



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.392/4
du 12 mars 2014

sur

un projet d'arrêté du Collège de la Commission
communautaire française 'relatif au parcours d'accueil pour
primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'

Le 14 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Cohésion sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mars 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu des articles 5, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 juillet 1996 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet de décret doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du membre du Collège qui a le Budget dans ses attributions.

Il ne ressort pas des documents soumis à la section de législation que ces formalités ont été accomplies.

Il convient d'y veiller.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale', contient d'innombrables habilitations.

Il apparaît toutefois que l'ensemble de ces habilitations ne sont pas exécutées par le projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

1.1. L'article 3, alinéa 2 du décret autorise le Collège à définir des catégories de bénéficiaires prioritaires du parcours d'accueil. L'article 3, alinéa 2, 1°, du projet prévoit que le bénéficiaire est informé des « critères de priorité » arrêtés par le Collège en exécution de l'article 3, alinéa 2, du décret. Le projet examiné ne fixe toutefois pas de pareils « critères » ni les catégories de bénéficiaires prévues par le décret.

1.2. Ainsi, l'article 5, § 2, du décret charge le Collège d'arrêter les critères de qualité du volet primaire du parcours d'accueil. La section de législation n'aperçoit pas quel disposition de l'arrêté en projet arrête ces critères de qualité. La même observation vaut notamment pour les habilitations figurant aux articles 6, § 2, et 13, alinéa 2, du décret.

1.3. L'article 8, § 2, alinéa 3, du décret charge le Collège d'arrêter les modalités et les conditions du partenariat que les bureaux d'accueil peuvent conclure avec des tiers, ces

conditions « comprenant notamment les compétences pédagogiques du personnel chargé de l'organisation de la formation à la citoyenneté ».

L'article 19, alinéa 3, du projet indique que cette convention est conclue « conformément aux articles 19 et 20 du présent arrêté ». Toutefois, ni ces articles ni d'autres dispositions du projet ne définissent les conditions du partenariat. L'arrêté sera complété sur ce point.

1.4. L'article 9 du décret dispose :

« Les bureaux d'accueil sont agréés et subventionnés par le Collège sur la base d'une programmation. Celle-ci fixe le nombre maximum de bureaux d'accueil et leur répartition géographique. La programmation est établie sur la base du nombre de bénéficiaires, d'une cartographie des lieux de résidence des bénéficiaires et le champ d'action optimal de chacun des bureaux d'accueil ».

L'article 30 de l'arrêté en projet fait certes état de l'arrêté de programmation visé à l'article 9 du décret mais celle-ci n'est pas fixée.

1.5. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, du décret charge le Collège d'organiser une procédure de suspension de l'agrément du bureau d'accueil. Si les articles 41 à 44 du projet organisent le retrait d'agrément et si l'article 28, 3^o, du projet, évoque la procédure de suspension d'agrément, celle-ci n'est pas organisée par le texte examiné.

La même observation vaut pour l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, du décret, s'agissant de la procédure de suspension des subventions aux opérateurs de formation linguistique conventionnés.

1.6. L'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, du décret charge le Collège d'organiser une procédure de recours en matière de subvention. Si les articles 66 à 71 du projet organisent le recours en matière d'agrément, cette procédure n'est pas applicable aux litiges relatifs au subventionnement.

La même observation vaut pour l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, du décret, s'agissant du recours en matière de subventionnement des opérateurs de formation linguistique.

1.7. L'article 12 du décret charge le Collège d'arrêter les critères et le contenu du rapport d'activité. L'article 50 du projet ne fixe que la date de son dépôt.

1.8. En vertu de l'article 14, alinéa 2, du décret,

« Le Collège arrête les conditions, les procédures et les critères de ce conventionnement ».

Si son article 51 énonce les conditions de conventionnement et ses articles 52 à 57 organisent la procédure de conventionnement, l'arrêté en projet reste en défaut d'arrêter les critères du conventionnement.

1.9. L'arrêté s'abstient de fixer la date d'entrée en vigueur du décret, si bien que lui-même n'entrera pas en vigueur.

2. Il convient que les délégations à « [l']administration » du pouvoir de mettre « à la disposition des bureaux d'accueil » – et, au préalable, faut-il comprendre, d'adopter – « un contenu détaillé de chacune des thématiques » qui doivent être abordées dans le cadre de « l'information sur les droits et devoirs » (article 8, alinéa 2) et de la « formation citoyenne » (article 20, alinéa 2), soient accordées au membre du Collège compétent. Pour la même raison, la disposition qui délègue « aux services du Collège » le pouvoir de rédiger un « modèle de convention reprenant les droits et obligations générales des parties » (article 16) doit être revue afin, soit de confier ce pouvoir au membre du Collège compétent, soit de consacrer une règle soumettant le modèle rédigé par les services du Collège à l'approbation du membre du Collège compétent. Enfin, à l'article 25, il y a lieu de prévoir que le programme de formations continuées que chaque bureau d'accueil établit pour les membres de son équipe, doit l'être en concertation avec le membre du Collège compétent et non « avec les services du Collège ».

3. En définitive, l'arrêté en projet ne définit que de manière très sommaire le contenu des formations visées aux articles 5, § 2 et 6, § 2, du décret, de même qu'il s'abstient de définir les droits et obligations des bénéficiaires des formations ¹.

4. Comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, lorsqu'il exécute un décret, le Gouvernement est tenu de suivre les options que le pouvoir législatif a lui-même fixées. En agissant autrement, le Gouvernement se substitue au législateur, ce qui est manifestement inadmissible. Il en va particulièrement ainsi quand il s'agit de notions juridiques qui constituent les éléments essentiels du décret ou de catégories de frais pris en compte pour le calcul et l'octroi de subventions ².

Appellent une telle critique notamment les dispositions suivantes.

4.1. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, du décret, l'accueil se compose de la « mise à disposition du bénéficiaire d'informations sur le parcours d'accueil et ses opérateurs » et de la « délivrance d'une information pertinente sur les droits et devoirs de chaque personne résident en Belgique ». Les dispositions relatives à l'accueil constituent les articles 3 à 5 du projet et forment le chapitre 1^{er} du titre 3 du projet tandis que celles relatives à l'information sur les droits et devoirs constituent les articles 7 et 8 du projet et forment le chapitre 2 du titre 3 du projet. La structure du projet méconnaît l'articulation voulue par le

¹ Or, en principe, les éléments essentiels du contenu des formations ainsi que la définition des droits et obligations devraient, conformément à l'article 23 de la Constitution, être fixés par décret. Voir en ce sens l'avis 55.083/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé, relatif à l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 992/1, pp. 21-29).

² La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 44.004/4 donné le 4 février 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mai 2008 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 octobre 2005 relatif à l'adoption'.

législateur pour le volet primaire du parcours d'accueil. La division du titre 3 sera revue en conséquence.

4.2. En vertu de l'article 11, § 2, alinéa 2, du décret,

« La subvention est fixée notamment en fonction du nombre de bénéficiaires pris en charge par le bureau d'accueil dans la phase primaire et dans la phase secondaire du parcours d'accueil ».

À l'article 45 du projet, le calcul de la subvention doit donc être fait notamment sur la base du nombre de bénéficiaires en distinguant la phase primaire et secondaire du parcours d'accueil. La disposition sera revue en conséquence.

4.3 En vertu de l'article 11, § 2, alinéa 3, du décret,

« Le Collège prévoira que la partie pour frais de fonctionnement est un pourcentage de la subvention pour frais de personnel ».

À l'article 46 du projet, la disposition sera revue afin de se conformer rigoureusement à cette exigence du décret.

5. Au vu du caractère fondamental des observations qui précèdent, c'est à titre tout à fait subsidiaire que la section de législation formule dès à présent les observations particulières suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

Dans son avis n° 01/2014 du 15 janvier 2014 donné sur le projet examiné, la Commission de la protection de la vie privée a fait l'observation suivante :

« 19. Par ailleurs, certaines données ainsi traitées pourraient être considérées comme des données sensibles au regard des articles 6 et 7 de la LVP (données qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, ou encore des données relatives à la santé). La Commission souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait que des obligations supplémentaires à charge du responsable du traitement sont imposées par la LVP lorsqu'il traite de telles données³ ».

³ Note 8 de l'avis : « Ainsi, l'article 7, § 4 de la LVP prévoit que le traitement de données relatives à la santé doit se faire, sauf exception, sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé ; les articles 25 à 27 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la LVP stipulent des obligations supplémentaires à charge du responsable du traitement ».

Il convient de prendre cette observation en compte, notamment s'agissant de la détermination du responsable habilité à traiter des données relatives à la santé⁴. Il en va d'autant plus ainsi que, conformément à l'article 3, 6°, du projet, le bénéficiaire doit être informé de la responsabilité du bureau d'accueil pour le traitement des données personnelles les concernant.

La même observation vaut pour l'article 9.

Article 11

Cette disposition n'ajoute rien à l'article 7 du décret et sera omise.

La même observation vaut pour l'article 21, alinéa 1^{er}.

Article 14

Le programme de formation linguistique comprend notamment les mesures en cas d'absence ou d'abandon de la formation.

L'article 6, § 2, du décret prévoit effectivement que le Collège arrête « les conditions de rupture éventuelle de la convention ». Cette disposition a été insérée par un amendement justifié comme suit :

« Tenant compte des limites des crédits disponibles et du fait que la subvention est fixée en fonction du nombre de bénéficiaires pris en charge par le bureau d'accueil dans la phase primaire et secondaire (article 11, § 2), tout abandon doit être constaté rapidement afin de libérer une place pour toute personne en attente ».

Cet amendement a suscité l'échange suivant :

« Mme Françoise Schepmans (MR) précise que l'opposition votera l'amendement tel que proposé par les bancs de la majorité.

Elle souhaite, toutefois, avoir des éclaircissements sur cet article qui énonce qu'une convention sera conclue entre le bureau d'accueil et le bénéficiaire du volet secondaire du dispositif. Il est fait mention des droits et des obligations des parties. En quoi consistent exactement ces devoirs ? Qu'est-il prévu si une personne ne respecte pas ses engagements ? On peut imaginer à terme que cette convention puisse être soumise à l'activation obligatoire par la COCOM mais en attendant, que se cache-t-il derrière ce contrat ? En effet, elle estime que la réponse du Ministre était assez floue lors de la discussion générale.

⁴ Voir l'avis 49.850/VR donné le 5 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 19 avril 2012 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 348/1, pp 37-53), spécialement l'observation 14.2..

Le ministre répond que l'article est assez complet et vise une approche positive du parcours d'accueil.

L'amendement n° 3 est adopté à l'unanimité des 11 membres présents »⁵.

Il en résulte que les seules mesures qui puissent être prises en cas d'abandon d'une formation le constat de celui-ci en vue de la réattribution de la place devenue vacante.

La première phrase sera revue en ce sens et la seconde phrase sera omise.

Article 22

Il ne revient pas à l'Exécutif d'imposer le respect du principe de neutralité au bureau d'accueil qui, conformément à l'article 10, § 2, 1°, du décret, est une association sans but lucratif. Ce principe restreint en effet la liberté d'expression de l'association elle-même, de ses membres et de son personnel. Seul le législateur peut imposer pareille restriction, ainsi que le relève la Cour constitutionnelle :

« L'article 19 de la Constitution a pour objet de réserver au législateur la compétence de régir l'usage de la liberté d'opinion et d'interdire, en principe, toute mesure préventive d'une autorité publique »⁶.

Article 50

La rédaction de la disposition sera corrigée.

Article 73

La section de législation n'aperçoit pas comment le Collège pourrait imposer à une ASBL la tâche de dispenser une formation.

La disposition sera omise.

De nombreux renvois internes sont erronés ; ils seront revus.

⁵ Rapport de la Commission des affaires sociales (*Doc. parl.*, Ass. Com. Com. fr., 2012-2013, n° 84/2, p. 70).

⁶ C.C., 3 décembre 2009, n° 195/2009, B.34.

OBSERVATION FINALE

De nombreux renvois internes sont erronés ; ils seront revus.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY