CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.305/4
du 14 novembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre III de la Deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère'

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Le 21 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre III de la Deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2016.

*

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

1. L'article 5 du projet repose notamment sur les articles 152/1, alinéa 1er, 152/2 et 152/3, § 1er, alinéa 1er, du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : « le Code ») qui spécifient que le Gouvernement agit sur proposition du Comité de coordination pour fixer, respectivement, le contenu et la forme du module d'accueil, le contenu de l'information relative aux droits et devoirs de toute personne résidant en Belgique et la procédure de réalisation et le contenu du bilan social.

De même, l'article 10 du projet repose sur l'article 152/6, alinéa 2, du Code qui prévoit que le Gouvernement agit sur proposition du Comité de coordination afin de fixer les modalités d'organisation de l'orientation vers le dispositif d'insertion socioprofessionnelle.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que le Gouvernement agirait sur la base de propositions émises par le Comité de coordination. Il convient, dès lors, de veiller au respect de cette formalité. Le cas échéant, dans l'hypothèse où le projet viendrait à être modifié suite à ces propositions, celui-ci devra être resoumis à la section de législation.

2. L'article 12, § 2, de la section 1re, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose que :

> « Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Les fondements juridiques du projet d'arrêté doivent être définis avec précision. Les dispositions qui font simplement partie du cadre juridique de l'arrêté ne doivent pas être reprises au sein des visas du préambule [1].

En l'espèce, à l'alinéa 1er, il convient de remplacer la référence aux articles 150 à 165 du Code par une référence aux articles 152, alinéa 4, 152/1, alinéa 1er, 152/2, 152/3, § 1er, alinéa 1er, § 2, alinéa 2, § 3, alinéa 3, § 4, 152/4, § 1er, alinéas 2 et 3, 152/5, § 1er, alinéas 2 et 3, 152/6, alinéas 1er et 2, 152/7, § 2, 152/10, alinéa 2, 152/11, alinéa 2, 153/3, alinéa 2, 153/5, alinéa 2, 153/6, alinéa 3, 153/7, alinéa 2, 153/8, alinéa 1er, 154/1, alinéa 3, 154/2, 154/4, alinéa 3, 155/2, 155/3, alinéa 2, 155/6, alinéa 3, du Code, remplacés ou modifiés par les décrets des 27 mars 2014 et 28 avril 2016.

Il convient également de viser l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 [2].

2. À l'alinéa 2, il n'est pas nécessaire de préciser les articles du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (ci-après : « le Code réglementaire ») qui sont modifiés par le projet [3].

Du reste, les articles cités par le projet ne sont pas tous modifiés par celui-ci.

Les termes « , les articles 236 à 255 » seront, dès lors, omis.

3. Dès lors que le projet d'arrêté intervient dans le cadre des compétences de la Région wallonne reposant sur les articles 128, § 1er, et 138 de la Constitution, le rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des hommes et des femmes relève de l'article 4, 2°, du décret du 3 mars 2016 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

Par conséquent, à l'alinéa 5, c'est à cette disposition qu'il convient de se référer, en lieu et place de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales'.

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 22 à 28.

[2] Voir par exemple l'article 12, 2°, du projet.

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 29 et 30.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

4. Dès lors que la consultation de la Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère et de la Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie ne constitue pas des formalités obligatoires, il convient de supprimer les alinéas 6 et 7. La mention de ces consultations peut toutefois faire l'objet de deux considérants [4].

DISPOSITIF

Article 2

La définition reprise par l'article 236, 6°, en projet figure déjà au sein de l'article 150, alinéa 1er, 10°, du Code.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier.

La définition reprise par l'article 236, 6°, en projet sera donc omise.

Article 5

1. À l'article 237/2, § 1er, alinéa 1er, en projet, il convient de préciser quels sont les organismes reconnus par les pouvoirs publics qui sont ainsi visés. S'agit-il des organismes reconnus par les pouvoirs publics visés par les articles 152/4, § 1er, alinéa 2, et 152/5, § 1er, alinéa 2, ou y en a-t-il d'autres ?

La disposition sera clarifiée sur ce point.

2. L'article 152/1, alinéa 1er, du Code précise que « [l]e contenu et la forme du module d'accueil visé à l'article 152, alinéa 1er, 1°, sont fixés par le Gouvernement ». Ce même article 152/1 précise, en son alinéa 2, que

« [l]e module d'accueil comprend, au minimum :

1° une information sur les droits et devoirs de toute personne résidant en Belgique ».

L'article 152/2 du Code dispose :

« le Gouvernement sur la proposition du Comité de coordination visé à l'article 152/9 fixe le contenu de l'information visée à l'article 152/1, alinéa 2, 1°. Il est harmonisé de

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

telle sorte qu'il s'applique quel que soit l'organisme qui dispense l'information en région de langue française ».

L'article 237/2, § 3, alinéa 2, du Code réglementaire énonce que

« [l]'information sur les droits et devoirs porte au moins sur les thématiques suivantes : les droits et devoirs consacrés par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que les droits et devoirs des bénéficiaires en matière de santé, de logement, de mobilité, d'emploi, de formation et d'enseignement »,

ces thématiques constituant ainsi le socle commun de l'information à dispenser.

La modification apportée à l'article 237/2, § 3, alinéa 3, du Code réglementaire par l'article 5 du projet a pour effet de conférer au Comité de coordination la compétence, non plus – comme c'est le cas aujourd'hui – de proposer un contenu harmonisé du socle commun des thématiques, mais le pouvoir de valider le contenu harmonisé de socle tel que fixé par le Gouvernement.

Or, l'article 152/9, alinéas 2 et 3, du Code précise les missions du Comité de coordination comme suit :

« Le Comité de coordination a pour mission de transmettre au Gouvernement, tout les deux ans, une évaluation du fonctionnement et de la gestion du parcours d'intégration et des propositions visant à améliorer celui-ci. Il propose dans ce cadre au Gouvernement la liste des indicateurs statistiques à adopter pour permettre l'identification des besoins et l'évaluation de la politique d'intégration.

Le Gouvernement peut, à tout moment, solliciter que le Comité de coordination lui transmette une évaluation et des propositions telles que visées à l'alinéa 2 ».

Il n'apparait pas que la compétence de valider pourrait s'inscrire dans la prévision des missions ainsi conférées au Comité de coordination par le décret.

La disposition sera revue en conséquence pour attribuer l'approbation du contenu harmonisé du socle commun des thématiques au Gouvernement ou, le cas échéant, au Ministre.

Article 9

1. Afin de donner une portée utile à la formation relative à l'intégration des personnes étrangères, l'interculturalité et les thématiques visées par l'article 152/5, § 2, du Code, il convient de préciser le délai dans lequel le formateur à la citoyenneté doit avoir suivi et réussi la formation.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Article 11

1. À l'article 238, § 2, en projet, au 3°, dès lors que les mots « son inscription » sont utilisés deux fois, il convient d'insérer les mots « chaque fois » entre le mot « sont » et les mots « remplacés par ».

2. L'article 238, § 3, en projet, outre qu'il est trop restrictif dès lors qu'il ne vise que les seuls ressortissants turcs, est inutile dès lors que l'article 152/7, § 3, alinéa 2, du Code prévoit déjà que les ressortissants d'États ayant conclus des conventions d'association avec l'Union européenne sont dispensés des obligations relatives au parcours d'intégration.

Le 5° sera omis.

Article 12

1. Il ressort de l'article 152/7, § 1er, du Code que :

> « Sauf cas de force majeure dûment attestée, le primo-arrivant se présente au centre compétent dans un délai de 3 mois à dater de la commande de son titre de séjour de plus de 3 mois dans une commune de la région de langue française, afin de s'inscrire au module d'accueil visé à l'article 152, alinéa 2, 1° ».

Par conséquent, le Gouvernement n'est pas autorisé à adopter l'article 238/1, alinéa 1er, en projet dès lors que cette disposition fixe un point de départ pour le délai de trois mois qui diffère de celui prévu par l'article 152/7, § 1er, du Code.

2. À l'article 238/1, alinéa 4, en projet, dès lors que l'article 152/7, § 2, du Code renvoie à l'attestation visée à l'article 152/3, § 4, du Code, il convient de se référer à cette dernière disposition plutôt qu'à l'article 152/7, § 2, du Code.

Article 13

Il convient de préciser le moment à partir duquel le délai visé à l'article 152/7, § 2, du Code est suspendu jusqu'à la date de réception de la notification.

Article 18

À l'article 18, c), la référence au paragraphe 1er, alinéa 1er, 7°, de l'article 240/3 du Code n'est pas pertinente. Elle sera remplacée par une référence au paragraphe 1er, alinéa 2, 7°, de cette disposition.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Article 21

L'article 242/1, alinéa 1er, 4°, en projet (article 21, c), du projet) impose au demandeur d'agrément de joindre au dossier de sa demande « les contrats de travail […] des membres de [son] personnel ». Les articles 32, b), et 37, b), du projet contiennent la même exigence.

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires, en ce qu'elle impose la transmission systématique des contrats de travail des travailleurs dans un organisme qui sollicite un agrément, une telle exigence est disproportionnée aux finalités qu'elle poursuit, à savoir la vérification du respect des conditions d'agrément.

Elle porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint l'organisme demandeur à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la remise de la copie de déclarations en matière de sécurité sociale comme le prévoit déjà le texte du même article en projet, permettent d'arriver aux buts poursuivis par la disposition à l'examen [5].

Les dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

[5] Voir, dans le même sens, l'avis 36.035/4 donné le 17 novembre 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2003 'portant exécution du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', en particulier l'observation sous l'annexe 2 et la note de bas de page 6 ; l'avis 37.090/4 donné le 25 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 3 juin 2004 'portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales' ; l'avis 37.280/4 donné le 21 juin 2004 sur un projet devenu l'arrêté du 12 mai 2005 'portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire' ; l'avis 37.373/4 donné le 5 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2004 'portant exécution du décret relatif à l'agrément et au subventionnement des services « Espaces-Rencontres »' ; l'avis 46.926/4 donné le 13 juillet 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 'portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions', en particulier l'observation sous l'article 22 et les références en note de bas de page 7 et l'avis 47.714/4 donné le 8 février 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2010 'portant application du décret du 30 avril 2009 relatif à l'agrément en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions aux réseaux et aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes ainsi qu'à la reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations'.
Voir également l'avis 34.655/4 donné le 8 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 'relatif à l'insertion sociale' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 515/001, pp. 18-22).

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Article 23

1. L'article 243/1 en projet prévoit une subvention forfaitaire couvrant les éléments décrits à l'article 153/7 du Code « auxquels s'ajoute le coût employeur d'une personne supplémentaire chargée de réaliser le bilan social ».

Cependant, compte tenu du principe de légalité des subventions, à défaut d'habilitation légale, il n'appartient pas au Gouvernement d'instaurer une nouvelle subvention.

Cela étant, il résulte de l'article 153/7 du Code que la subvention qui est instaurée par cette disposition couvre « au moins » les rémunérations de la personne chargée de la direction, de la personne chargée de la gestion administrative et financière et du coordinateur de projet, ainsi que le cofinancement de la rémunération « d'au moins » trois responsables de projet.

Le Gouvernement peut donc inclure, au sein de la subvention prévue par l'article 153/7, la prise en charge du coût employeur d'une personne chargée de réaliser le bilan social.

Par conséquent, le dispositif sera revu de telle sorte que la prise en charge du coût employeur d'une personne chargée de réaliser le bilan social n'apparaisse pas comme s'ajoutant aux dépenses visées par l'article 153/7 mais apparaisse, au contraire, comme en faisant partie.

2. Par ailleurs, dans un souci de lisibilité, la formulation de l'article 243/1, alinéa 1er, 1°, en projet sera revue comme suit :

« 1° d'un montant forfaitaire couvrant les frais de personnel et de fonctionnement définis sur la base des éléments décrits à l'article 153/7, alinéa 1er, 1°, 2°, 3° et 4° du Code, comprenant [6] notamment le coût employeur d'une personne chargée de réaliser le bilan social et qui dispose d'un profil équivalent à celui défini à l'article 242 pour la personne chargée de la coordination des projets ; le montant ainsi alloué à chaque centre est au minimum équivalent à celui reçu par le centre, pour l'exercice 2015, pour ses missions décret, duquel sont déduits la part allouée pour les frais de fonctionnement et la subvention facultative complémentaire ; ».

3. À l'article 243/1, alinéa 2, en projet, la notion de « subventions fixes » ne fait référence à aucune des notions utilisées à l'alinéa 1er.

Le dispositif sera revu en conséquence.

[6] Voir l'observation n° 1 formulée en lien avec l'article 23.

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Article 24

De l'accord du délégué du Ministre, à l'article 24, a), du projet, il convient également de viser l'article 153/7, alinéa 1er, 2°, du Code.

Article 26

1. De l'accord du délégué du Ministre, à l'article 245/1, 1°, les termes « agréés ILI ou subventionnés dans le cadre de l'appel à projets mentionné à l'article 250/2 et » seront supprimés.

2. Dès lors que cette disposition définit la notion de « primo-arrivants », l'utilisation du terme « primo-arrivants » renvoie nécessairement aux conditions posées par l'article 150, alinéa 1er, 3°, du Code. Par conséquent, à l'article 245/1, 2°, en projet, les termes « et répondant aux conditions de l'article 150, alinéa 1er, 3° » sont inutiles.

3. La notion de « population étrangère » telle qu'elle est utilisée à l'article 245/1, 4°, en projet n'est pas, comme telle, définie. En revanche, le Code définit, en son article 150, alinéa 1er, 1° et 2°, les notions de « personnes étrangères » et de « personnes d'origine étrangère ». Les mots « la population étrangère » seront donc remplacés par ceux de « personnes étrangères » et, le cas échéant, y seront ajoutés, si telle est bien l'intention de l'auteur, ceux de « et d'origine étrangère ».

Article 31

1. L'article 248, 3°, en projet n'est pas pertinent. En effet, l'article 237/8 auquel il est renvoyé, s'il définit l'objectif, le contenu et le déroulement d'un bilan socioprofessionnel, ne fixe aucune condition de qualification du personnel chargé d'une mission d'insertion socioprofessionnelle.

2. À l'article 248, alinéa 2, 1° à 4°, en projet, il convient de préciser que l'article 154 qui est visé appartient au Code.

La disposition sera revue en conséquence à la lumière de ces observations.

Article 33

1. La vocation d'un appel à projets est en l'occurrence l'octroi de subventions. Tel que présenté par l'article 250/2 en projet et par l'article 251/1 en projet, l'appel à projets d'initiatives locales d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère ne paraît pas nécessairement lié à l'octroi de la subvention visés à l'article 251/1 en projet. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il conviendrait de prévoir expressément, au sein de

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

l'article 250/2 en projet, le principe de la subvention, tout en renvoyant à l'article 251/1 en projet pour ses modalités d'octroi.

2. Le délégué du Ministre précise que la volonté de l'auteur du projet est d'organiser un appel à projets durant le premier trimestre de l'année, un appel pouvant être organisé tous les deux ans. Dans un souci de clarté, les termes « organisé bisannuellement dans le premier trimestre » seront, dès lors, remplacés par les termes « organisé tous les deux ans, son lancement et son attribution devant intervenir durant le premier trimestre de l'année concernée ».

3. À l'article 250/2, alinéa 1er, en projet, il convient de préciser que ce sont les articles 152/4, « § 1er », alinéa 2, 4°, et 152/5, « § 1er », alinéa 2, 4°, du Code qui sont visés.

4. En outre, la référence à « l'article 152/6, alinéa 2, 4°, du Code » sera remplacée par une référence à « l'article 152/6, alinéa 1er, 4°, du Code ».

Article 34

1. Il ressort de l'article 154/4, alinéa 3, du Code que le montant de la subvention est notamment déterminé en fonction de l'inscription de l'organisme dans les réseaux existants (4°), de la formation des formateurs (5°), et de la méthodologie appliquée (6°). L'article 251, § 1er, en projet, dès lors qu'il ne tient pas compte de ces différents critères, méconnaît l'article 154/4, alinéa 3, du Code et porte atteinte à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le dispositif doit, dès lors, être revu sur cette base.

2. Il ressort de l'article 154/4 du Code que les subventions accordées aux initiatives locales d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère menées par un pouvoir public local ou une association sans but lucratif couvrent les dépenses « de personnel et de fonctionnement » directement liées à la réalisation des initiatives locales d'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère.

Par conséquent, à l'article 251, § 1er, alinéa 1er, les termes « les frais de personnel, de gestion et d'activités » seront remplacés par les termes « les frais de personnel et de fonctionnement ».

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡

Article 35

1. À l'article 251/1, alinéa 1er, en projet, dès lors qu'un appel à projets entraîne, par définition, l'octroi d'une subvention, les termes « peut être » seront remplacés par le terme « est ».

2. L'article 251/1 se réfère « aux opérateurs visés à l'article 250/2, alinéa 2 ». Cette référence n'est cependant pas pertinente dès lors que cet alinéa concerne les candidats à l'appel à projets. Or, à l'évidence, la subvention concerne uniquement les opérateurs retenus à l'issue de l'appel à projets.

Le dispositif sera, dès lors, modifié en conséquence.

Article 38

Il ressort de l'article 155/6 du Code que les subventions accordées aux organismes d'interprétariat en milieu social couvrent les dépenses « de personnel et de fonctionnement » directement liées à la réalisation des missions visées à l'article 155 du Code.

Par conséquent, à l'article 255, § 1er, alinéas 1er et 2, les termes « les frais de personnel, de gestion et d'activités » seront remplacés par les termes « les frais de personnel et de fonctionnement ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

‡LW-BELQQCBAC-GADAFVT‡