

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.527/4
DU 20 MAI 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 27 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "portant modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mars 1997 portant exécution du 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, § 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.

Formalité préalable

Le dossier annexé à la demande d'avis ne contient pas l'accord du Ministre du Budget. Il convient de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

Observations particulières

Préambule

1. Au premier visa, il convient de préciser que le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère a également été modifié par le décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, par le décret du ... portant des mesures de simplification administrative en matière d'Action sociale et de Santé ⁽¹⁾ et par le décret du ... modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir l'article.

⁽²⁾ Ces deux dernières modifications doivent être mentionnées dans l'ordre chronologique.
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 26, www.conseildetat.be (20/05/2009).

2. À l'alinéa 2, par contre, la modification ne sera pas mentionnée ⁽³⁾.

Dispositif

Article 2

L'article 2 du projet examiné vise notamment à compléter l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mars 1997 portant exécution du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, d'une définition du plan local d'intégration.

Le plan local d'intégration est défini comme suit à l'article 1^{er}/1, 5/, du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, inséré par le décret du ... :

"plan local d'intégration : le plan qui favorise l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, en mettant en évidence leurs besoins spécifiques et en définissant les stratégies à développer pour mieux les rencontrer, sur chaque territoire couvert par un centre prévu au chapitre III".

Dans l'avant projet, la définition était rédigée comme suit :

"plan local d'intégration : le plan, tel que défini par le Gouvernement, qui favorise l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, en mettant en évidence leurs besoins spécifiques et en définissant les stratégies à développer pour mieux les rencontrer, sur chaque territoire couvert par un centre prévu au chapitre III" ⁽⁴⁾.

Dans son avis 46.062/4, donné le 16 mars 2009, sur l'avant-projet précité, la section de législation avait fait l'observation suivante :

"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

⁽³⁾ Recommandation n/ 30.

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n/ 975/1, p. 15.

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

(...) ⁽⁵⁾.

Même si, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire de l'article ne s'en expliquent, il apparaît que l'habilitation faite au Gouvernement de définir le plan local d'intégration, qui figurait dans l'avant-projet, a été retirée du texte adopté, afin de satisfaire aux principes rappelés par la section de législation.

Quoi qu'il en soit, le décret n'habilite pas le Gouvernement à préciser la notion de plan local d'intégration. Celui-ci sera établi par les centres pour l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, conformément aux articles 6 et 8 du décret.

L'article 2, 5/, en projet, de l'arrêté du 6 mars 1997 précité, sera omis.

Articles 3 et 4

Afin de rédiger correctement, notamment, les dispositions abrogatoires et modificatives, l'auteur du projet consultera les Principes de technique législative, Guide

⁽⁵⁾ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 975/1, p. 9.

de rédaction des textes législatifs et réglementaires, que l'on peut télécharger depuis le site du Conseil d'État, en ouvrant l'onglet "Technique législative" ⁽⁶⁾.

Cette lecture sera bénéfique à la rédaction de la plupart des dispositions du projet examiné et permettra donc de sauvegarder tant soit peu la sécurité juridique.

Article 5

1. Sur la structure du projet, il est renvoyé aux observations formulées sous les articles 3 et 4 ⁽⁷⁾.

Le deuxième ou dernier alinéa ⁽⁸⁾, de l'article 12 en projet de l'arrêté précité, est dépourvu de fondement légal et sera omis.

En effet, l'article 13, alinéa 2 du décret précité, dispose :

"Les échelles de traitement prises en compte sont celles appliquées pour les accords du secteur non-marchand et par la commission paritaire 329.02".

Il n'habilite pas le Gouvernement à apporter d'autres précisions.

Article 6

L'article 13 de l'arrêté précité du 6 mars 1997 exécutait l'article 13, alinéa 5, du décret 4 juillet 1996 précité, qui disposait : "les subventions visées au présent article sont octroyées dans les limites des crédits inscrits au budget et des dispositions arrêtées par le Gouvernement".

⁽⁶⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", www.conseildetat.be

⁽⁷⁾ En l'espèce, voir spécialement la formule F 4-2-2-2.

⁽⁸⁾ Sur la façon de présenter un alinéa, voir la recommandation 57.1.1.

L'article 13 précité a toutefois été remplacé par l'article 11 du décret du ... modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, désormais rédigé comme suit :

"Dans la limite des crédits budgétaires, les centres bénéficient annuellement :

- 1/ de subventions couvrant au moins les rétributions de la personne chargée de la direction, de la personne chargée de la gestion administrative et financière et du coordinateur de projets;
- 2/ de subventions couvrant le co-financement d'au moins trois responsables de projets, chargés du suivi du plan local d'intégration, de la formation d'intervenants, de l'accompagnement des associations ainsi que des relations avec les pouvoirs publics. Le Gouvernement arrête les modalités, montants et conditions d'octroi de ces subventions;
- 3/ d'une subvention indexée dont le montant est fixé par le Gouvernement, couvrant les frais de fonctionnement et d'activités.

Les échelles de traitement prises en compte sont celles appliquées pour les accords du secteur non-marchand et par la commission paritaire 329.02.

De plus, les centres peuvent percevoir d'autres subventions couvrant des activités exceptionnelles qu'ils développent en commun.

Les centres peuvent percevoir une cotisation ou des subventions de leurs membres".

En vertu de cette nouvelle disposition, le Gouvernement est habilité à arrêter les modalités, montants et conditions d'octroi des subventions couvrant le co-financement de responsables de projets, visées à l'alinéa 1^{er}, 2/, ainsi qu'à arrêter le montant de la subvention couvrant les frais de fonctionnement et d'activités, visée à l'alinéa 1^{er}, 3/, mais n'est pas habilité à préciser les subventions couvrant la rétribution du personnel, visées à l'alinéa 1^{er}, 1/.

Une interprétation extensive des habilitations n'est pas envisageable, au regard des principes rappelés dans l'avis 46.062/4, évoqués plus haut ⁽⁹⁾.

Les modifications que l'article 6 du projet entend apporter à l'article 13 de l'arrêté en projet sont donc désormais dépourvues de fondement légal.

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n/ 975/1, p. 10.

En conclusion, l'article 6 sera omis et l'article 13 de l'arrêté sera revu afin de se limiter à exécuter l'habilitation telle qu'elle a été reformulée.

Article 7

Il convient d'identifier l'article "13bis" par "13/1" ⁽¹⁰⁾.

Article 9

Dans la phrase liminaire, il convient de préciser que l'article 15 a été modifié par l'arrêté royal du Gouvernement wallon du 16 avril 2009 portant exécution du décret-cadre du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution dans le domaine de l'action sociale et de la santé ⁽¹¹⁾.

Article 10

1. Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 7. En conséquence, il convient d'écrire "Chapitre II/1".

2. Il résulte de l'article 15, alinéa 2, du décret tel qu'il a été modifié par l'article 12 du décret du ... modifiant le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, que seules les associations sans but lucratif peuvent être agréées. L'article 16bis (lire : 16/1), alinéa 1^{er}, 1/, en projet, de l'arrêté précité, sera omis.

⁽¹⁰⁾ Recommandation n/ 123.1.

⁽¹¹⁾ Recommandation n/ 113, a).

3. À l'article 16^{ter} (lire : 16/2), alinéa 4, en projet, de l'arrêté précité, en imposant à l'organe compétent de joindre les statuts actualisés de l'association sans but lucratif, l'auteur du texte ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative. Par ailleurs, elle ne correspond pas davantage à l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif. Compte tenu de l'existence et du contenu de ce dossier, fixé par la loi, il est donc inutile d'imposer une autre mesure.

4. Contrairement à d'autres dispositions du décret du 4 juillet 1996, le Gouvernement n'a pas été habilité par le nouvel article 15 du décret à fixer par voie réglementaire la procédure de retrait d'un agrément accordé à une initiative locale de développement social.

En conséquence, à l'article 16^{quater} (lire : 16/3), l'alinéa 4 sera omis et l'alinéa 5 revu.

5. L'article 15, alinéa 1^{er}, du décret précité, impose au Gouvernement de subventionner, dans les limites des crédits budgétaires disponibles, les initiatives locales de développement social qui recouvrent les six domaines énumérés. L'article 15, alinéa 2, offre la faculté au Gouvernement d'agréer ces initiatives si elles sont portées par des associations sans but lucratif et disposent d'au moins un poste salarié à temps plein.

Le décret n'établit toutefois aucun lien entre le subventionnement obligatoire et l'agrément facultatif.

Le commentaire de l'article le confirme d'ailleurs :

"Cet article précise davantage le subventionnement des initiatives locales de développement social et les thèmes prioritaires.

.../...

Par ailleurs, la possibilité est offerte de pouvoir agréer, sous certaines conditions, des asbl, en vue d'assurer leur pérennité, celle des projets et du personnel en place" ⁽¹²⁾.

L'article 16^{quinquies} (lire : 16/4) en projet sera fondamentalement revu afin de garantir le subventionnement de toutes les initiatives qui y ont droit, conformément à l'article 15, alinéa 1^{er}, et indépendamment de leur éventuel agrément.

Article 11

Il convient de remplacer le verbe "rentre" par "entre".

Article 12

Il convient d'écrire :

"Le ministre qui a l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère dans ses attributions ... (la suite comme au projet)".

⁽¹²⁾ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n/ 975/1, p. 4.

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. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE