GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 46.062/4
DU 16 MARS 2009

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 de la Région wallonne, le 17 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère", 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1.1. L'avant-projet de décret à l'examen a pour objet de modifier le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère. Il tend ainsi à régler la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, matière communautaire dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne (1).

Néanmoins, certaines dispositions en projet sont rédigées en des termes à ce point larges que l'avant-projet ne semble pas se limiter à régler cette matière.

Ainsi, l'article 2 en projet prévoit que le Gouvernement arrête un plan d'actions transversales qui comprend des actions positives favorisant l'égalité des chances des personnes étrangères ou d'origine étrangère, notamment leur accès aux droits fondamentaux visés à l'article 23 de la Constitution. Il résulte de la référence à l'article 23 de la Constitution que le plan d'actions transversales pourrait toucher à des matières relevant des compétences de l'autorité fédérale (par exemple, la sécurité sociale), des Communautés (par exemple, la culture) ou des Régions (par exemple, le droit à un logement décent ou la protection de l'environnement).

Par ailleurs, selon l'article 6, 1/, en projet, les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ont pour mission d'assurer l'accompagnement des initiatives de développement social. Le développement social est défini par

---

(1) Voir l'article 3, 7/, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 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 de la même date et portant le même intitulé.

l'article 1er/1 en projet comme "le processus, qui moyennant une analyse préalable du contexte et des besoins, permet par une approche multidimensionnelle, la participation des bénéficiaires à l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de l'action. Il suppose un accompagnement, une évaluation et des réorientations". Cette définition du développement social, par sa généralité, ne permet pas de s'assurer que les initiatives qui seront prises en cette matière relèveront exclusivement des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne (2).

La section de législation relève encore que selon l'article 6, 5/, en projet, les centres précités ont pour mission de développer avec les autres centres agréés par la Région wallonne des actions transversales et transrégionales. Cette disposition laisse penser que les actions qui seront développées ne relèveront pas uniquement des compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne.

1.2. En tant que les dispositions en projet sont susceptibles de donner à penser que la Région wallonne pourrait financer des actions relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou de la Communauté française, elles ne peuvent être admises, car il en résulterait un empiétement sur la compétence de ces autorités.

1.3. En tant que les dispositions en projet auraient trait à des matières régionales, il est rappelé 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 (3).

---

(2) La circonstance que l'article 15 en projet apporte des précisions quant aux domaines d'action des initiatives locales ne modifie en rien cette observation. En effet, l'article 15 en projet a uniquement pour objet de préciser quels sont les domaines d'action des initiatives locales dans lesquels celles-ci pourront faire l'objet de subventions. En outre, les initiatives locales qui y sont visées ne sont pas qualifiées d'initiatives locales de développement social. Voir sur ce point l'observation n/ 3.

(3) Voir notamment l'avis 24.814/9, donné le 4 mars 1996, sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1966 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n/ 148/1, pp. 11 et 12) et plus récemment l'avis 44.566/4-44.567/4, donné le 11 juin 2008 sur deux avant-projets devenus le décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie et le décret du 6 novembre 2008 relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 837/1, p. 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 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 (4).

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 (5).

---

(4) 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. parl.*,Vl. Raad, 1983-1984, n/ 244/1, pp. 8 et 9), et l'avis 17.427 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).

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

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 [6].

1.4. L'avant-projet de décret à l'examen sera revu en conséquence.

2. 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. Par ailleurs, il est rappelé que l'établissement d'un régime organique de subventions nécessite qu'un décret définisse lui-même les catégories de bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles de son octroi et, le cas échéant, l'existence d'un régime préalable d'agrément dans le chef du bénéficiaire.

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

Tel est le cas notamment de :

1/ l'article 1er/1 en projet, qui habilite le Gouvernement à définir le plan local d'intégration, dans lequel, selon l'article 16, § 1er, alinéa 1er, 1/, en projet, les actions menées par les initiatives locales de développement social devront s'insérer pour pouvoir bénéficier de subventions;

---

(6) 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.

2/ l'article 6, 5/, en projet qui précise que les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ont notamment pour mission de développer avec les autres centres agréés par la Région wallonne des actions transversales et transrégionales "tel que prévu par le Gouvernement";

3/ l'article 8, alinéa 3, en projet, selon lequel le Gouvernement fixe la composition et les règles de fonctionnement du comité d'accompagnement [(7)];

4/ l'article 11, alinéa 2, en projet, qui habilite le Gouvernement à définir les qualifications du personnel composant l'équipe de base;

5/ l'article 13, alinéa 1er, 2/, en projet, qui précise que les centres bénéficient de subventions couvrant le co-financement, "tel que précisé par le Gouvernement";

6/ l'article 15, alinéa 2, en projet, qui habilite le Gouvernement à fixer les conditions d'agrément des initiatives locales.

3. Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 24.814/9 précité,

> "Dans un nombre important de ses dispositions, le décret en projet manque de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un texte destiné à produire des effets de droit."

Ainsi, indépendamment de l'observation n/1, la portée de la définition du développement social n'apparaît pas clairement et on peut se demander quelle est l'utilité de cette définition dès lors que cette notion n'est utilisée que dans un nombre limité de dispositions. Son utilisation pose par ailleurs des problèmes particuliers dans certaines dispositions.

Ainsi, à l'article 1er/1, 4/, la notion de développement social est utilisée pour définir le projet de "co-développement" ce qui rend la définition de ce dernier difficile à comprendre.

---

(7) Voir l'avis 24.814/9 précité.

À l'article 6, 1/, en projet, il est précisé que les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ont pour mission d'assurer l'accompagnement des initiatives locales de développement social. Or, l'article 15 en projet, qui prévoit les conditions d'octroi de subventions aux initiatives locales, ne fait plus référence au développement social, mais précise les domaines que doivent recouvrir les initiatives locales pour recevoir des subventions. On peut se demander si l'auteur de l'avant-projet souhaite réellement établir une distinction, basée sur la référence ou non au développement social, entre les initiatives locales qui doivent être accompagnées par les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (référence au développement social) et celles qui peuvent recevoir des subventions (pas de référence au développement social) ou bien s'il ne souhaite pas simplement préciser que, parmi les initiatives locales de développement social, seules celles qui recouvrent certains domaines peuvent être subventionnées. On peut également se demander si seules les initiatives locales développées dans les domaines énumérés à l'article 15 en projet peuvent être considérées comme des initiatives de développement social. Autrement dit, la définition du développement social ne doit-elle pas le limiter aux domaines énumérés à l'article 15 ?

L'avant-projet de décret à l'examen sera revu en conséquence.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

Dès lors que l'article 1er/1, 1/ et 2/, en projet définit les personnes étrangères et les personnes d'origine étrangère, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi, au point 4/, il est fait référence aux "migrants", notion qui, elle, n'est pas définie.

Article 5

Selon l'alinéa 1er en projet,

"Le Gouvernement agrée sept centres régionaux pour l'intégration des personnes étrangères situés à Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Verviers et Tubize."

Seuls les centres situés dans les communes précitées pourront dès lors prétendre à un agrément. La section de législation n'aperçoit toutefois pas ce qui peut justifier, au regard du principe d'égalité, une telle différence de traitement entre les centres situés dans les communes précitées, qui pourront demander un agrément, et ceux qui sont situés dans d'autres communes, qui ne pourront pas demander d'agrément.

À supposer que l'auteur de l'avant-projet soit à même de justifier une telle différence de traitement, encore convient-il que soit à, tout le moins explicité dans l'exposé des motifs comment ont été déterminés les critères abstraits et objectifs et comment ces critères ont été appliqués de sorte que seules les sept communes expressément visées à l'article 5 du décret ont été retenues

L'article 5, alinéa 1er, en projet, sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 11

L'article 13, alinéa 3, en projet prévoit que les centres peuvent percevoir d'autres subventions couvrant des activités complémentaires, à caractère transversal, transrégional et exceptionnel, dans le cadre des missions prévues à l'article 6.

Une telle formulation est particulièrement vague. La section de législation n'aperçoit pas en quoi les activités visées, qui sont appelées "complémentaires", diffèrent de celles pour lesquelles les centres perçoivent déjà des subventions dès lors que la disposition en projet précise que ces activités sont réalisées "dans le cadre des missions prévues à l'article 6".

La disposition en projet est par ailleurs incomplète, car elle n'indique pas la nature ni le montant des subventions qui seraient octroyées pour ces activités complémentaires.

L'article 13, alinéa 3, en projet sera revu en conséquence.

Article 12

À l'article 15, 4/, en projet, la section de législation se demande ce qu'il convient d'entendre par "l'interprétariat social".

Article 16

L'article 16 de l'avant-projet insère dans le chapitre VII inséré par l'article 14 de l'avant-projet, un article 23 rédigé comme suit :

> "Art. 23. Les centres régionaux d'intégration agréés à la date d'entrée en vigueur du décret du ... modifiant le décret du 4 juillet 1996.relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, restent agréés jusqu'à l'expiration de leur agrément."

Or il résulte d'un avant-projet de décret de la Région wallonne "portant des mesures de simplification administrative en matière d'action sociale et de santé", sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 46.159/4, qu'il est envisagé de remplacer l'article 10, alinéa premier, du décret du 4 juillet 1996, qui prévoit actuellement que l'agrément est accordé par le gouvernement pour un terme renouvelable de six ans maximum et que, lorsque l'agrément est accordé pour une période inférieure à six ans, le Gouvernement devra motiver sa décision, par la disposition suivante :

"[l']agrément est accordé par le Gouvernement pour une durée indéterminée".

Par ailleurs, l'article 15 du même avant-projet de décret prévoit :

> "Art. 15. Les services agréés dans le cadre des décrets modifiés par le présent décret avant l'entrée en vigueur du présent décret sont réputés agréés et, pour une durée indéterminée en application du présent décret, à la date de son entrée en vigueur."

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de décret de veiller à ce que, lorsque les différentes modifications que l'on entend apporter au décret du 4 juillet 1996 auront été adoptées, elles entrent en vigueur avec harmonie et puissent s'appliquer de même.

Article 17

La disposition en projet a pour objet d'assurer un régime transitoire en faveur des projets qui auraient été subventionnés sur la base de l'arrêté de l'Exécutif du 11 mars 1983, portant agrément des personnes appelées à aider religieusement et/ou moralement les immigrés, l'année précédant la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret à l'examen et qui ne pourront plus l'être sur cette base étant donné que l'avant-projet de décret abroge cet arrêté. Dans ce contexte de régime transitoire, il paraît toutefois disproportionné de prévoir que les projets ainsi subventionnés bénéficieront d'une convention pluriannuelle de 3 ans, renouvelable. Un tel régime ne peut en effet plus être considéré comme un régime transitoire, dès lors qu'il permet à des projets subventionnés sous un régime antérieur à celui mis en place par l'avant-projet de décret à l'examen, de continuer à être subventionnés, sans limitation dans le temps, selon cet ancien régime.

La disposition en projet sera revue en conséquence.

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 Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE