



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.912/4
du 28 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif au
plan de cohésion sociale'

Le 25 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 30 septembre 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif au plan de cohésion sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, 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 28 septembre 2016.

(*) Par lettre du 4 août 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 1^{er} de l'avant-projet de décret 'relatif au plan de cohésion sociale' dispose que ce texte porte sur des matières communautaires transférées à la Région wallonne.

Toutefois, les actions communales que l'avant-projet de décret entend financer doivent, selon l'article 4, § 4, 1^o, de celui-ci :

« [...] Viser, cumulativement, sous l'angle :

a) individuel :

(1) à la réduction de la pauvreté et des inégalités ou exclusions sociales – avec un accent particulier pour le soutien aux enfants, aux familles monoparentales – ;

(2) à la lutte contre la privation de l'accès aux droits fondamentaux visés à l'article 23 de la Constitution ;

b) collectif : à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous ».

Cette définition est susceptible d'embrasser non seulement des matières communautaires transférées mais également des matières qui demeurent de la compétence de la Communauté française ou qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou encore des matières régionales.

En effet, par exemple, l'article 23 de la Constitution relatif aux droits économiques, sociaux et culturels énonce en son alinéa 3 :

« Ces droits comprennent notamment :

1^o le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;

2^o le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;

3^o le droit à un logement décent ;

4^o le droit à la protection d'un environnement sain ;

- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social ;
- 6° le droit aux prestations familiales ».

Cette énumération contient des matières régionales (logement, environnement), fédérales (sécurité sociale, droit au travail, une partie de la santé ...) et communautaires (une partie de la santé, l'épanouissement culturel, les prestations familiales, dont une partie seulement a été transférée à la Région).

Le caractère particulièrement large des actions financées est confirmé à la lecture de l'exposé des motifs :

« Par cohésion sociale, ce décret entend l'ensemble des processus qui contribuent assurer, à tous les individus ou groupes d'individus, l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel et à permettre à chacun, quel qu'il soit, de participer activement à la société et d'y être reconnu. Ce décret s'inscrit donc dans la définition donnée par le Conseil de l'Europe qui définit la cohésion sociale comme 'la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale de l'ensemble de ses membres'.

Le Plan de Cohésion sociale (PCS) coordonne et développe un ensemble d'initiatives au sein des communes pour que chaque personne puisse vivre dignement en Wallonie.

Il vise en effet à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire et l'accès effectif de leur population aux droits fondamentaux de compétence régionale : le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, le droit à un logement décent et à un environnement sain, le droit au travail, le droit à la formation, le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le PCS s'inscrit dans un effort général mené par la Région wallonne pour améliorer la cohésion sociale et lutter contre les inégalités sociales et la pauvreté au niveau local. L'approche de la cohésion sociale par l'accès aux droits fondamentaux, permet de concentrer l'action sur les améliorations à apporter de manière concrète aux conditions de vie des Wallons ».

Invitée à préciser le champ d'application de l'avant-projet, la déléguée du Ministre a répondu que « la volonté est de viser tant les matières régionales que transférées de la communauté ».

1.2. À l'heure actuelle, la matière est régie par deux décrets, à savoir 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' (ci-après « le décret du 6 novembre 2008 ») et le décret du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie'.

L'option prise à l'époque par les deux législateurs décrets s'appuie sur les observations faites par la section de législation dans son avis 44.566/4-44.567/4¹ donné le 11 juin 2008² sur ces textes à l'état d'avant-projet, qui recommandait d'adopter deux décrets distincts. Les considérations émises alors gardent toute leur pertinence.

Pour les mêmes raisons que celles exposées dans cet avis³, dès lors que l'objectif poursuivi est de couvrir à la fois les matières régionales et les matières communautaires transférées, le législateur décretal doit, comme il l'a fait en 2008, adopter deux décrets, l'un relatif aux matières régionales et l'autre aux matières communautaires, l'un renvoyant éventuellement à l'autre.

Il convient en conséquence que le Parlement adopte un décret dans les matières régionales qui, soit remplace le décret du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie', soit à tout le moins adapte ce décret pour qu'il renvoie désormais au décret en projet pris dans les matières communautaires.

2. La section de législation notait encore dans son avis 44.566/4-44.567/4 précité,

« 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 Communautés⁴.

[...]

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 wallonne⁵ ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour le présent avant-projet.

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1 et *doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 836/1.

² En renvoyant à l'avis 34.215/4 donné le 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', *doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 493/1.

³ Voir, dans le même sens et 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 186bis, 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.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 148/1, pp. 11 et 12.

⁴ *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : Avis 34.215/4, *op. cit.*, pp. 14 et 15.

⁵ *Note de bas de page 19 de l'avis cité* : Avis 34.215/4, *op. cit.*, p. 17.

En effet, comme cela a été exposé plus haut, tel qu'il est rédigé, l'article 4 de l'avant-projet n'exclut pas que les communes soient financées pour accomplir des missions relevant des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté française et de la Région wallonne dans les matières régionales.

Le décret en projet sera revu de manière à ce que, conformément à son article 1^{er}, il ne permette le financement des communes que pour des actions intervenant dans les matières communautaires dont l'exercice est transféré à la Région.

3.1. Aux termes de l'exposé des motifs, l'auteur de l'avant-projet a l'intention de revoir le dispositif du décret du 6 novembre 2008 en recentrant le plan « sur la promotion de l'accès effectif aux droits fondamentaux et sur la lutte contre la pauvreté, la prévention la prévention du radicalisme, la lutte contre l'exclusion sociale et le développement social des quartiers ».

La section de législation n'aperçoit pas clairement ce qui distingue l'article 3 du décret du 6 novembre 2008 de l'article 4, § 4, de l'avant-projet à l'examen.

Certes l'article 3 du décret du 6 novembre 2008 n'est pas formulé comme l'est l'article 4, § 4, de l'avant-projet. Ce dernier vise en effet des actions qui s'articulent autour de deux axes (individuel et collectif) conçus de manière cumulative, dont un des aspects concerne « la lutte contre la privation de l'accès aux droits fondamentaux visés à l'article 23 de la Constitution » tandis que l'article 3, § 1^{er}, du décret du 6 novembre 2008 « vise à favoriser la cohésion sociale et à soutenir les communes qui y œuvrent sur leur territoire » en définissant la cohésion sociale, au paragraphe 2 de la disposition, par référence comme tels aux droits fondamentaux, ceux-ci étant, aux termes du paragraphe 3, « les droits économiques, sociaux et culturels de l'article 23 de la Constitution ».

Il semble en conséquence que sur le fond, les deux dispositifs ont, pour l'essentiel, un objectif identique, à savoir la promotion des droits fondamentaux visés à l'article 23 de la Constitution.

Ceci étant, l'auteur de l'avant-projet n'explicite ni dans l'exposé des motifs ni dans le commentaire de l'article en quoi l'aspect des actions désormais considérées comme prioritaires, de lutte contre la privation de l'accès aux droits fondamentaux couverts par l'article 23 de la Constitution pourrait dorénavant se mesurer, pour déterminer, dans son principe, le droit de tirage de la commune ou du CPAS, à l'aune d'un seul critère de base ⁶, soit le taux de logement public ou subventionné sur le territoire de la commune, alors que sur la base du décret du 6 novembre 2008, l'accès aux subventions s'organise compte tenu d'un

⁶ Il existe certes à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, deux critères subsidiaires en faveur des communes dont le taux de logement public est inférieur à cinq pour cent pour accéder au droit de tirage : soit « le revenu moyen par habitant de la commune est inférieur au revenu moyen par habitant de la Région wallonne », soit l'existence, l'année précédant la programmation concernée – sans qu'il apparaisse clairement s'il s'agit de l'année ou d'un cycle de six ans – d'une convention de partenariat avec la Région dans le cadre du Plan Habitat Permanent.

indicateur basé sur plusieurs variables qui apparaissent encore *a priori* pertinentes au regard du but recherché de cohésion sociale.

La section de législation n'exclut pas pour autant que l'auteur de l'avant-projet puisse considérer que le décret du 6 novembre 2008 fixe actuellement un panel trop large de critères qu'il conviendrait de pondérer différemment ou de revoir s'ils sont par trop diversifiés compte tenu de sa volonté « d'éviter l'éparpillement de l'affectation des moyens du droit de tirage vers des actions qui ne cadrent pas suffisamment avec la finalité centrée du Plan de cohésion sociale », mais l'auteur de l'avant-projet doit, dans l'exposé des motifs ou à tout le moins dans le commentaire de l'article, justifier le changement de méthode.

En l'état actuel du texte en projet, la section de législation doute cependant que ramener l'ensemble des multiples variables de l'indicateur synthétique prévu à l'article 3, § 1^{er}, du décret du 6 novembre 2008 à un critère unique – certainement en l'absence de toute justification – permette de satisfaire, pour la détermination du droit de tirage, au principe de l'égalité de traitement et de non-discrimination non seulement entre les communes ou CPAS bénéficiaires mais aussi, et plus fondamentalement, entre les citoyens destinataires finaux des actions subventionnées, et ce compte tenu de l'ensemble des droits qui sont les leurs et que consacre l'article 23 de la Constitution. Le fait que l'article 8, alinéa 2, de l'avant-projet recourt aux critères de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'aide sociale' et que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 'fixant les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'action sociale de la Région wallonne à l'exception des centres publics d'action sociale de la Communauté germanophone' utilise un éventail assez large de critères, ne semble pas permettre de répondre à la difficulté posée en ce qui concerne le principe du droit de tirage dès lors que ces critères ne seront applicables qu'à la part modulée c'est-à-dire marginale, du montant total de la subvention.

Ce doute est renforcé par la nouvelle logique qui sous-tend l'avant-projet. En effet, le décret du 6 novembre 2008 que l'avant-projet abroge, poursuit un objectif de cohésion sociale défini très largement au regard des composantes économiques et sociales entrant en ligne de compte dans le plan de cohésion sociale à élaborer en vertu de son article 4. C'est sur cette même base définie très largement que l'appel à projet était lancé (articles 6 et 7 actuels) et les projets subventionnés, sélectionnés (articles 9 à 11 actuels).

Tel qu'il est conçu, l'avant-projet à l'examen prend appui sur les projets sélectionnés au départ de cette base très largement définie par le texte en vigueur pour accorder un droit de tirage pour la période 2019-2024 égal, en ce qui concerne la part de base et pour la première année de programmation, à 80% du montant annuel obtenu par la commune ou le CPAS lors de la programmation précédente⁷. Il accorde cependant également un montant qui varie en fonction du chiffre de la population à des communes qui n'ont pas déposé de plan dans le cadre de la programmation précédente. Il est vrai que ce faisant, ces communes se voient réserver un traitement différent de celui qui l'est aux communes qui ont

⁷ Voir l'article 5 de l'avant-projet.

déposé un plan et qui ont été sélectionnées pour la période 2014-2019. Il conviendrait cependant que le commentaire de l'article explique en quoi les montants de la subvention de base ainsi fixés pour la première année de la période (2019-2024) reposent sur des critères suffisamment adéquats pour aboutir à ne pas désavantager les communes qui ont déposé un plan et ont été sélectionnées pour la période en cours (2014-2019) et qui obtiendront un pourcentage du montant qui leur a été alloué au cours de la dernière année de cette période, par rapport aux communes qui n'ont pas introduit de plan et qui obtiennent le bénéfice des montants figurant à l'article 7, § 2, de l'avant-projet.

3.2. L'avant-projet doit être fondamentalement revu sur ces points, *a fortiori* compte tenu du large pouvoir discrétionnaire que l'article 18 de l'avant-projet accorde au Gouvernement sans prévoir aucunement les critères sur la base desquels le Gouvernement prendra sa décision d'approbation, d'approbation partielle ou de refus d'approbation des plans d'action. Ceci n'est pas admissible, l'intervention du Gouvernement devant être encadrée dans le décret par la fixation des éléments essentiels concernant les critères et les modalités d'approbation des plans d'action ⁸.

4. L'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet prévoit que le montant annuel de la part de base de la commune ou du CPAS qui n'a pas déposé de plan dans le cadre de la programmation précédente est fixé à 20.000 euros pour les communes de moins de 10.000 habitants.

L'article 9 confie au Gouvernement le soin de calculer le montant du droit de tirage (part du montant de base et part modulée) attribué à chaque bénéficiaire en application des articles 6 à 8 de l'avant-projet. Toutefois, l'article 11, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet précise que le bénéficiaire ne perçoit pas de droit de tirage si le calcul du droit de tirage annuel donne un résultat inférieur à 40.000 euros. Dans ce cas, le droit de tirage n'est perçu que si deux conditions, énoncées à l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet sont réunies à savoir :

« 1^o un plan commun, tel que visé à l'article 14, § 2, est introduit avec une ou plusieurs communes, ou CPAS en cas de délégation telle que prévue à l'article 3, alinéa 2, dans le cadre d'une association de bénéficiaires faisant l'objet d'une convention d'association ;

2^o la somme cumulée de leur droit de tirage annuel est supérieure à 40.000 euros ».

De deux choses l'une.

Ou les articles 7 à 12 de l'avant-projet sont appelés à s'appliquer pour toute la période 2019-2024 et dans ce cas, la section de législation se demande comment, pour l'année 2019, les communes de moins de 10.000 habitants pourront obtenir le bénéfice des 20.000 euros prévus à l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, combinés avec l'article 11, alinéa 1^{er}, dès

⁸ Voir l'avis 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', *doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121.

lors qu'elles n'auront pas la possibilité de concrétiser le processus de dérogation prévu à l'alinéa 2 de ce même article 11 combiné avec l'article 14, § 2, avant – à tout le moins – les 180 jours qui leur sont impartis pour transmettre un plan commun qu'elles auront établi avec d'autres communes ou CPAS, auquel viendra s'ajouter celui de soixante jours accordés au Gouvernement pour notifier sa décision d'approbation en vertu de l'article 18, alinéa 2, de l'avant-projet. Il y a là une difficulté qui doit être clarifiée.

Ou certaines règles énoncées aux articles 7 à 12 de l'avant-projet sont, en partie, destinées à s'appliquer à la seule année 2019 : dans cette hypothèse, elles doivent faire l'objet de dispositions transitoires, le régime applicable pour les années 2020 à 2024 devant être par ailleurs organisé et se substituer au dispositif actuel.

Quoiqu'il en soit, la portée du dispositif doit être explicitée dans le commentaire des articles afin d'éclairer non seulement le Parlement mais également les communes et CPAS.

5. La section de législation se demande comment il sera possible, tant pour la Région wallonne que pour les bénéficiaires⁹ d'assurer le respect tant des articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' que des articles 57 à 62 du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'¹⁰ dans la mesure où, au travers d'un mécanisme de « droit de tirage », le contrôle des moyens financiers transférés à charge du budget de la Région wallonne portera seulement sur leur consommation sans avoir égard à la réalisation d'objectifs préalablement déterminés avec précision. En effet, une fois la hauteur du droit de tirage calculée conformément aux articles 5 à 12 de l'avant-projet de décret, l'article 13 détermine seulement les catégories de dépenses admissibles au titre de la subvention mais dont les liens avec les « actions » restent flous¹¹. Ni l'article 4, § 4, ni l'article 3, alinéa 1^{er}, rédigés brièvement en termes d'objectifs abstraits, ne constituent des activités concrètes dont la réalisation ou l'absence pourraient faire l'objet d'un constat ou d'un contrôle. Il semble résulter d'une lecture combinée des articles 14, § 1^{er}, 18, alinéa 1^{er}, et 20, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, que chaque bénéficiaire choisira dans le plan approuvé les actions qu'il entend

⁹ Lesquels sont définis à l'article 2 de l'avant-projet de décret.

¹⁰ Selon l'article 57, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011, « Par subvention accordée directement ou indirectement par l'entité, dénommée ci-après, l'instance subsidiaire, il faut entendre toute forme de soutien financier que cette instance accorde, dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général, à une activité organisée par un tiers, quelle que soit la dénomination de cette activité, à l'exception des dotations ».

¹¹ L'article 13 de l'avant-projet contient plusieurs mentions des « actions » en rapport avec le personnel engagé « de manière spécifique pour la réalisation des actions du plan », avec des « rénovations légères des locaux affectés au plan » ou des « frais visant la mise en œuvre d'une action directement liée ou complémentaire au plan » – la section de législation observe qu'il s'agit là davantage d'une forme de subvention indirecte de l'action – mais ces mentions restent en défaut de définir de quelles actions il s'agit. Sans doute la réponse se trouve-t-elle, du moins partiellement, dans l'article 14, § 1^{er}, où il est question de la rédaction par le bénéficiaire d'un « plan d'action » mais le texte en projet n'établit ce lien de manière formelle.

réaliser à charge de la tranche annuelle du droit de tirage qui lui aura été ouvert. Il en résulte que le dispensateur de moyens budgétaires n'a aucune prise sur leur destination. En matière de financement public, de surcroît conçu dans un cadre organique, il ne se conçoit pas que l'affectation de ressources budgétaires se fasse sans un minimum d'encadrement juridique.

À cet égard, l'article 29 de l'avant-projet appelle une critique encore plus fondamentale puisque le Gouvernement y reçoit une habilitation très largement dépourvue d'encadrement :

– l'octroi de moyens supplémentaires « pour soutenir des actions menées dans le cadre du Plan par des associations partenaires », sans préciser l'importance de ces moyens supplémentaires, ni quelles actions seront menées, ni comment seront choisies les « associations partenaires », au risque de ne pas respecter le principe d'égalité ;

– la fixation des modalités de rétrocession de ces moyens supplémentaires à ces associations partenaires, sans fixer les éléments essentiels de cette subvention en cascade ;

– la dispense de respecter le mode de répartition des ressources budgétaires prévu aux articles 5 à 11 (lire 12) de l'avant-projet.

Par ailleurs, la section de législation attire l'attention sur le respect des exigences du système européen des comptes SEC 2010, qui est le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 'relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne'.

6. Eu égard au caractère fondamental des observations qui précèdent, et à l'importance du réexamen et des modifications de l'avant-projet qu'elles appellent, la section de législation n'a pas poursuivi l'examen particulier des dispositions de ce dernier.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY