

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.655/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 27 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'insertion sociale", a donné le 8 avril 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. En ce qui concerne les services d'insertion sociale

Nombreux sont les textes légaux et réglementaires qui, en Région wallonne, se donnent pour objet la réinsertion sociale des personnes qui peuvent, le cas échéant, bénéficier d'autres aides ou d'autres mesures. Nombreuses sont aussi les institutions et les associations qui participent à la réalisation de cet objectif.

Ainsi, en vertu de l'article 16, § 1^{er}, du décret-programme du 19 décembre 1996 portant diverses mesures en matière de finances, emploi, environnement, travaux subsidiés, logement et action sociale,

"Selon les modalités qu'il fixe, le Gouvernement peut agréer des centres de service social chargés de dispenser une aide sociale individualisée aux personnes et aux familles, s'ils satisfont aux conditions minimales suivantes :

- 1° soit constitué sous la forme d'une association sans but lucratif qui a pour unique objet l'accomplissement de la mission visée à l'alinéa 1^{er}, soit être créé par une union nationale ou une mutualité telles que définies par la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités;

(...)."

L'article 16 du décret-programme précité procure désormais un fondement légal à l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 14 septembre 1987 fixant les règles d'agrément et d'octroi de subventions aux centres de service social, que l'article 1^{er} de cet arrêté définit comme suit :

- "2° (...) Centre de service social : un Centre qui dispense selon les méthodes du service social professionnel, aux personnes et aux familles qui en font la demande, une aide sociale et psycho-sociale destinée à surmonter ou à améliorer les situations critiques qui entravent leur épanouissement.

Le Centre s'occupe principalement :

des personnes isolées;

des familles dont l'épanouissement normal est entravé par un ou plusieurs de leurs membres;

des familles désemparées par l'absence ou la disparition d'un des membres."

.../...

L'article 2 du même arrêté de l'Exécutif précise les missions des centres de service social ⁽¹⁾ :

"d'assurer, dans le cadre d'une communauté locale, le premier accueil de personnes et de familles qui se trouvent dans une situation critique;

d'arriver, avec les intéressés, à une formulation plus claire de leurs difficultés sociales;

de mettre les institutions et les prestations sociales à la portée des intéressés en informant et, au besoin en orientant ceux-ci vers des institutions plus spécialisées ou vers des personnes compétentes pour résoudre des situations critiques spécifiques; en intervenant auprès de ces institutions et personnes et en collaborant avec elles;

de donner aux personnes et aux familles la guidance nécessaire afin de mieux les intégrer dans leur milieu et de les faire participer d'une manière plus active à la vie de celui-ci;

de signaler aux autorités compétentes les problèmes et les lacunes qui se font jour dans la collectivité."

Par ailleurs, le décret-programme du 17 décembre 1997 portant diverses mesures en matière d'action sociale et d'infrastructures sportives contient des dispositions relatives aux centres d'accueil pour adultes ⁽²⁾.

En vertu de l'article 5 de ce décret-programme,

"Pour être subventionnés, les centres d'accueil agréés pour adultes doivent respecter les conditions suivantes :

- 1° s'inscrire dans un projet d'insertion et d'accompagnement. Lorsque le centre d'accueil a pour objectif d'héberger habituellement des personnes accompagnées d'enfant(s) ou de jeune(s) de moins de dix-huit ans, le projet d'insertion et d'accompagnement doit comprendre en outre une partie spécifique précisant le projet éducatif et les modalités précises d'encadrement à destination des enfants;

(...)."

⁽¹⁾ L'arrêté de l'Exécutif du 14 septembre 1987, précité, organise un régime et une procédure d'agrément ainsi que les conditions de fond et de forme en vue de l'octroi de subventions.

⁽²⁾ Les centres d'accueil pour adultes assurent, à titre habituel, l'accueil, l'hébergement transitoire et l'aide adaptée aux difficultés de bénéficiaires à l'exclusion des services, établissements ou institutions agréés ou reconnus dans le cadre d'une réglementation spécifique (article 1^{er}, 2^e tiret).

Par "projet d'insertion et d'accompagnement", le décret entend :

"(...) l'ensemble des objectifs et moyens définis par un centre d'accueil pour recevoir, en toute circonstance, les bénéficiaires, leur assurer le gîte et le couvert et leur proposer un accompagnement social et psychologique adapté à leur situation en vue de contribuer à leur épanouissement personnel, leur insertion sociale et économique et leur autonomie. Ce projet comporte une collaboration ou un partenariat avec tout autre service privé ou public susceptible de répondre aux besoins des bénéficiaires" ⁽³⁾.

En outre, il existe d'autres dispositifs plus particuliers qui ont également des objectifs d'insertion sociale ⁽⁴⁾.

L'ensemble de ces textes légaux et réglementaires, dont l'aperçu n'est pas exhaustif, est peu harmonieux. On ne peut exclure qu'il puisse encourager certaines associations existantes à se démultiplier pour profiter d'un effet d'aubaine en fonction des avantages que procureraient certains régimes. La coexistence de ces associations, chacune agréée ou subventionnée dans son secteur, pourrait à son tour inciter les personnes concernées à multiplier inutilement leurs affiliations en vue de cumuler les avantages octroyés, à moins de laisser les personnes dans l'incertitude devant les contacts à prendre auprès de différents services, associations ou organismes.

Face à ces difficultés, l'ajout d'un nouveau dispositif par le texte en projet, qui crée des services d'insertion sociale dont les missions sont peu spécifiées est de nature à rendre malaisée l'application de la règle, prévue par l'article 7, § 1^{er}, 3°, de l'avant-projet, selon laquelle une association ou une institution doit, pour être agréée en qualité de service d'insertion sociale, "ne relever, pour les actions d'insertion sociale justifiant la demande d'agrément, d'aucune réglementation spécifique prévoyant un quelconque agrément".

⁽³⁾ Article 1^{er}, 5^e tiret, du décret-programme précité.

⁽⁴⁾ Voir not. le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ou l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes agréés et l'octroi de subventions à ces services.

Il paraît peu heureux de faire coexister l'ensemble de ces dispositifs, qui, pour l'essentiel, tendent à répondre aux mêmes besoins sociaux. Les spécificités de certains aspects de ces dispositifs ne sont pas d'une nature telle qu'elles feraient obstacle à l'adoption d'une réglementation intégrée, laquelle pourrait sans inconvénient être conçue en adoptant un corps de règles communes à l'ensemble des structures destinées à l'aide sociale érigées dans le but de combattre les situations d'exclusion des personnes confrontées ou susceptibles d'être confrontées à la difficulté d'exercer les droits reconnus par l'article 23 de la Constitution, notamment celui de mener une vie conforme à la dignité humaine ⁽⁵⁾; une telle réglementation pourrait contenir les mécanismes juridiques et institutionnels aptes à rencontrer des situations plus spécifiques.

II. En ce qui concerne les relais sociaux

1. Les relais sociaux dont l'avant-projet de décret organise la reconnaissance et le subventionnement ont pour mission, selon les termes de l'article 2, 2°, "d'assurer la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion".

Cette mission semble recouper largement :

a) d'une part, celle des comités que l'article 62 de la loi précitée du 8 juillet 1976 permet aux centres publics d'aide sociale de créer avec les institutions et services déployant des activités dans leur ressort en vue de "coordonner leur action et de se concerter sur les besoins individuels ou collectifs et les moyens d'y répondre";

⁽⁵⁾ En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés sont compétentes pour "octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires" en matière d'aide sociale. Cette compétence a été transférée à la Région wallonne par l'article 3, 7°, du décret (II) de la Communauté française du 19 juillet 1983 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et l'article 3, 7°, du décret (II) de la Région wallonne du 22 juillet 1993 portant le même intitulé.

b) d'autre part, la coordination dont un projet de décret actuellement en cours de discussion charge les autorités communales dans le domaine de la "prévention de proximité", c'est-à-dire, selon les termes de l'article 1^{er}, 1°, de ce projet, de la "prévention du décrochage social au sens large par une politique de quartier transversale et adaptée" ⁽⁶⁾.

Ceci est de nature à susciter, au moins partiellement, des doubles emplois.

Contrairement à ce qu'indique la note que le Ministre des Affaires sociales et de la Santé a adressée au Gouvernement le 16 décembre 2002, on peut douter que ces doubles emplois puissent être suffisamment évités, d'un côté, par la volonté de "mettre du lien et de la complémentarité" entre les relais sociaux et les comités visés à l'article 62 de la loi du 8 juillet 1976 précitée et, de l'autre, par la circonstance que le projet de décret relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie indique, en son article 2, 2°, que le plan de prévention de proximité qu'il envisage est conçu "dans le respect des politiques, dispositifs et réglementations existants, en complémentarité avec les éventuelles actions menées par les autres acteurs, publics ou privés, actifs sur le territoire concerné".

Le texte sera réexaminé en tenant compte de cette observation.

⁽⁶⁾ Le projet de décret est publié dans les documents du Parlement wallon, du 2 mars 2003, session 2002-2003, n° 493/1.
Il résulte de ce projet de décret que les autorités communales établissent un "plan de prévention de proximité", qui, selon l'article 3, alinéa 1^{er}, "assure la coordination, la cohérence et l'articulation de l'ensemble des projets qu'il développe". L'article 11 charge le collège des bourgmestre et échevins des autorités communales concernées de "(veiller) à la coordination, la cohérence et l'articulation des projets développés". L'article 12 prévoit la mise en place de commissions communales de prévention de proximité, compétentes, notamment, pour formuler des propositions et recommandations aux autorités communales dans le cadre de leur mission de coordination des projets.

2. Selon l'article 10, le Gouvernement "peut" reconnaître une association en qualité de relais social pour un territoire déterminé ⁽⁷⁾. La même disposition précise que c'est le Gouvernement qui prend l'initiative de prendre une décision en ce sens.

Le décret en projet devrait fixer les critères sur la base desquels le Gouvernement exercera le pouvoir qui lui est attribué.

En outre, il ne peut être exclu que, dans certains cas, plusieurs associations puissent prétendre bénéficier d'une reconnaissance en qualité de relais social pour un territoire déterminé. On peut se demander si, pour informer utilement le Gouvernement et pour éviter toute discrimination, il ne s'indiquerait pas de prévoir une procédure permettant aux associations concernées de solliciter leur reconnaissance.

3. La question se pose de savoir si, lorsque sont remplies toutes les conditions d'octroi de subventions fixées par le décret en projet ou en vertu de celui-ci, le Gouvernement dispose encore du pouvoir de refuser une subvention sollicitée par un service d'insertion sociale agréé ou un relais social reconnu.

Si tel est le cas, le texte doit déterminer les critères de ce pouvoir d'appréciation.

Si tel n'est pas le cas, les mots "peut octroyer" seront remplacés par le mot "octroie".

4. Les conditions de reconnaissance des relais sociaux, que fixent les articles 11 et 12, varient sur certains points importants - en particulier la forme juridique sous laquelle doit être constituée une association pour être reconnue, et la composition de son conseil d'administration - selon qu'il s'agit d'un relais social urbain ou d'un relais social intercommunal.

⁽⁷⁾ Sur ce territoire, lire l'observation n° 2 faite au sujet de l'article 10.

Il appartient au législateur de s'assurer que cette différence de traitement est bien justifiée au regard du principe de l'égalité devant la loi.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 3

Mieux vaut remplacer les mots "ne sont pas à même de s'inscrire dans une filière" par les mots "ne peut pas bénéficier d'un dispositif".

Article 7

1. Au paragraphe 1^{er}, 1°, de l'accord des délégués du gouvernement, il convient d'insérer les mots "ou être organisé en" entre les mots "être" et "une association sans but lucratif".

2. La section de législation se demande pour quel motif le paragraphe 1^{er}, 4°, exclut expressément et spécifiquement la possibilité, pour une entreprise agréée de formation par le travail, d'être agréée en qualité de service d'insertion sociale, dès lors qu'il ressort de l'article 3 que, pour les services d'insertion sociale, l'avant-projet de décret ne s'applique pas aux personnes pouvant bénéficier d'un dispositif d'insertion socio-professionnelle.

3. A l'instar de l'article 59 de la loi du 8 juillet 1976 précitée, au paragraphe 1^{er}, 8°, il serait préférable de remplacer les mots "sans prosélytisme" par les mots "dans le respect des convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des intéressés".

.../...

La même observation vaut pour les articles 11, § 1^{er}, 6°, et 12, § 1^{er}, 6°.

4. Les conditions mentionnées au paragraphe 1^{er}, 10° et 14°, gagneraient à être précisées et explicitées.

5. Au paragraphe 1^{er}, 13°, mieux vaut remplacer les mots "la fonction publique" par les mots "l'autorité publique chargée de fixer le statut du personnel".

Article 9

Selon les explications des délégués du gouvernement, le recours visé à l'alinéa 2 est de nature administrative.

L'avant-projet de décret doit être complété pour déterminer les règles essentielles régissant ce recours.

Article 10

1. Il est renvoyé à l'observation générale II, 2.

2. Selon les explications fournies par les délégués du gouvernement, l'intention des auteurs du texte est la suivante :

a) le Gouvernement peut reconnaître un relais social par arrondissement administratif;

b) si cet arrondissement comprend une ville ou une commune de plus de 50.000 habitants, le relais social reconnu est un relais social urbain; si ce n'est pas le cas, il s'agit d'un relais social intercommunal.

.../...

Le texte gagnerait à exprimer plus clairement cette intention.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si, dans l'hypothèse où un arrondissement comprend plusieurs villes ou communes de plus de 50.000 habitants, le Gouvernement peut reconnaître, dans cet arrondissement, autant de relais sociaux urbains qu'il y a de villes ou de communes présentant cette caractéristique.

Articles 11 et 12

1. Il est renvoyé à l'observation générale II, 3.

2. A l'article 11, § 1^{er}, 5°, et à l'article 12, § 1^{er}, 5°, mieux vaut remplacer les mots "se référer à" par les mots "établir et appliquer".

En outre, il conviendrait de préciser en quoi consiste le "dispositif" dont le texte fait état.

3. A l'article 11, § 2, 1°, et à l'article 12, § 2, 1°, il conviendrait de spécifier davantage le type de conditions dont il est fait mention.

4. En ce qui concerne l'article 12, § 4, compte tenu de la liberté d'association, il n'est pas admissible de permettre au Gouvernement d'intervenir dans les règles essentielles relatives au fonctionnement des associations sans but lucratif; par contre rien ne s'oppose à ce que le décret lui-même impose comme condition de reconnaissance pareille règle de pondération des voix.

.../...

5. A la différence de ce que prévoit l'article 7, § 1^{er}, 13°, pour les membres du personnel des services d'insertion sociale, les articles 11 et 12 du projet ne prévoient pas que le personnel des relais sociaux doit être "rémunéré aux barèmes fixés par les commissions paritaires ou par la fonction publique et correspondant à leur fonction".

Le texte doit être complété en ce sens.

Article 13

Le texte doit être complété pour déterminer les règles essentielles régissant la procédure de retrait de la reconnaissance des relais sociaux.

Articles 15 et 16

La section de législation se demande pour quel motif l'article 16, § 2, 1°, prévoit que les subventions octroyées aux relais sociaux intercommunaux couvrent la rémunération du coordinateur, mais non pas - au contraire de ce que prévoit le paragraphe 1^{er}, 1°, du même article pour les relais sociaux urbains - la rémunération d'autres membres du personnel attachés à la coordination.

Article 17

La disposition à l'examen n'ajoute rien aux règles qui résultent déjà de l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions, et qui s'appliquent à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

L'article 17 sera donc omis.

.../...

Article 18

A l'alinéa 1^{er}, les services d'insertion sociale et les relais sociaux subventionnés en application du chapitre V de l'avant-projet de décret doivent communiquer annuellement à l'administration "une copie des feuilles de salaire des personnes admissibles aux subventions et les preuves de paiement des charges patronales".

En ce qu'elle impose la transmission de la copie des feuilles de salaire des travailleurs des institutions ou des associations subventionnées, une telle exigence est disproportionnée à la finalité qu'elle poursuit, à savoir la justification et le contrôle des subventions. Elle porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint l'allocataire à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée et familiale du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la production de déclarations requises en matière sociale, permettent d'arriver au but poursuivi par la disposition à l'examen.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 20

Compte tenu du caractère assez commun de l'appellation "service d'insertion sociale", on peut se demander s'il n'est pas excessif, au regard de la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de réserver cette appellation aux services d'insertion sociale agréés conformément au décret en projet.

De plus, les auteurs du texte n'ont-ils pas perdu de vue qu'en vertu de l'article 7, § 1^{er}, 6°, une association ou une institution ne peut être agréée en qualité de service d'insertion sociale qu'à la condition de "mener, à titre habituel, des actions d'insertion sociale depuis au moins deux ans à compter de la date de la demande d'agrément" ?

.../...

Le texte sera revu en conséquence.

Articles 21 à 25

1. Un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à un membre du Gouvernement.

C'est au Gouvernement que le décret doit attribuer les pouvoirs qu'il détermine, le Gouvernement pouvant alors déléguer ceux-ci, dans le respect des limites auxquelles est soumise toute délégation de pouvoirs.

Les articles 21, 22 et 25 seront revus en conséquence.

2. Les missions d'avis que confient respectivement à la commission d'agrément et d'avis des services d'insertion sociale et au forum wallon de l'insertion sociale l'article 21, § 2, 3°, et l'article 24, § 2, 1°, semblent faire largement double emploi.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Aux articles 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° et 4°, et 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 13°, 15° et 16°, s'agissant du Gouvernement et de l'administration dont celui-ci dispose, il y a lieu d'éviter l'utilisation du terme "représentant" et de le remplacer par le mot "délégué". En effet, il n'y a pas, en l'espèce, matière à représentation au sens juridique du terme.

4. C'est au Gouvernement qu'il incombe d'organiser ses services.

Le législateur n'a pas à intervenir dans le règlement de cette question.

Les 15° et 16° de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seront revus en conséquence.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS