actions visées à l'article 2, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet peuvent être rattachées à la matière de l'aide aux personnes visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale précitée, pour laquelle la Région wallonne est compétente sur le territoire de la région de langue française, en vertu de l'article 3, 7°, des décrets du 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et sauf les exceptions prévues par cette disposition.

(3) La section de législation a déjà rappelé à maintes reprises cette règle de compétence, qui n'est du reste que la concrétisation du principe constitutionnel selon lequel chaque autorité, fédérale ou fédérée, ne peut utiliser les moyens dont elle dispose que dans le cadre de matières qu'elle a compétence de régler. Voy. notamment, l'avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet de décret "houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeente en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering", l'avis 31.778/3, donné le 3 juillet 2001, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 22 mars 2002 portant aide aux projets de rénovation urbaine, doc. parl. fl., 930-1 (2001-2002); l'avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaines, doc. parl. chambre n° 50-588/1; l'avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, doc. parl. wall., n° 317 /1 (2001-2002); l'avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet d'ordonnance "portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale".

b) La "réduction des risques liés à la toxicomanie", visée à l'article 2, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet, peut être rattachée à la compétence de plusieurs autorités.

Saisie d'un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 entre l'Etat, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les régions pour une politique de drogues globale et intégrée", la section de législation, statuant en chambres réunies, s'est prononcée, en ce qui concerne la répartition des compétences, comme suit :

"L'autorité fédérale dispose de la compétence résiduaire en matière de protection de la santé publique⁽⁴⁾. Cette compétence vise notamment l'adoption de mesures concernant le transport, la détention et la vente de stupéfiants, actuellement réglés par la loi du 24 février 1921. Ces mesures peuvent également comporter des sanctions pénales.

La plupart des objectifs énumérés à l'article 1^{er} de l'accord de coopération relèvent ainsi de la compétence de l'autorité fédérale.

Sur la base, tout d'abord, de leur compétence en matière de soins de santé, notamment en ce qui concerne la médecine préventive, les communautés, en ce compris la Commission communautaire commune, sont habilitées à prendre part à l'accord de coopération⁽⁵⁾. En vertu de leur compétence en matière d'aide aux personnes, elles sont également compétentes pour certains aspects de l'accord de coopération, dans la mesure où celui-ci traite notamment de l'assistance aux toxicomanes⁽⁶⁾.

(4) Par contre, les aspects de la politique de santé énumérés explicitement à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relèvent de la compétence des communautés.

(5) Voir l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale.

(6) Voir l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale.

De larges parts des compétences concernées de la Communauté française ayant été transférées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ⁽⁷⁾, c'est à bon droit que ces autorités s'associent à l'accord de coopération en ce qui concerne ces compétences transférées." ⁽⁸⁾.

Cet avis conclut à l'incompétence de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale pour s'associer à l'accord de coopération en question.

Les actions visés à l'article 2, 2°, relèvent de la compétence de la Région wallonne dans la mesure où elles concernent la dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins ⁽⁹⁾, ou l'assistance aux toxicomanes. Par contre ne relèveraient pas de la compétence de la Région wallonne et ne pourraient dès lors être subsidiés par elle, les projets touchant à la répression de la toxicomanie, qui relève de la compétence résiduaire de l'autorité fédérale, ou les projets liés à l'éducation sanitaire, la médecine préventive ou l'inspection médicale scolaire, qui sont des matières communautaires qui n'ont pas été transférées à la Région wallonne.

c) Alors que les 1°, 2° et 4° sont énoncés par référence à des matières, le 3° qui tend à "retisser les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels", se présente comme assignant un objectif au plan de prévention de proximité. Il va de soi que cet

⁽⁷⁾ Voir l'article 3, 6° et 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", l'article 3, 6° et 7°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993, portant le même intitulé, et l'article 3, 6° et 7°, du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993, portant le même intitulé.

⁽⁸⁾ Avis 34.130/VR, donné le 20 septembre 2002.

⁽⁹⁾ Sauf les exceptions visées à l'article 5, § 1^{er}, I, 1°, de la loi spéciale ou à l'article 3, 6° des décrets précités.

objectif ne peut être poursuivi que dans le respect des compétences transférées à la Région par exemple, la "politique d'accueil et d'intégration des immigrés" ⁽¹⁰⁾ ou "la politique du troisième âge", matières visées à l'article 3, 7° des décrets des 19 et 22 juillet 1993 précités.

d) En ce qui concerne enfin les "besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes", ils peuvent dans une certaine mesure se rattacher à la compétence de la Région en matière d'aide sociale, pour autant qu'ils ne relèvent pas de la protection de la jeunesse ⁽¹¹⁾, de l'assistance aux victimes par les services de police ⁽¹²⁾ ou de l'aide juridique ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Avis 32.977/4, donné le 29 avril 2002, sur un avant-projet de décret (de la Commission communautaire française) "relatif à l'Action communautaire de Quartier".

⁽¹¹⁾ "La politique de la prévention de la criminalité urbaine relève pour une large part de la compétence des communautés, en vertu notamment de leurs compétences en matière de politique d'aide sociale (article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et de protection de la jeunesse (article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980)" (avis 32.754/1, donné le 31 janvier 2002, sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 27 juin 2002 portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et le Grand-Duché de Luxembourg, fait à Luxembourg le 29 octobre 2001, doc. parl. Cons. rég. Bruxelles-Capitale, n° A- 286/1 (session 2001-2002).

⁽¹²⁾ "L'assistance des services de police aux victimes et la politique criminelle en faveur de celles-ci sont incontestablement de la compétence de l'autorité fédérale" (avis 27.814/4, donné le 5 octobre 1998, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes", doc. parl., 1-1199/1, session 1998-1999 ; dans le même sens, l'avis 27.568/3, donné le 28 avril 1998, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 11 avril 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes, doc. parl. Sénat, n° 1-1167/1, session 1998-1999).

⁽¹³⁾ "La politique d'aide sociale, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2° de la loi spéciale, ne recouvre en principe pas l'organisation de l'aide juridique, laquelle est donc demeurée dans la sphère de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Cette dernière matière doit s'entendre au sens large : elle peut éventuellement être réglée en associant, par la technique de l'agrément et du subventionnement, des organismes privés à la mise en oeuvre des politiques d'aide juridique" (avis 33.343/2, donné le 10 juin 2002, sur une proposition de loi "relative à l'agrément de certaines associations sans but lucratif d'accompagnement des victimes d'actes intentionnels de violence", doc. parl., Sénat, n° 385/2, session 1999/2000).

Les considérations qui précèdent conduisent à une double conclusion.

1° Les actions visées à l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet peuvent, dans les limites qui viennent d'être précisées, relever de la compétence de la Région wallonne; pour éviter tout excès de compétence, et sous réserve de l'observation générale 3, l'avant-projet doit prévoir que les actions reprises dans le plan sont subsidiées dans la mesure où elles relèvent de la compétence de la Région ⁽¹⁴⁾.

2° Les actions visées à l'article 2, alinéa 2, quand elles relèvent de la compétence de la Région, le sont au titre des compétences transférées de la Communauté française en vertu de l'article 3, 6° et 7° des décrets des 19 et 22 juillet 1993 précités. Par conséquent, une disposition supplémentaire doit être insérée en tête de l'avant-projet, précisant, conformément à l'article 4, 2° des mêmes décrets, que le décret en projet règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution ⁽¹⁵⁾. Son champ d'application sera limité au territoire de la région de langue française ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Si en règle, il ne s'indique pas qu'un avant-projet de décret précise qu'il ne s'applique que dans les limites des compétences matérielles et territoriales de l'autorité qui l'édicte, il est recommandé de le faire lorsque, comme en l'espèce, certaines notions utilisées ont un contenu qui peut déborder cette compétence. Ainsi, l'assistance aux victimes, par exemple, ne relève de la compétence de la Région wallonne que s'il s'agit d'une aide sociale.

⁽¹⁵⁾ Si l'auteur de l'avant-projet avait l'intention de modifier son projet en matière telle que puissent être financées des actions dans des matières régionales, il conviendrait d'adopter deux projets distincts, à l'instar de ce qui a été prévu pour le financement du partenariat avec les provinces wallonnes (décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement des provinces wallonnes et décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat entre la Région et les provinces wallonnes dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution).

⁽¹⁶⁾ Voir toutefois l'observation sous l'article 17.

2. La nature exacte du plan de prévention de proximité doit être précisée. L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que le plan est une "convention de partenariat" entre la région et les autorités communales. Une telle convention suppose en principe des obligations réciproques, sur lesquelles les parties échangent leur consentement mutuel.

Or l'article 6 prévoit que le plan est "adopté par le conseil communal" et l'article 7 que le Gouvernement arrête la liste des plans dont la mise en oeuvre est subventionnée.

L'avant-projet envisage donc la succession de deux actes juridiques unilatéraux et distincts, le Gouvernement décidant par arrêté de la subvention sur la base d'un plan approuvé préalablement par le conseil communal. Dans ces conditions, il est erroné d'écrire que le plan est une convention. Qualifier "convention" une opération juridique qui n'a pas ce caractère est source de confusion et d'insécurité juridique.

La rédaction de l'article 3 doit être revue.

3. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

En l'espèce, l'avant-projet de décret donne au Gouvernement des habilitations qui excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

.../...

L'avant-projet doit également préciser comment seront déterminés les communes éligibles. Si en effet l'avant-projet fixe un certain nombre de critères à prendre en considération, il n'établit aucune pondération de ces critères de telle sorte que le Gouvernement dispose d'un pouvoir entièrement discrétionnaire pour fixer la liste des communes éligibles.

L'avant-projet laisse également le Gouvernement libre de fixer le montant de subvention et ce même si l'article 7 fixe en effet une liste de critères à prendre en considération. Dans la matière, il est d'usage que soit fixé à tout le moins une fourchette de taux de subventionnement. Dans l'avant-projet c'est au cas par cas, en fonction des projets, que serait fixé la subvention.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au 2°, il y a lieu d'éviter l'usage d'acronyme; mieux vaut écrire :

"2° plan de prévention de proximité, ci-après dénommé «le plan» :".

2. Les mots "dans le respect des politiques, dispositifs et réglementation existant" sont superflus et doivent être omis.

Article 5

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, il convient de remplacer le mot "minimexés" par les mots "bénéficiaires du revenu d'intégration".

.../...

Article 6

La disposition ne détermine pas clairement les modalités de la concertation qui pourraient s'établir entre le Gouvernement et le Collège des bourgmestre et échevins sur le projet de plan de prévention de proximité.

Il serait judicieux de prévoir, de manière expresse, qu'une telle concertation doit avoir lieu avant l'adoption du plan de prévention de proximité par le conseil communal.

Article 7

A l'alinéa 3, les mots qui suivent les mots "de la subvention" font double emploi avec l'article 17, alinéa 3 de l'avant-projet. Ils seront dès lors omis.

L'alinéa 4 est ambigu. S'il s'agit de financer prioritairement des services ou des actions qui avaient reçu antérieurement une subvention régionale, notamment dans le cadre des plans sociaux intégrés (PSI), mieux vaudrait inscrire une telle disposition parmi les dispositions transitoires. Par contre s'il s'agit de donner la priorité à des projets déjà subventionnés par ailleurs, la disposition s'expose à une double critique. En effet d'une part les principes de répartition des compétences rappelés sous l'observation générale s'oppose à ce qu'une même action, s'inscrivant dans une politique déterminée, soit financée à la fois par plusieurs autorités fédérale ou fédérées. D'autre part, la section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles une action déjà subventionnée devrait être prioritaire pour recevoir une subvention supplémentaire.

Article 8

Les mots "et l'octroi de points ACS" sont superflus et seront omis.

Article 11

1. En son alinéa 1^{er}, cette disposition fait état d'une convention de partenariat.

Selon le commentaire des articles, les partenaires envisagés sont par exemple :

- "- les partenaires privés : il s'agit des asbl investies dans les projets menés en matière de prévention sur le territoire de la ou des commune(s);
- les partenaires publics : on vise ici principalement le CPAS, mais d'autres instances publiques peuvent également être impliquées dans la mise en oeuvre du PPP selon les spécificités locales (intercommunales, écoles, TEC, police locale, ...)."

Il y aurait lieu de préciser à quel moment cette convention de partenariat doit être conclue. S'agit-il d'une condition préalable à l'établissement du plan, d'une condition à l'octroi des subventions ou encore d'une modalité d'exécution du plan.

2. A l'alinéa 5, il va de soi qu'il ne se conçoit pas de confier à une "commission", telle que celle prévue à l'alinéa 2, l'adoption d'un règlement, fût-il qualifié de "charte déontologique". Le pouvoir de fixer unilatéralement des règles générales de comportement ne peut être confié qu'à des autorités politiques.

Si, dans le cadre d'un plan, il apparaît nécessaire à la commune de conclure une convention de collaboration avec des organismes publics ou privés pour la réalisation des actions prévues dans ce plan, les obligations que devront remplir les parties à la convention, parmi lesquelles pourraient figurer des comportements à adopter ou à éviter à l'égard des destinataires du service, figureront dans le texte de la convention à conclure. Ne pourraient évidemment y figurer des dispositions qui porteraient atteinte à l'organisation et au mode de fonctionnement de chacun des partenaires.

Chapitre V - Phasing out

Il convient de donner à ce chapitre un intitulé rédigé en français.

Article 16

L'appui aux services de la police locale et l'accueil des victimes dans les services de police relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Il n'appartient dès lors pas à la Région de subventionner l'engagement d'un travailleur social à cet effet ⁽¹⁷⁾.

La disposition doit être omise.

Article 17

Cette disposition devrait figurer dans un décret distinct. En effet, elle vise des compétences attribuées aux Régions en vertu de l'article 39 de la Constitution.

La même observation vaut pour l'article 21.

Article 18

Il résulte de la combinaison de cette disposition et de l'article 4 de l'avant-projet que l'année 2004 fera partie de deux triennats.

⁽¹⁷⁾ Voy. l'observation générale 1 et la note 12.

Article 20

Il y a lieu de préciser la base juridique des subventions auxquelles il est fait référence.

Article 21

Compte tenu des observations formulées à l'égard des articles 7 et 8 et de l'article 52 du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand, il convient de se limiter à prévoir que l'article 17 entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement en exécution dudit article 52.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, F. DEHOUSSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS