

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.035/4

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 de la Région wallonne, le 22 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie", a donné le 17 novembre 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Observation générale

L'article 2 du projet prévoit que "le Plan de Prévention de Proximité" est établi sous la forme reprise à l'annexe I.

Cette annexe I se présente sous la forme d'un modèle de convention entre d'une part la commune concernée, représentée par son collège des bourgmestres et échevins et d'autre part la Région wallonne, représentée par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique.

L'article 2 de ce modèle de convention prévoit que "la commune s'engage à mettre en place un plan de prévention de proximité, annexé au présent partenariat, à travers lequel elle remplira les missions suivantes, sur base de la charte de déontologie annexée au présent document : (...)".

Les autres articles de ce modèle de convention reproduisent essentiellement quelques dispositions du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie (ci-après le décret) ou de l'arrêté en projet.

Ces dispositions du projet méconnaissent le décret précité.

L'article 4 de celui-ci dispose en effet :

"Le plan est un partenariat entre la Région et les autorités communales en vue de soutenir et de développer des actions telles que décrites aux articles 2 et 3.

.../...

Le plan identifie les objectifs poursuivis, les différents partenaires et leurs contributions à la mise en oeuvre du plan.

Le Gouvernement fixe les mentions minimales et les modalités d'élaboration, d'approbation, d'exécution et d'évaluation du plan."

L'article 7, alinéa 4, prévoit que "le plan est adopté par le conseil communal des autorités communales concernées", et l'article 8, alinéa 1^{er}, prévoit que "le Gouvernement arrête la liste des plans dont la mise en oeuvre est subventionnée".

Lorsque ce décret, à l'état d'avant-projet, fut soumis à la section de législation, l'article 3, devenu l'article 4 dans le texte adopté, était formulé comme suit :

"Le P.P.P. (plan de prévention de proximité) est une convention de partenariat conclue entre la Région et les autorités communales, en vue de soutenir et développer des actions telles que décrites aux articles 1^{er} et 2 (...)"

Cet avant-projet avait appelé, de la part de la section de législation, notamment l'observation suivante :

"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." ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avis 34.215/4, Doc. parl. wallon, n° 493 (2002-2003), n° 1, p. 17.

À la suite de cette observation, la rédaction de la disposition litigieuse a donc été effectivement revue et il n'y est plus question de "convention".

L'article 12 du décret prévoit bien l'existence d'une "convention de partenariat" à conclure au plus tard préalablement à la mise en oeuvre du plan.

Les parties à cette "convention" ne sont toutefois pas là où les communes concernées d'une part et la Région wallonne d'autre part, mais bien les différents services ou institutions impliqués par la prévention de proximité sur le territoire de la ou des communes concernées et qui sont associées à l'élaboration ou à la mise en oeuvre du plan ⁽²⁾.

Par ailleurs, l'article 8, alinéas 1^{er} et 2, du décret, ne laisse aucun doute sur la nature de l'intervention du Gouvernement qui par un acte administratif unilatéral arrête la liste des plans qui pourront bénéficier d'une subvention.

Il résulte de ce qui précède que le projet ne doit pas prévoir un modèle de convention à conclure entre la Région wallonne et les communes concernées.

Par contre, en vertu de l'article 4, alinéa 3 du décret précité, le Gouvernement doit fixer les "mentions minimales" du plan, ce que le projet s'abstient de faire.

L'article 2 et l'annexe 1 seront entièrement revus pour tenir compte de cette observation.

⁽²⁾ Voy. l'exposé des motifs du projet, notamment les commentaires des articles 4 et 12.

Le commentaire de l'article 4 définit les "partenaires du plan" comme étant, "par exemple :

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

Quant au commentaire de l'article 12, il précise que "les partenariats entre les autorités communales et les différents partenaires sont établis par une convention conclue avant la mise en oeuvre du plan."

Observations particulières

Article 3

1. Il y a lieu de citer les départements fédéraux par leurs nouvelles dénominations. Le "Ministère (...) de l'Emploi et du travail" est en effet devenu le "Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale" ⁽³⁾ et le "Ministère (...) des Affaires sociales" est devenu le "Service public fédéral Sécurité sociale" ⁽⁴⁾.

2. Cette disposition a pour objet la détermination des communes éligibles au subventionnement.

L'article 6 du décret fixe huit critères sur la base desquels la liste des communes éligibles est établie, le Gouvernement étant habilité à fixer les modalités de calcul des taux et les conditions d'éligibilité.

Le projet ne retient qu'un seul de ces critères, à savoir le nombre d'habitants, pour les communes qui en comptent 20.000 ou plus. Quant aux communes, comportant respectivement entre 10.000 et 20.000 habitants et moins de 10.000 habitants, elles sont éligibles pour autant qu'elles aient un taux supérieur à la moyenne dans respectivement un ou deux autres critères.

La question se pose de savoir s'il est bien conforme au décret de ne prendre en considération qu'un seul critère, celui du nombre d'habitants, pour établir une première liste de communes éligibles, à savoir celle reprenant les communes de plus de 20.000 habitants et de ne tenir compte que d'un ou deux critères supplémentaires pour les communes comportant moins de 20.000 habitants. L'énumération des critères par le décret, dont les sept premiers ont trait à la situation économique et sociale des communes,

⁽³⁾ Arrêté royal du 3 février 2002 portant création du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

⁽⁴⁾ Arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Sécurité sociale.

paraît en effet traduire une volonté du législateur de sélectionner les communes éligibles en fonction de cette situation plutôt qu'exclusivement ou essentiellement sur la base du nombre d'habitants.

Il résulte des discussions intervenues en Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Conseil régional wallon que cet article 6 a été adopté, après que le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique ait confirmé que les critères énumérés dans cet article n'étaient pas cumulatifs ⁽⁵⁾.

Il n'en reste pas moins qu'aux termes de l'article 3, alinéa 2, du décret précité, le plan de prévention de proximité doit tendre à poursuivre des objectifs à caractère social. Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier en quoi le choix du critère énoncé à l'article 6, 8°, du décret, portant sur le nombre d'habitants, justifie à lui seul la détermination de catégories privilégiées.

3. Le paragraphe 5, qui permet à des communes non-éligibles de le devenir, pour autant qu'elles s'associent à des communes contiguës éligibles, n'est pas admissible.

En effet, même si l'article 2, 3°, du décret reconnaît expressément la possibilité pour plusieurs communes de présenter conjointement un projet de plan, il résulte de l'article 7, alinéa 1^{er}, du même décret que le Gouvernement doit d'abord dresser la liste des communes éligibles et ensuite appeler celles-ci, et seulement celles-ci, à lui adresser des projets de plan.

Seules donc les communes reconnues éligibles sur la base des critères énoncés à l'article 6 du décret, doivent être autorisées à déposer, seules ou conjointement avec d'autres communes éligibles, un plan pouvant être subventionné par le Gouvernement.

Le paragraphe 5 doit dès lors être omis.

⁽⁵⁾ Doc. parl. wallon, n° 493 (2002-2003) - n° 4, spéc. pp. 4 et 9.

4. Dans un souci de clarté, il y a lieu de prévoir à la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, que le triennat visé est celui qui précède la date de prise d'effet du plan envisagé

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 5, alinéa 2.

Article 4

Il y a lieu d'écrire "réalisé" plutôt que "approuvé", conformément à l'article 7, alinéa 2, du décret.

Article 7

1. Les deux premiers alinéas ne font que répéter en d'autres mots l'article 12, alinéa 2, 1°, du décret.

Ils doivent dès lors être omis.

2. L'alinéa 4 prévoit que "l'ensemble des acteurs travaille dans le respect de la charte déontologique constituant l'annexe 3 du présent arrêté".

Or l'article 12, alinéa 5, du décret dispose :

"Sur la base du modèle établi par le Gouvernement, le collège des bourgmestre et échevins des autorités communales concernées adopte la charte déontologique applicable au sein du plan, sur proposition de la commission".

Le commentaire de l'exposé des motifs explicite cette disposition comme suit :

"Un projet de charte initié par les représentants des acteurs de terrain sera validé par le gouvernement wallon. Ensuite, elle sera éventuellement complétée et

.../...

proposée par la commission de prévention et de proximité au collège des bourgmestre et échevins qui l'adoptera. Cette charte déontologique garantit le respect des spécificités professionnelles et fonctionnelles de chaque partenaire. Cette charte permet de clarifier les relations entre les différents partenaires et d'éviter une confusion des rôles.

Le texte de cette charte est un seuil minimum commun à adopter par toutes les communes qui pourront le compléter en fonction des réalités du terrain".

Il résulte donc de l'article 12 du décret qu'il n'appartient pas au Gouvernement de fixer une charte déontologique à respecter dans la mise en oeuvre du plan, mais bien de fixer un modèle de charte. Sur la base de ce modèle, la "commission de prévention de proximité" élabore une proposition qu'elle soumet au collège des bourgmestre et échevins.

Il convient donc de se limiter à prévoir que "la charte de déontologie est élaborée sur le modèle établi conformément à l'annexe 3".

Ni le modèle de charte déontologique, ni la charte elle-même, ne peuvent toutefois régler des matières qui relèvent des compétences exclusives du législateur fédéral ou décentral. Tel est le cas de l'article 10, qui règle le secret professionnel, et qui doit donc être omis.

3. À l'alinéa 5, il convient de renvoyer à l'alinéa 7 (et non à l'alinéa 8) de l'article 12 du décret, qui ne comporte que sept alinéas.

Article 9

L'alinéa 2, qui ne fait que répéter en d'autres mots l'article 15, deuxième phrase, du décret, sera, pour cette raison, omis.

Article 10

Comme la section de législation l'avait précisé dans son avis 34.215 précité, l'article 17 du décret (article 16 dans l'avant-projet soumis au Conseil d'État) est entaché

.../...

d'excès de compétence, dès lors que 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.

La disposition en projet aggrave l'excès de compétence dans la mesure où elle prévoit que "la personne chargée d'accompagner les services de police locale et d'améliorer l'accueil de première ligne des victimes dans la zone de police" "peut être intégrée au Cadre administratif et logistique de la police locale et travaillera dans le respect des circulaires 00P15ter et PLP 10".

Il s'agit là en effet d'une règle d'organisation de la police intégrée, structurée à deux niveaux, matière que l'article 184 de la Constitution réserve au législateur fédéral.

Article 12

Selon cette disposition, le "plan" pour la période 2004-2007 devrait être approuvé par le collège des bourgmestre et échevins et transmis au Ministre des Affaires intérieures dans le mois qui suit l'appel à projet.

Cette disposition est contraire aux articles 7, alinéas 2 et 4, et 21, alinéa 2, du décret dans la mesure où elle prévoit que c'est le "plan" lui-même, et non seulement le "projet de plan" qui est "approuvé" par le collège des bourgmestre et échevins. Selon l'article 7 du décret en effet, si un "projet de plan" doit être transmis au Gouvernement par le collège des bourgmestre et échevins, le "plan" doit, lui, être "adopté" par le conseil communal. L'article 21, alinéa 2, du décret, qui fixe, à titre transitoire, un calendrier particulier pour la période 2004-2007, ne déroge pas à cette règle.

Cette disposition du projet, qui pour le surplus, n'ajoute rien à l'article 21 du décret et à l'article 4 du projet, sera dès lors omise.

Article 13

Cette disposition paraphrase l'article 21, alinéa 3, du décret. La seule précision supplémentaire est que la détermination des communes dont le plan est accepté et du montant des subventions est faite sur proposition du "Ministre des Affaires intérieures". Cette précision résulte toutefois déjà de l'article 5 du projet.

Cet article 13 sera dès lors omis.

Annexe 2

Plusieurs dispositions de l'annexe 2 "relative à la justification et admissibilité des dépenses pour les communes" leur imposent d'établir, en vue de les transmettre à l'administration wallonne, divers documents contenant des données personnelles relatives aux "personnes engagées spécifiquement à la réalisation du projet". Ces documents servent de justification au paiement de la subvention régionale.

Les communes allocataires sont tenues, selon le point 1, alinéa 3, trois premiers tirets, de satisfaire aux exigences suivantes :

- a) "établir une fiche récapitulative par agent",
- b) transmission, semble-t-il, des "contrat de travail ou copie certifiée conforme à l'original ou décision de nomination d'affectation",
- c) les "fiches de rémunération des agents".

La même annexe prévoit également, selon le point 1, alinéa 3, quatrième et cinquième tirets, la transmission des documents suivants :

- a) une attestation du receveur communal relative à la liquidation du salaire;
- b) une attestation du receveur communal relative à la prise en charge A.C.S. perçue dans le cadre du projet.

.../...

Outre la rédaction défectueuse du texte, la section de législation se demande si ces exigences sont cumulatives ou alternatives.

Quoiqu'il en soit, en ce qu'elle imposerait la transmission systématique de la copie de tout contrat de travail de la personne engagée à la réalisation du projet ou la copie des fiches de rémunération des agents concernés, une telle exigence est disproportionnée à la finalité qu'elle poursuit, à savoir l'octroi et la justification de la subvention de la Région wallonne. Cette transmission porte atteinte à la vie privée et familiale des personnes concernées. En effet, elle contraint la commune à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur ou de l'agent alors que des mesures moins excessives, telle la production des attestations du receveur communal - qui sont au demeurant prévues par les quatrième et cinquième tirets de la disposition en projet -, doivent suffire à la justification des dépenses réellement effectuées à charge de la caisse communale et permettent d'arriver au but poursuivi par la disposition à l'examen ⁽⁶⁾.

Au regard de la protection de la vie privée et familiale des personnes concernées, il y a lieu de choisir la méthode de justification des dépenses qui nécessite la moindre ingérence dans la vie privée et familiale de ces personnes.

L'annexe 2 sera revue à la lumière de cette observation.

⁽⁶⁾ Avis 34.655/4 du 8 avril 2003 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à l'insertion sociale" devenu le décret du 17 juillet 2003, (C.R.W., 2002-2003, n° 515/1); avis 35.605/4 du 9 juillet 2003 sur un projet d'arrêté du Gouvernement "visant l'application du décret du 27 mars 2003 modifiant certaines dispositions du décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française", devenu l'arrêté du 15 septembre 2003; avis 35.230/4 du 26 mai 2003 sur un projet d'arrêté n° 2003/68 du Collège de la Commission communautaire française "modifiant l'arrêté 99/262/C du Collège de la Commission communautaire française du 6 avril 2000 relatif à l'agrément et aux subventions accordées aux services d'accompagnement et aux services d'interprétation pour sourds" devenu l'arrêté n° 2003/68 du Collège de la Commission communautaire française du 10 juillet 2003.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS