

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.438/4
DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des Chances et par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 6 novembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté n/ 1 du Gouvernement wallon "portant exécution du décret relatif au Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne", a donné l'avis suivant :

Observation préalable

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté sont dépourvues de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ainsi en va-t-il de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, et de l'annexe 1 : en effet, il s'agit de dispositions qui se donnent pour seul objet de fixer le modèle de documents dont le contenu est déjà fixé par des dispositions préexistantes et qui n'ont donc pas vocation à formuler la moindre règle de droit nouvelle ⁽¹⁾.

En outre, l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, qui désigne les services du Gouvernement visés à l'article 30 du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, établit de simples mesures d'organisation interne, qui n'ont pas non plus de caractère réglementaire.

En conséquence, ces dispositions ne seront pas examinées par le Conseil d'État.

*

* *

⁽¹⁾ En ce qui concerne le diagnostic de cohésion sociale, voir l'article 5, § 2, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne. Quant au plan de cohésion sociale, voir les articles 4 et 5, § 1^{er}, du décret.
Le projet d'arrêté fixe aussi le modèle d'autres documents, en l'occurrence celui de la convention dans le cadre d'un regroupement de communes contiguës de moins de 10.000 habitants pour la réalisation du plan de cohésion sociale (article 3, § 1^{er}, et annexe 3) et celui de la convention de partenariat relative à l'exécution du plan de cohésion sociale (article 3, § 2, et annexe 2). Le modèle de ces deux documents présente, par contre, un caractère réglementaire : en effet, le décret n'épuise pas le contenu desdits documents (voir le mot "notamment" figurant, respectivement, à l'article 8, § 2, alinéa 2, et à l'article 23, § 5, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret), de sorte qu'en en fixant le modèle, le Gouvernement est appelé à formuler des règles nouvelles.

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, les dispositions à l'examen appellent les observations ci-après.

Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté doit, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 3/, et à l'article 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumis à l'avis de l'Inspecteur des finances et recueillir l'accord du Ministre du Budget.

Le préambule du projet d'arrêté vise ces formalités.

Le dossier communiqué au Conseil d'État ne contient cependant pas de pièce établissant l'accomplissement desdites formalités.

En l'état, il n'est donc pas établi que celles-ci ont été régulièrement accomplies.

Observations générales

1. L'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur que si le décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, auquel il entend donner exécution, est lui-même entré en vigueur.

Conformément à l'article 43 du décret, ceci suppose que le Gouvernement prenne une disposition fixant la date d'entrée en vigueur de celui-ci.

.../...

Dans cette hypothèse, il conviendra de mentionner l'article 43 à l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif le Gouvernement prévoit l'adoption de deux arrêtés distincts d'exécution du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne.

Dans un souci de cohérence, mieux vaut insérer dans un seul texte les dispositions du présent projet d'arrêté et celles du projet d'arrêté "n/ 2", examiné ce jour dans l'avis 45.439/4 ⁽²⁾.

3. La section de législation n'aperçoit pas quelle disposition de l'arrêté en projet procurerait exécution à l'habilitation prévue par l'article 10, § 2, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie, concernant le plan définitif de cohésion sociale.

Observations particulières

Préambule

La saisine de la section de législation n'ayant pas été effectuée au bénéfice de l'urgence, l'alinéa 5 doit être omis.

⁽²⁾ En tout état de cause, il y a lieu de réserver la numérotation des arrêtés à l'hypothèse où le Gouvernement mettrait en oeuvre des pouvoirs spéciaux. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il y a lieu d'omettre cette numérotation qui pourrait introduire un doute quant à la nature de cet arrêté.

Dispositif

Article 2

Au paragraphe 4, la date du 15 janvier 2009 ne peut être admise que pour autant que le décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne et l'arrêté en projet soient entrés en vigueur ⁽³⁾ et que l'appel à projets ait été lancé ⁽⁴⁾, tout ceci suffisamment tôt pour permettre aux communes de rédiger et d'approuver leur projet de plan en temps utile. Il est permis de douter que ces conditions puissent encore être remplies.

Article 3

Il y a une erreur dans la numérotation des annexes.

Article 4

1. Selon le paragraphe 1^{er}, le chef de projet doit "être titulaire d'un diplôme de deuxième cycle délivré par une institution universitaire ou une haute école ou présenter une expérience utile de trois ans au moins dans la gestion de projets".

Les conditions ainsi définies s'avèrent extrêmement floues. Il appartient au Gouvernement de préciser quels sont les diplômes visés et de mieux définir ce que l'on entend par "expérience utile ... dans la gestion de projets".

Par ailleurs, l'on peut se demander si la condition de "présenter une expérience utile de trois ans au moins dans la gestion de projets" donne des garanties de

⁽³⁾ Sur l'entrée en vigueur du décret, voir l'observation générale n/ 1. Sur l'entrée en vigueur de l'arrêté, voir l'observation sur l'article 9.

⁽⁴⁾ Selon l'article 38 du décret, "par dérogation à l'article 6, § 1^{er}, pour la période s'écoulant du 1^{er} avril 2009 au 31 décembre 2013, l'appel à projet est lancé au plus tard à la fin du mois qui suit l'entrée en vigueur du présent décret".

compétence suffisamment équivalentes à la première pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

2. Le paragraphe 2 doit être revu pour tenir compte de l'hypothèse où une commune compte exactement 20.000 habitants.

3. Si l'article 24, § 4, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne confère au Gouvernement le pouvoir de déterminer les qualifications requises pour la fonction de chef de projet ainsi que le temps de travail minimal qu'il doit consacrer à ses missions, ni cette disposition, ni aucune autre disposition du même décret ne donnent au Gouvernement le pouvoir d'imposer que le chef de projet suive une formation déterminée.

Le paragraphe 3 sera donc omis.

Article 5

1. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de noter qu'aucune disposition du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne ne prévoit que le président de la commission d'accompagnement puisse désigner un "représentant".

Par contre, il résulte de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 2, 2/ et 3/, du décret que la commission comprend deux vice-présidents.

N'y a-t-il dès lors pas lieu de prévoir qu'en l'absence du président, l'un des vice-présidents doit être présent ?

.../...

2. En vertu du paragraphe 2, alinéa 2, "les décisions de la commission sont prises sur le mode du consensus".

Formellement, rien ne s'oppose à prévoir une disposition en ce sens.

Cependant, compte tenu spécialement du fait que, comme le fait apparaître l'article 25 du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, la commission est appelée à être composée de représentants de milieux très divers, il s'indiquerait de compléter le texte pour envisager l'hypothèse où un consensus ne peut être atteint.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas la base légale qui habiliterait le Gouvernement à contraindre la Commission de procéder à l'audition sur demande de toute personne de "la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service public de Wallonie", que cette direction juge utile.

Article 9

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet entre en vigueur "à la date de sa publication au Moniteur belge".

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

En outre, il sera veillé à ce que l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ne précède pas celle du décret sur lequel celui-ci est fondé.

Article 10

Il convient d'écrire :

"Le ministre qui a les affaires intérieures dans ses attributions et le ministre qui a la santé et l'action sociale dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté" ⁽⁵⁾.

Annexe 2

1. L'habilitation que l'article 23, § 5, alinéa 1^{er}, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne donne au Gouvernement de définir le contenu et les modalités d'une convention de partenariat, est limitée à l'hypothèse où, selon les termes de cette disposition, "il existe un transfert de moyens financiers".

Aussi, à l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'annexe en projet, les mots "Dans le cas où la réalisation de l'(des) action(s) définie(s) à l'article 2 implique un transfert de moyens financiers de la part de la première partie à la convention au bénéfice de la seconde" sont superflus et doivent donc être omis.

De même, dans la première phrase de l'article 5, alinéa 2, il y a lieu d'omettre les mots "Dans le cas prévu à l'article 4 de la présente convention".

2. Dans l'article 4, alinéa 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas à quoi exactement renvoie le texte lorsqu'il fait état du "respect des limites imposées par l'arrêté du Gouvernement portant exécution du décret du ... relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie".

⁽⁵⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 167 et formule F 4-7-2 www.conseildetat.be (01/12/2008).

3. À l'article 7, alinéa 3, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi l'obligation qui est imposée l'est seulement "le cas échéant". Le texte est, du reste, en défaut de préciser quels sont les cas envisagés. Si les auteurs du texte visent les hypothèses où la commune accorde des moyens financiers à l'autre partie à la convention, il est, *mutatis mutandis*, renvoyé à l'observation n/ 1 ci-dessus.

Annexe 3

1. L'annexe à l'examen doit être complétée de manière que, conformément à l'article 8, § 2, alinéa 2, 2/, du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, la convention précise quelle commune assure la gestion administrative du plan de cohésion sociale.

2. Il résulte du décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie envisageant des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne, en particulier de son article 7, que le plan de cohésion sociale est un élément de la réponse à un appel à projets que le Gouvernement adresse à l'ensemble des communes wallonnes, à un moment déterminé, sur la base de l'article 6 du décret.

Partant, lorsque ce plan est devenu définitif ⁽⁶⁾, il ne peut plus être modifié sans que ne soit recommencée la procédure par laquelle le Gouvernement adresse un appel à projets à l'ensemble des communes wallonnes.

De ce fait, en permettant à une commune qui souhaite ne pas reconduire une convention qu'elle avait conclue avec d'autres pour la réalisation d'un plan commun de cohésion sociale, de modifier ce plan et de le soumettre, ainsi modifié, à l'accord du ministre, tout ceci sans recommencer la procédure d'appel à projets, l'article 5 de l'annexe à l'examen méconnaît le décret.

⁽⁶⁾ Voir sur ce point les articles 10 et 11 du décret.

L'article 5 sera revu en conséquence.

Observations finales

1. Les annexes doivent mentionner qu'elles constituent une annexe à l'arrêté avec indication de son intitulé ("Annexe ... à l'arrêté du ..."). Elles doivent également porter *in fine* la mention "Vu pour être annexée à l'arrêté du ..." et être revêtues de la même date et des mêmes signatures que celles de l'arrêté auquel elles sont annexées.

2. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ⁽⁷⁾.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

⁽⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 57.3 www.conseildetat.be (01/12/2008).

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