KV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 44.566/4
44.567/4
DU 11 JUIN 2008

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 16 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un avant-projet de décret "relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie" (avis 44.566/4);

- un avant-projet de décret "relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie pour les matières à l'égard desquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française" (avis 44.567/4),

a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, les avant-projets appellent les observations ci-après.

I. Les avant-projets de décret à l'examen tendent à régler l'établissement et le subventionnement de la mise en oeuvre des plans de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie.

Selon l'article 2, 4/, de chacun des avant-projets, un plan de cohésion sociale "reprend, dans un ensemble coordonné, les actions [...] à mener par la commune en partenariat avec les acteurs concernés".

L'article 3, § 3, de chacun des avant-projets détermine comme suit les matières sur lesquelles portent les actions figurant dans un plan de cohésion sociale :

"Les actions reprises dans le plan [...] s'inscrivent dans les axes suivants :

1/ l'insertion socioprofessionnelle;

2/ l'accès à un logement décent;

3/ l'accès à la santé et le traitement des assuétudes;

4/ le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels".

Les avant-projets de décret sont destinés à remplacer le décret du 15 mai 2003, relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie. Ce dernier décret prévoit l'établissement et le subventionnement de la mise en oeuvre de plans de prévention de proximité, lesquels "[rassemblent] l'ensemble des actions qui [...] sont initiées par les autorités communales" en vue de réaliser des objectifs énoncés comme suit : "répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la précarisation,

de la pauvreté et de l'exclusion", "répondre aux besoins locaux en matière de réduction des risques liés à la toxicomanie", "retisser les liens sociaux, intergénérationnels et interculturels", et "répondre aux besoins locaux en matière de prévention de la délinquance et d'assistance aux victimes" (1).

Quand l'avant-projet qui a débouché sur l'adoption du décret du 15 mai 2003, fut soumis à l'avis du Conseil d'État, la section de législation observa que les "actions" visées par le texte pouvaient être considérées, moyennant certaines précisions, comme relevant de la compétence de la Région wallonne, 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 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, c'est-à-dire dans diverses matières visées à l'article 128 de la Constitution, ressortissant à la politique de santé et à l'aide aux personnes. Aussi, la section de législation invita les auteurs du texte à insérer dans le décret examiné une disposition précisant, conformément à l'article 4, 2/ des décrets des 19 et 22 juillet 1993, que ce décret réglait une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de celle-ci (2). La section de législation rappela également que, s'agissant de matières pour lesquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française, le champ d'application du décret examiné serait limité au territoire de la région de langue française (3).

---

(1) Article 2, 2/, et article 3, alinéa 2, du décret du 15 mai 2003.

(2) La section de législation ajouta cependant ceci : "Si l'auteur de l'avant-projet avait l'intention de modifier son projet en manière 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)".

(3) Avis 34.215/4, donné le 27 novembre 2002 (Doc., Parl. wall., 2002-2003, n/ 493/1, pp. 14 à 17).

.../...

L'article 1er du décret du 15 mai 2003 fait écho à l'avis du Conseil d'État. Il prévoit en effet que ce décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128, § 1er, de celle-ci, et que son champ d'application est limité au territoire de la région de langue française.

À présent, la Région wallonne envisage d'adopter deux décrets pour mettre en place le dispositif réglant l'établissement et le subventionnement de la mise en oeuvre des plans de cohésion sociale. Le contenu de ces deux décrets serait identique, sous réserve du fait que l'un aurait vocation, selon les termes de son article 1er, à "[régler] notamment une matière visée à l'article 39 de la Constitution" (4), c'est-à-dire à s'inscrire dans la sphère des matières régionales, et que l'autre, également selon les termes de son article 1er, aurait pour objet de "[régler], en application de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127, § 1er, et 128, § 1er, de celle-ci" (5) et "[s'appliquerait] aux communes de langue française de la Région wallonne" (6).

La Région wallonne entend donc, à présent, prévoir que les plans de cohésion sociale, qui sont appelés à se substituer aux plans de prévention de proximité envisagés par le décret du 15 mai 2003, portent sur des actions relatives, non plus seulement à des matières pour lesquelles elle exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française, mais aussi à des matières régionales, pour lesquelles la Région wallonne exerce ses compétences sur le territoire de la région de langue française et sur celui de la région de langue allemande. La section de législation relève en particulier, en ce sens, que "l'accès à un logement décent", qui est l'un des axes dans lesquels sont censées s'inscrire les actions énumérées dans un plan de

---

(4) Article 1er de l'avant-projet examiné sous le numéro de rôle 44.566/4.

(5) La mention de l'article 127 de la Constitution s'explique en particulier par la circonstance qu'en vertu de l'article 3, § 3, de chacun des avant-projets, les plans de cohésion sociale poursuivraient un objectif d'"insertion socioprofessionnelle", lequel objectif aurait vocation à être mis en oeuvre, notamment, par des actions relevant de la reconversion et du recyclage professionnels, matière visée à l'article 127 de la Constitution et pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française (article 3, 4/, des décrets précités des 19 et 22 juillet 1993).

(6) Article 1er de l'avant-projet examiné sous le numéro de rôle 44.567/4.

cohésion sociale, est à mettre en rapport avec les compétences dont dispose la Région wallonne dans la matière régionale du logement [7] [8].

Comme le relève la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption des avant-projets de décret en deuxième lecture, des questions se posent au sujet de l'application - éventuelle - du dispositif envisagé dans la région de langue allemande.

En effet, dans cette région, les matières sur lesquelles sont appelés à porter les plans de cohésion sociale relèvent, tantôt de la compétence de la Communauté germanophone [9], tantôt de celle de la Région wallonne [10].

La note au Gouvernement wallon en déduit ce qui suit :

> "Par conséquent, et dans la mesure où le plan de cohésion sociale est un plan intégré et difficilement morcelable, il en ressort qu'il y a lieu de conclure un accord de coopération avec la Communauté germanophone qui devra être approuvé par décret.

---

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

(8) En outre, il se peut que des actions s'inscrivant dans d'autres axes énumérés par l'article 3, § 3, de chacun des avant-projets, portent également sur d'autres matières régionales. Ainsi par exemple en irait-il d'actions qui, au titre de "l'insertion socioprofessionnelle", relèveraient des compétences que l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Régions en matière de politique de l'emploi.

(9) Ainsi en va-t-il lorsque les actions prévues par ces plans sont à rattacher à des matières de la compétence des Communautés (telles que des matières de la compétence des Communautés au titre de la politique de santé ou de l'aide aux personnes, ou la reconversion et le recyclage professionnels) ou à des matières pour lesquelles la Communauté germanophone exerce, sur le territoire de la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne (c'est en particulier le cas de la matière de l'emploi visée à l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 : voir sur ce point les décrets des 6 et 10 mai 1999 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles).

(10) Tel est en particulier le cas lorsqu'une action prévue par un plan de cohésion sociale tend à assurer "l'accès à un logement décent".

.../...

Celui-ci visera à permettre aux communes concernées de bénéficier, dans le cadre du futur plan de cohésion sociale, de la partie des subventions relatives à l'accès au logement, dont il faudra estimer la part de budget, les actions se rapportant aux autres axes du futur plan devant être prises en charge par la Communauté germanophone".

À lire la note au Gouvernement wallon, la conclusion d'un tel accord de coopération aura pour effet que "la version du projet de décret qui envisage les compétences régionales devient dès lors inutile et peut être supprimée".

La note au Gouvernement wallon ajoute encore :

"Néanmoins, à ce stade, il est proposé au Gouvernement de maintenir les deux versions de l'avant-projet de décret et d'interroger spécifiquement le Conseil d'État sur la participation des communes germanophones au plan de cohésion sociale, compte tenu que les compétences visées par celui-ci sont réparties entre la Région wallonne et la Communauté germanophone".

La lettre de demande d'avis attire effectivement l'attention du Conseil d'État sur cette question.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. Tout d'abord, il importe de relever que, le plan de cohésion sociale étant, comme l'indique la note au Gouvernement wallon, "difficilement morcelable", et son contenu matériel étant d'ailleurs identique dans les deux avant-projets, il n'est pas concevable que le champ d'application territorial de ceux-ci soit différent.

Or, force est de constater qu'en l'état, le champ d'application territorial des deux textes en projet n'est pas le même.

En effet, d'une part, il ressort sans conteste de l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie pour les matières à l'égard desquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française, que ce texte s'applique uniquement sur le territoire de la région de langue française. Vu les limites territoriales des compétences de la Région wallonne dans ces matières, il ne pourrait d'ailleurs en aller autrement.

Mais, d'autre part, à défaut de disposition contraire, l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie s'applique *a priori*, quant à lui, à l'ensemble du territoire de la Région wallonne, c'est-à-dire aussi bien dans la région de langue allemande que dans la région de langue française.

2. En tout état de cause, que les avant-projets de décret aient ou non vocation à s'appliquer sur le territoire de la région de langue allemande, il y a lieu de rappeler, à la suite de nombreux avis déjà donnés en ce sens par la section de législation du Conseil d'État, qu'une combinaison des compétences de la Région wallonne, respectivement dans la sphère des matières régionales et dans celle des matières communautaires pour lesquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française, ne peut être admise [(11)].

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 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

---

(11) Voir, parmi les premiers avis :
- l'avis 24.789/9, donné le 8 janvier 1996 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186*bis*, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 18 décembre 1854 contenant le Code forestier;
- et l'avis 24.814/9, donné le 4 mars 1996 sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (Doc., Parl. wall., 1995-1996, n/ 148/1, pp. 11 et 12).

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 (12).

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, en ce qui concerne les décrets, les membres du Parlement wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne peuvent participer aux votes sur les matières relevant de la compétence de la Communauté française (13).

De ce qui précède, il suit que la Région wallonne ne peut arrêter des dispositions qui se donnent pour objet de régler, dans un même texte et de manière indissociable, des matières régionales et des matières communautaires (14).

---

(12) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Parlement 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, 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. parl., Chambre, 554/2-85/86).

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

(14) On relève du reste que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 2/, des décrets du 19 et du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française exige que les décrets pris dans le domaine des matières communautaires fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 127 ou à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Or, tel est le résultat auquel aboutissent les deux avant-projets de décret à l'examen : en effet, chacun d'eux est formulé en ce sens qu'il porte, indissociablement, sur des matières régionales et sur des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française.

De surcroît, l'avant-projet de décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie s'expose à deux critiques particulières :

a) Si, comme son texte ne l'exclut pas, il est destiné à s'appliquer dans la région de langue allemande, en tant qu'il porte sur des matières relevant de la compétence de la Communauté germanophone, cet avant-projet excède les compétences de la Région wallonne.

b) Une difficulté se présente aussi en ce qui concerne le vote de ce décret. Dès lors que celui-ci est présenté comme portant, entre autres, sur des matières régionales, tous les membres du Parlement wallon participeront aux votes, y compris ceux qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand. Mais, comme le texte règle aussi des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française, ceci implique nécessairement que les membres du Parlement wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand participeront aux votes sur ces matières, ce qui, comme rappelé plus haut, n'est pas admissible.

3. Diverses solutions peuvent être apportées aux problèmes qui viennent d'être indiqués, selon la possibilité de conclure, ou non, pour ce qui concerne le territoire de la région de langue allemande un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.

a) Pour assurer l'application du dispositif en projet sur le territoire de la région de langue allemande, vu le fait que ce dispositif se rapporte aussi bien à des matières régionales qu'à des matières communautaires, il y a lieu, comme le relève la note au Gouvernement wallon, de conclure un accord de coopération entre la Région

wallonne [15] et la Communauté germanophone, portant sur l'établissement et le subventionnement de la mise en oeuvre de pareils plans sur le territoire de la région de langue allemande.

Les plans de cohésion sociale étant, comme déjà indiqué, "difficilement morcelables", un accord de coopération ayant cet objet réglera lui-même l'ensemble des questions touchant à l'établissement et au subventionnement de la mise en oeuvre desdits plans sur le territoire de la région de langue allemande.

Ceci aura comme conséquence que les décrets en projet ne s'appliqueront pas sur le territoire de cette région.

Contrairement à ce qu'indique la note au Gouvernement wallon, la conclusion d'un tel accord de coopération ne rend pas inutile l'adoption d'un décret "qui envisage les compétences régionales", décret destiné à s'appliquer uniquement sur le territoire de la région de langue française.

En effet, dès lors que les plans de cohésion sociale couvrent aussi bien des matières régionales que des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française, l'adoption de deux décrets se rapportant, l'un aux matières régionales, et l'autre aux matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française, est nécessaire pour assurer l'application du dispositif envisagé dans la région de langue française.

Ceci suppose toutefois que ces décrets soient conçus et rédigés de manière que chacun d'eux porte uniquement sur la sphère des matières qu'il règle. La section de législation observera qu'il n'est pas nécessaire que les deux décrets contiennent chacun, même si c'est seulement dans la sphère de matières qui lui est propre, l'ensemble des dispositions relatives à l'établissement et au subventionnement de la mise en oeuvre des plans de cohésion sociale. Il peut suffire que l'un d'eux fixe ces dispositions pour la sphère

---

[15] Agissant au titre de ses compétences dans les matières régionales.

de matières à laquelle il s'applique, et que l'autre y renvoie pour l'autre sphère de matières [(16)].

En outre, le décret applicable aux matières régionales doit indiquer expressément qu'il s'applique uniquement sur le territoire de la région de langue française.

En conclusion, d'une part pour ce qui concerne les communes de la région de langue allemande, il y a lieu de conclure un accord de coopération, d'autre part, pour ce qui concerne les communes de la région de langue française, il y a lieu d'adopter deux décrets comme exposés ci-dessus.

b) Dans l'hypothèse, où il s'avérerait impossible de conclure un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone, la Région wallonne ne pourrait alors mettre en place le dispositif qu'elle envisage que par l'adoption de deux décrets applicables uniquement sur le territoire de la région de langue française, l'un pour la sphère des matières régionales, et l'autre pour celle des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française.

Conformément aux principes dégagés au littera a) ci-dessus, ces décrets devraient être conçus et rédigés de manière que chacun d'eux porte uniquement sur la sphère des matières qu'il règle et, en outre, le décret applicable aux matières régionales devrait indiquer expressément qu'il s'applique uniquement sur le territoire de la région de langue française.

---

(16) Comme indiqué dans l'avis 34.215/4 de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie, on peut sur ce point se référer par exemple, *mutatis mutandis*, au type de formule retenu, pour le financement du partenariat avec les provinces wallonnes, par le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement des provinces wallonnes et le 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.

Un tel mécanisme qui aboutirait cependant à exclure les communes de la région de langue allemande du bénéfice des subventions liées à l'exercice de compétence régionale, devrait cependant pouvoir être dûment justifié dans l'exposé des motifs conformément aux articles 10 et 11 de la Constitution et aux critères dégagés en la matière par la Cour constitutionnelle.

II. Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 34.215/4 sur l'avant-projet qui a débouché sur l'adoption du décret précité du 15 mai 2003, la Région wallonne ne peut accorder des subventions aux communes pour réaliser des missions déterminées que si celles-ci se rattachent à une matière particulière relevant des compétences de la Région. Elle ne peut donc financer les communes pour accomplir des missions relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou des Communautés [(17)].

En l'espèce, sous réserve de ce qui a été dit dans l'observation I, les "actions" sur lesquelles sont appelés à porter les plans de cohésion sociale se rattachent ou peuvent être rattachées à des matières relevant des compétences de la Région wallonne. L'on peut renvoyer sur ce point, *mutatis mutandis*, à l'analyse qu'a faite la section de législation de l'avant-projet qui a débouché sur l'adoption du décret du 15 mai 2003 [(18)].

L'attention est toutefois attirée sur le fait que, dans son avis sur cet avant-projet, la section de législation avait indiqué que, pour éviter tout excès de compétence, le texte devait prévoir que les actions reprises dans le plan ne sont subsidiées que dans la mesure où elles relèvent de la compétence de la Région wallonne [(19)].

---

(17) Avis 34.215/4, *op. cit.*, pp. 14 et 15.

(18) Avis 34.215/4, *op. cit.*, pp. 15 et 16.

(19) Avis 34.215/4, *op. cit.*, p. 17.

Une observation analogue vaut pour les avant-projets de décret à l'examen, qui ne donnent pas toutes garanties sur ce point [(20)].

En outre, il y a lieu de noter que, parmi les "institutions, services ou dispositifs", énumérés à l'article 5, § 3, et pouvant être appelés, conformément à l'article 6, à participer aux actions que coordonne un plan de cohésion sociale et à conclure une convention de partenariat avec la commune, il en est dont les missions ou les activités se rattachent à des matières qui ne sont pas de la compétence de la Région wallonne. Ainsi en va-t-il d'institutions ou de services dont les missions ou les activités sont de la compétence de l'autorité fédérale (les services de police, par exemple) ou des Communautés (tel est le cas, notamment, des services d'aide en milieu ouvert, des maisons de jeunes, des centres culturels et des centres psycho-médico-sociaux). Ce faisant, le texte est susceptible de donner à penser que la Région wallonne pourrait financer l'accomplissement de missions ou d'activités relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou des Communautés. Il en résulterait un empiétement sur la compétence de ces autorités.

Les dispositions en projet seront revues en conséquence.

III. Les avant-projets sont rédigés en des termes qui, bien souvent, manquent singulièrement de clarté, de précision, de rigueur ou de pertinence.

---

(20) Certes, dans la définition des droits fondamentaux que donne l'article 2, 2/, des avant-projets, il est précisé que sont seulement visés les droits "dont la compétence ou l'exercice de la compétence relève de la Région wallonne". En outre, c'est "dans les limites de ses compétences" que l'article 3, § 1er, des avant-projets charge le Gouvernement de mettre tout en oeuvre pour garantir la cohésion sociale sur le territoire de la Région wallonne et soutenir les communes qui y oeuvrent. Cependant, outre les observations qu'appellent ces dispositions (voir ci-après, l'observation III, 1 et 4), celles-ci ne suffisent pas à indiquer que les actions reprises dans le plan de cohésion sociale ne sont visées que dans la mesure où elles relèvent de la compétence de la Région wallonne. Sans doute encore l'exposé des motifs donne-t-il des indications en ce sens, mais il est préférable qu'elles figurent dans le dispositif lui-même.

Plusieurs exemples significatifs peuvent en être donnés :

1. La section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée exacte de l'article 3, § 1er, en vertu duquel, "dans les limites de ses compétences, le Gouvernement met tout en oeuvre pour garantir la cohésion sociale sur son territoire et soutenir les communes qui y oeuvrent".

S'il s'agit seulement d'annoncer les pouvoirs que les autres dispositions de l'avant-projet donnent au Gouvernement, l'article 3, § 1er, est inutile.

Si, par cette disposition, l'intention est d'attribuer au Gouvernement des pouvoirs particuliers, distincts de ceux que les autres dispositions de l'avant-projet lui confèrent, il convient alors d'en déterminer plus précisément l'objet exact.

2. L'article 5 est libellé en ce sens que divers types d'institutions ou de services sont ou peuvent être "associés" au plan de cohésion sociale d'une commune.

Ainsi formulé, le texte est profondément équivoque quant à l'objet exact de l'"association" évoquée : s'agit-il d'une association à l'élaboration ou à la mise en oeuvre du plan ? À cela est liée la question de savoir comment combiner l'article 5, en tant qu'il prévoit l'"association" des institutions et services au plan de cohésion sociale, et d'autres dispositions de l'avant-projet, en particulier, d'une part, celles qui prévoient que ces institutions et services contribuent, de par leur participation à la commission d'accompagnement (21), à l'élaboration du projet de plan (22), et, d'autre part, les dispositions qui sont relatives au "partenariat" à organiser par le plan (23).

3. Les dispositions des avant-projets relatives au "partenariat" laissent sans réponse sûre d'importantes questions.

---

(21) Article 22, § 1er, alinéa 2, 6/.

(22) Article 10, alinéa 1er.

(23) Voir à ce sujet l'observation n/ 3 ci-après.

La section de législation se demande ainsi en quoi doit précisément consister ce partenariat et quelles sont les obligations exactes des communes en la matière. Les avant-projets contiennent sur ce point des dispositions rédigées en des termes assez vagues et ne concordant pas parfaitement : ainsi il est question, tantôt d'"actions [...] à mener par la commune en partenariat avec les acteurs concernés" (24), tantôt de l'obligation, pour la commune, de "soutenir prioritairement les partenariats", lesquels "doivent permettre de renforcer les complémentarités entre les actions des pouvoirs publics et celles des acteurs associatifs" (25), tantôt encore du fait que, "sous l'autorité de la commune, le plan organise un partenariat entre la commune et les institutions, services ou dispositifs visés à l'article 5, qui participent activement aux actions qu'il coordonne", ce partenariat "[visant] notamment à soutenir une politique locale intégrée d'offre de services relevant des actions reprises à l'article 3, § 2 et 3" (26).

L'article 6 prévoit la conclusion d'une convention de partenariat. Mais le texte est en défaut de préciser à quel moment cette convention doit être conclue : s'agit-il d'une condition d'établissement du plan de cohésion sociale, d'une condition d'octroi des subventions, ou encore d'une modalité d'exécution du plan ?

Selon l'article 6, alinéa 4, "les partenaires sont soumis envers la Région wallonne, aux mêmes obligations que la commune". De quelles obligations s'agit-il ? La Région wallonne entend-elle allouer directement des subventions aux institutions et services - autres que la commune - qui concluent une convention de partenariat ? Si ce n'est pas le cas, à quel titre ces institutions et services seraient-ils soumis, à l'égard de la Région wallonne, aux mêmes obligations que la commune ?

4. Pour "mesurer le niveau de cohésion sociale" des communes, les avant-projets envisagent de recourir à un "indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux".

Ils appellent, sur ce point, les observations suivantes :

---

(24) Article 2, 4/.

(25) Article 4, § 1er, alinéas 2 et 3.

(26) Article 6, alinéas 1er et 3.

a) L'article 2, 2/, tente de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par "droits fondamentaux" au sens du dispositif envisagé.

Faisant référence à l'article 23 de la Constitution, il fait état de "tous les droits économiques, sociaux et culturels, dont la compétence ou l'exercice de la compétence relève de la Région wallonne", et procède à une énumération des droits qu'il entend viser.

Cette définition est problématique.

On note d'abord que l'article 23 de la Constitution est loin d'être la seule disposition, applicable à la Région wallonne, qui consacre des droits économiques, sociaux et culturels : ainsi, il y a lieu de rappeler, par exemple, l'existence du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New-York le 19 décembre 1966.

En outre, parmi les droits qu'énumère l'article 2, 2/, il en est - on pense notamment au "droit à l'éducation et à la formation" - qui ne sont pas expressément consacrés par l'article 23 de la Constitution et dont le rattachement à cette disposition constitutionnelle est discutable.

Plus fondamentalement, outre le fait qu'il peut sembler singulier de donner une définition des droits fondamentaux qui se limite aux seuls droits économiques, sociaux et culturels, il paraît difficile, pour ne pas dire vain, de prétendre énumérer, *a fortiori* dans un texte de nature législative, "tous les droits économiques, sociaux et culturels, dont la compétence ou l'exercice de la compétence relève de la Région wallonne".

L'observation s'impose d'autant plus qu'il n'apparaît pas nécessaire de définir ce que sont les "droits fondamentaux" au sens des avant-projets : ces derniers énumèrent en effet les divers éléments à prendre en considération pour calculer l'"indicateur" qu'ils prévoient, sans que ceci n'exige absolument une définition des "droits fondamentaux", qui plus est par référence expresse à l'article 23 de la Constitution.

b) L'article 8 des avant-projets est en défaut de déterminer clairement les pouvoirs respectifs du Gouvernement et de l'Institut wallon de l'évaluation, de la

prospective et de la statistique, en ce qui concerne les décisions calculant, pour chaque commune, l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux : alors que, selon le paragraphe 1er, alinéa 1er, "le Gouvernement mesure le niveau de cohésion sociale de chacune des communes wallonnes, sur la base d'un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux", le paragraphe 2 prévoit, de son côté, que c'est l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique qui établit cet indicateur.

c) Plusieurs des éléments qui, selon l'article 8, § 4, sont à prendre en considération pour calculer l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux, sont présentés en des termes manquant de précision. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, de ceux dont il est fait mention au 1/, b) et c), au 3/, a) et b), et au 6/, a).

d) La section de législation s'interroge par ailleurs sur la collecte des données ou des sources statistiques qui seront nécessaires à la détermination des "composantes des variables choisies" telles qu'elles sont fixées par l'article 8, § 4 des avant-projets [(27)].

5. Les articles 11 et 12 prévoient l'adoption de décisions dont l'objet est présenté en des termes différents.

Il s'agit, tantôt d'"[arrêter] la liste des communes dont le projet de plan est recevable au titre de la subvention", tantôt de "[déterminer] le montant de la subvention annuelle qui peut être accordée à la commune", tantôt encore de prendre une décision "d'octroi ou de refus d'octroi de la subvention".

Il est permis de se demander si, en réalité, ces décisions ne sont pas les mêmes ou, en tout cas, n'ont pas vocation à intervenir en même temps. En ce cas, le texte devrait être libellé en conséquence.

---

(27) Voir l'avis 44.504/4, donné le 3 juin 2008 par la section de législation, sur un avant-projet décret "modifiant le Livre III, Titre III, Chapitre II du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004 fixant les règles du financement général des communes wallonnes et abrogeant l'article 105 de la loi organique des Centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976".

Si telle n'était pas l'intention, il conviendrait alors de préciser l'objet exact de chaque décision.

6. Le système mis en place par l'article 16 est présenté en des termes qui le rendent pratiquement incompréhensible.

IV. Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 34.215/4 sur l'avant-projet qui a débouché sur l'adoption du décret du 15 mai 2003, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur 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 [(28)].

En l'espèce, plusieurs des habilitations que les avant-projets envisagent de donner au Gouvernement excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

---

(28) Avis 34.215/4, *op. cit.*, p. 17.

Il en va ainsi des habilitations prévues par les dispositions suivantes : l'article 2, 3/, l'article 3, § 1er [29], l'article 6, alinéa 2, l'article 7, § 3, alinéa 1er, l'article 16, § 1er, seconde phrase, l'article 18, l'article 19, alinéa 2, et l'article 31, alinéa 2.

*

* *

Vu l'importance des observations qui précèdent, les avant-projets doivent être fondamentalement revus, et il n'y a dès lors pas lieu de les examiner ici plus avant.

---

[29] Voir aussi, à propos de cette disposition, l'observation III, 1.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE