

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.341/4

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 23 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la reconnaissance et au subventionnement des relais sociaux", a donné le 12 janvier 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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

Le projet d'arrêté contribue à exécuter le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale.

Selon son article 27, ce décret entre en vigueur à la date fixée par le gouvernement.

À cette fin, l'article 24 en projet prévoit que le décret précité entre en vigueur le jour - qui reste encore à fixer - de l'entrée en vigueur de l'arrêté dans lequel cette disposition est insérée.

Par ailleurs, un autre projet d'arrêté également soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, en l'occurrence le projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément et au subventionnement des services d'insertion sociale, examiné ce jour sous la référence 36.340/4, contient, lui aussi, une disposition tendant à régler l'entrée en vigueur du même décret. Cette disposition est rédigée en ce sens que le décret du 17 juillet 2003 entre en vigueur le jour - qui reste également encore à fixer - de l'entrée en vigueur de l'arrêté dans lequel la disposition en question est insérée.

Cette manière de procéder est critiquable : d'une part, elle pourrait conduire à fixer à deux dates différentes l'entrée en vigueur du décret du 17 juillet 2003; d'autre part, elle est illogique, puisqu'elle fait dépendre l'entrée en vigueur de ce décret de celle

.../...

de dispositions réglementaires tendant à l'exécuter, alors que l'adoption et l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires en question ne peuvent intervenir que si le Gouvernement a préalablement décidé de l'entrée en vigueur du décret.

Pour éviter toute critique, il conviendrait que le Gouvernement règle l'entrée en vigueur du décret du 17 juillet 2003 dans une seule disposition - laquelle pourrait être insérée dans un arrêté ayant ce seul objet - et que la date de cette entrée en vigueur soit fixée sans faire référence à l'entrée en vigueur de dispositions tendant à exécuter le décret.

En outre, il sera veillé à ce que l'adoption et l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet n'interviennent que si le Gouvernement a préalablement décidé de l'entrée en vigueur du décret.

Observations particulières

Préambule

Le décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet. La mention de ce décret doit donc être omise du préambule.

En ce qui concerne le visa du décret du 17 juillet 2003, il convient de citer spécialement les dispositions de celui-ci qui procurent un fondement légal à l'arrêté en projet, à savoir les articles 11 à 14, 16 et 18 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il y a également lieu de citer l'article 27 du décret, qui fournit un fondement légal à l'article 24 de l'arrêté en projet; voir toutefois, à ce sujet, l'observation générale.

Dispositif

1. Comme le fait apparaître l'article 2, 2°, du décret du 17 juillet 2003, les missions exercées par les relais sociaux se situent dans la perspective d'une politique ayant pour objet l'aide à des personnes présentées comme étant des "personnes en situation d'exclusion", expression que définit l'article 3 du décret.

Pour respecter cette terminologie, il convient, à l'article 3, 1°, de l'arrêté en projet, de remplacer les mots "de grande précarité sociale" par les mots "d'exclusion".

2. L'article 4, qui établit certaines règles applicables aux relais sociaux constitués sous la forme d'une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, appelle les observations suivantes :

a) Au 1°, a), il est prévu que l'assemblée générale de l'association doit se réunir "chaque fois qu'un tiers au moins des membres associés en fait la demande".

Il ne peut, à cet égard, être perdu de vue qu'en vertu de l'article 121, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976, une association soumise au chapitre XII de cette loi "peut adopter la forme juridique de l'association sans but lucratif".

Or, il résulte de l'article 5 de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations que l'assemblée générale d'une association sans but lucratif doit être convoquée, notamment, lorsqu'un cinquième au moins des membres en fait la demande.

Le texte en projet doit être revu pour réserver cette hypothèse.

b) Selon le 3°, a), le comité de pilotage dont doit disposer tout relais social constitué sous la forme d'une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 "est constitué paritairement, la Région wallonne exceptée, de membres publics et de membres privés".

.../...

La portée exacte de cette disposition doit être précisée.

La question se pose d'abord de savoir si les auteurs du texte entendent faire en sorte que, d'une part, l'ensemble formé par les "membres publics" de l'association et, d'autre part, l'ensemble formé par les "membres privés" de celle-ci disposent, au sein du comité de pilotage, du même nombre de voix ⁽²⁾.

On se demande aussi ce que signifient exactement les mots "la Région wallonne exceptée". Les auteurs du texte entendent-ils exclure purement et simplement que la Région wallonne soit représentée dans le comité de pilotage, ou veulent-ils plutôt dire que la règle de la composition paritaire qu'établit le texte s'applique uniquement aux membres de l'association autres que la Région wallonne ?

Quoi qu'il en soit, il importe de relever que le Gouvernement est, en l'espèce, tenu de respecter la règle à laquelle l'article 125, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 soumet les organes qui, tel le comité de pilotage en question, sont des organes d'administration et de gestion des associations visées au chapitre XII de cette loi ⁽³⁾ : "quelle que soit la proportion des apports des divers associés, les personnes de droit public ⁽⁴⁾ disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association".

Le texte en projet sera revu en conséquence.

⁽²⁾ La section de législation observe qu'en ce qui concerne l'assemblée générale, l'article 4, 1^o, c), du projet prévoit "que chaque membre associé dispose d'une voix" alors que pareille précision fait défaut en ce qui concerne le comité de pilotage.

⁽³⁾ Le comité de pilotage dont doit disposer un relais social constitué sous la forme d'une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 entre dans le champ d'application de l'article 125 de celle-ci, dès lors que, selon l'article 11, § 1^{er}, 4^o, et l'article 12, § 1^{er}, 4^o, du décret du 17 juillet 2003, ce comité est chargé, notamment, d'"assurer la gestion journalière déléguée par le conseil d'administration".

⁽⁴⁾ ce qui inclut la Région wallonne.

3. Selon l'article 13, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2003, le retrait de la reconnaissance d'un relais social ne peut se faire qu'après audition, non seulement du président du conseil d'administration, mais aussi des vice-présidents de ce conseil.

L'article 9, alinéa 5, de l'arrêté en projet doit donc être revu pour faire expressément mention de l'audition des vice-présidents.

4. L'article 19 appelle les observations suivantes :

a) Les subventions auxquelles s'applique la disposition à l'examen sont destinées à être octroyées aux relais sociaux reconnus.

Toutefois, il résulte de l'article 16, § 1^{er}, 3°, et § 2, 3° et 4°, du décret du 17 juillet 2003 que ces subventions tendent à couvrir des frais relatifs au développement d'activités ou de projets qui sont le fait, non pas des relais sociaux en tant que tels, mais d'organismes qui sont membres de ceux-ci ⁽⁵⁾.

Il conviendrait aussi que le texte à l'examen soit complété pour déterminer les règles régissant les relations entre les relais sociaux et leurs membres en ce qui concerne les demandes d'octroi et l'utilisation desdites subventions.

b) Le texte à l'examen est trop imprécis en ce qui concerne la détermination des types de projets pour le développement desquels des subventions pourraient être octroyées.

Le Gouvernement doit, en particulier, préciser en quoi consistent, d'une part, le "dispositif d'urgence sociale" visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et d'autre part, les projets concernant l'"accueil de jour", l'"accueil de nuit", le "travail de rue" et le "passage des situations de crise à un processus d'insertion sociale", dont fait état le paragraphe 1^{er}, alinéa 4.

⁽⁵⁾ Il est rappelé toutefois que l'article 16, § 1^{er}, 3°, et § 2, 4°, du décret précité n'autorise pas l'allocation de la subvention prévue à l'article 19 du projet aux services d'insertion sociale déjà subventionnés sur la base de l'article 15 du décret. Le texte sera revu afin d'éviter toute ambiguïté sur ce point.

c) La disposition à l'examen semble avoir été surtout conçue pour les relais sociaux urbains.

Ceci ressort, d'une part, du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et du paragraphe 2, qui s'appliquent uniquement à ceux-ci et, d'autre part, du 1^o, du 2^o et du 3^o du paragraphe 1^{er}, alinéa 4, qui visent des types d'activités dont le décret du 17 juillet 2003 ne fait expressément mention qu'à propos des relais sociaux urbains ⁽⁶⁾.

Or, l'article 16 du décret envisage l'octroi des subventions auxquelles s'applique la disposition à l'examen, non seulement pour les relais sociaux urbains, mais aussi pour les relais sociaux intercommunaux.

Si, lors de l'adoption des règles régissant l'octroi de ces subventions, des distinctions peuvent être opérées entre ces deux catégories de relais sociaux, encore convient-il, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que ces distinctions reposent sur une justification objective et raisonnable.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

d) Outre ce qui vient d'être dit, il importe encore de relever que la disposition à l'examen prévoit l'octroi de moyens financiers très nettement plus importants pour les relais sociaux urbains situés dans un arrondissement administratif comptant une ville de plus de 150.000 habitants que pour les autres.

La question se pose de savoir si, tout particulièrement en raison de son ampleur, cette différence de traitement ne s'expose pas à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

⁽⁶⁾ Les lettres e) à g) de l'article 11, § 1^{er}, 3^o, du décret prévoient expressément que le conseil d'administration d'un relais social urbain doit comprendre un représentant d'un service spécialisé dans l'accueil de jour, un représentant d'un service spécialisé dans l'accueil de nuit et un représentant d'un service spécialisé dans le travail de rue. L'article 12 du décret ne prévoit rien de tel en ce qui concerne les relais sociaux intercommunaux.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

5. L'article 21 appelle les observations suivantes :

a) Eu égard aux articles 11, § 1^{er}, 1^o, et 12, § 1^{er}, 1^o, du décret du 17 juillet 2003, l'alinéa 1^{er}, 2^o, doit être revu pour remplacer la mention des centres publics d'aide sociale par celle des associations de ces centres.

b) La disposition à l'examen doit être complétée pour déterminer l'autorité chargée de décider de l'octroi d'une subvention.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS