



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.656/4
du 22 janvier 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
à la Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'

Le 12 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours *, sur un avant-projet de décret 'relatif à la Promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 janvier 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 janvier 2018.

*

* Par courriel du 13 décembre 2017.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

1. Ainsi que le précise l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'adoption de celui-ci a pour objet de « créer un nouvel instrument financier destiné à soutenir des projets de promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité », projets qui étaient financés, jusqu'à la 6^{ème} réforme de l'État, par le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI), lequel relevait de l'autorité fédérale¹.

Le FIPI finançait des projets en matière d'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, de dialogue interculturel et de lutte contre les discriminations.

L'avant-projet vise principalement à « renforcer l'action de la Communauté française dans les trois domaines d'actions suivants :

- l'éducation des jeunes à la citoyenneté dans un contexte multiculturel ;
- le dialogue interculturel et la lutte contre le racisme ;
- les droits des personnes migrantes, en particulier les femmes ».

Il convient de vérifier que chaque domaine relève bien de la compétence de la Communauté française.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Interrogée sur la question de savoir, depuis l'arrêt du financement du FIPI par le pouvoir fédéral depuis 2014, sur la base de quels textes (décret et arrêtés) la Communauté française, le cas échéant, subventionne des projets en matière de promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité, la déléguée a indiqué ce qui suit :

« Depuis 2015, différents appels à projets promouvant la citoyenneté et l'interculturalité ont été lancés chaque année sur base des décrets budgétaires initiaux annuels.

Plus précisément :

- Décret du 17 décembre 2014 contenant le Budget des dépenses pour l'année budgétaire 2015 ;
- Décret du 10 décembre 2015 contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2016 ;
- Décret du 14 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2017 ».

2. Compte tenu de son objet, l'on peut considérer que l'avant-projet relève de la compétence de la Communauté française en matière de culture sur la base de l'article 4, 7° (politique de la jeunesse ²) et 8° (l'éducation permanente ³ et l'animation culturelle), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Interrogée sur la compétence de la Communauté française, la déléguée de la ministre souligne le caractère transversal de l'avant-projet :

« Historiquement, le FIPI, géré par le fédéral, déléguait aux entités fédérées, en ce compris la Communauté française, une enveloppe budgétaire en vue de promouvoir des projets favorisant l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, la prévention des discriminations et le dialogue interculturel.

À la suite du transfert d'une partie de ses moyens vers les entités fédérées intervenus dans le cadre de la 6^e réforme de l'État, les entités francophones se sont partagé les recettes. 1.450.000€ sont restés à la Fédération Wallonie-Bruxelles et ont été intégrés au budget des dépenses.

Conformément à la Déclaration de politique communautaire, le Gouvernement a décidé, lors de sa réunion du 29 avril 2015, de créer un nouvel instrument financier, s'inscrivant dans la continuité du FIPI, et destiné à soutenir des projets de promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité.

En effet, la Déclaration de politique communautaire rappelait que 'Faisant suite à la sixième réforme de l'État, qui prévoit la suppression du fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI) et le transfert partiel des moyens aux entités fédérées, le Gouvernement proposera la mise en place d'un dispositif simplifié, en concertation avec les secteurs et acteurs concernés (jeunesse, éducation permanente, etc.), en soutien à des projets favorisant la citoyenneté active, la promotion de la démarche interculturelle et le travail culturel d'appropriation de la langue française'. (DPC 2014-2019 Fédérer pour réussir, point X.3 Vivre ensemble, p 49)

Ce nouveau dispositif repose donc transversalement sur une conjonction de compétences détenues par la Communauté française, telles que l'éducation permanente, la culture, la jeunesse ou encore la formation intellectuelle, morale et sociale, prévues à l'article 4, 7°, 8° et 14° de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Ces compétences sont conjuguées pour servir les objectifs d'égalité des chances relatif[s] au vivre ensemble et à la diversité culturelle.

Le décret a donc été construit sur cette logique de transversalité et, dans ce contexte, a directement été rattaché au portefeuille ministériel de l'Égalité des chances. Ainsi, vous noterez que le Conseil de la Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité est composé de membres issus notamment de l'éducation permanente, de la jeunesse, de la culture, de l'égalité des chances et des politiques transversales. Un avis sur l'avant-projet de décret a d'ailleurs été sollicité auprès des organes consultatifs concernés, à savoir la Commission consultative des Organisations de

² Ce qui explique le fait, pour l'auteur de l'avant-projet, d'avoir consulté, pour avis, la commission consultative des maisons et centres de jeunes et la commission consultative des organisations de jeunesse.

³ Ce qui justifie la consultation, pour avis, du Conseil supérieur de l'Éducation permanente.

jeunesse, la Commission consultative des Maisons et Centres de jeunes ainsi que le Conseil supérieur de l'Éducation permanente ».

3. Toutefois, il peut ne pas être exclu que sous certains aspects, principalement celui visant à promouvoir des projets en matière de droit des personnes migrantes, en particulier les femmes, l'avant-projet concerne davantage la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, laquelle constitue une matière personnalisable (aide aux personnes) au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la même loi spéciale du 8 août 1980. L'article 11, § 1^{er}, 2^o, a), III, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret, prévoit en effet que l'examen sur le fond des projets soumis vérifie s'ils rentrent dans le domaine d'actions relatif notamment à « [l]a protection et la promotion des droits des personnes migrantes, en particulier les droits des femmes, [lequel] a pour objectifs de sensibiliser et d'informer les personnes migrantes et les personnes qui les accompagnent sur leurs droits, ainsi que la défense des victimes de discrimination en les encourageant à faire valoir leurs droits ».

Il convient de souligner que dans l'avis n° 59.224/VR ⁴ donné le 19 mai 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', le Conseil d'État a précisé la notion de politique d'accueil et d'intégration des immigrés au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, indiquant notamment :

« 1. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après 'la loi spéciale du 8 août 1980'), les Communautés sont compétentes, dans le cadre des matières personnalisables visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, pour régler, en matière d'aide aux personnes, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁵, les Communautés sont compétentes :

'En matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés, notamment pour :

1° L'intervention dans les frais de voyage de la famille des travailleurs migrants ;

2° L'octroi d'une indemnité aux personnes appelées à aider moralement et/ou religieusement les travailleurs migrants ;

3° La liquidation des frais inhérents aux activités déployées en vue de l'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles, afin de faciliter leur adaptation et d'améliorer la compréhension entre Belges et étrangers ;

4° La publication de brochures d'information pour travailleurs migrants dans les langues utilisées par ceux-ci ;

⁴ Avis n° 59.224/VR donné le 19 mai 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2016 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1901/1, pp. 24-37.

⁵ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Exposé des motifs (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, pp. 7-8).

5° L'octroi d'une subvention à l'ASBL 'Centre d'initiation pour réfugiés et étrangers' et aux services communaux, pour l'organisation de cours de langues ;

6° L'octroi de subsides aux communes et aux services publics pour l'édition de publications à l'intention des travailleurs migrants ;

7° L'octroi de subsides aux comités régionaux d'accueil, aux conseils consultatifs communaux et aux associations créées par les travailleurs migrants ;

8° L'achat de matériel didactique pour l'organisation de cours de langues à l'intention des immigrés'.

La compétence des Communautés en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés⁶ est interprétée de manière large⁷ et n'est pas non plus limitée aux aspects présentant uniquement un caractère communicationnel, pas plus qu'elle ne se trouve limitée par un critère de volontariat⁸.

2. La circonstance que les Communautés sont compétentes en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés n'emporte pas que ce n'est qu'à ce titre que des politiques favorisant l'intégration des immigrés peuvent être menées. Ainsi, les politiques menées en matière d'enseignement⁹, de formation

⁶ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : En exécution de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice de la compétence qui était la sienne en la matière (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', disposition abrogée par le décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', le siège du transfert figurant à l'article 3, 7°, de ce décret).

⁷ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Dans son avis n° 26.915/3 donné le 7 octobre 1997 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 28 avril 1998 'inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 1997-1998, n° 868/1, p. 48), la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Mede rekening houdend met de evolutie die de problematiek van de inwijkelingen sinds 1980 heeft ondergaan, kan aangenomen worden dat het beleid ten aanzien van allochtonen, vluchtelingen en woonwagenbewoners in die bevoegdheidsomschrijving ingepast kan worden ».

Dans son avis n° 39.856/3 donné le 21 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 14 juillet 2006 'tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 850/1, p. 85), la section de législation du Conseil d'État a relevé :

« 3. Krachtens artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen. Onder deze bevoegdheid kan het opzetten van een inburgeringsregeling, zoals omschreven in het ontworpen artikel 2, 1°, worden begrepen, waarbij deze regeling niet noodzakelijkerwijze dient te worden beperkt tot personen die niet de Belgische nationaliteit bezitten. Evenmin dient zij te worden beperkt tot regelingen met een vrijwillig karakter, zodat de gemeenschappen bij de uitoefening van hun bevoegdheid aan de betrokkenen verplichtingen vermogen op te leggen ».

⁸ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Outre l'avis n° 39.856/3 précité, voir l'avis n° 55.083/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 de la Région wallonne 'remplaçant le livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 992/1, p. 23) et l'avis n° 58.723/4 donné le 18 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016 de la Région wallonne 'modifiant le Livre II du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 417/1, p. 12).

⁹ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : L'article 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

professionnelle, d'emploi, de logement¹⁰⁻¹¹, ..., peuvent également contribuer à la réalisation de l'objectif consistant à intégrer les personnes étrangères ou d'origine étrangère ».

Compte tenu de l'interprétation large qui est donnée à la notion de politique d'accueil et d'intégration des immigrés, il est permis de considérer que des actions relatives aux droits des personnes migrantes peuvent relever de cette politique et constitue une matière transférée à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

En raison du champ d'application différent de l'avant-projet, selon qu'il relève de la compétence en matière culturelle ou de celle en matière d'aide aux personnes, il convient de préciser clairement dans l'exposé des motifs que le législateur décréte entend légiférer sur la base de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 et d'en tirer toutes les conséquences qui s'en suivent dans la mise en application concrète du décret.

[...]

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;

[...] ».

¹⁰ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir l'avis n° 39.536/VR de la section de législation du Conseil d'État donné le 24 janvier 2006 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 15 décembre 2006 'houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode' obs. 3.1 et 3.2 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 824/1, pp. 48-50).

¹¹ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 101/2008 du 10 juillet 2008 : « B.9.1. D'après l'exposé des motifs, le décret [du 15 décembre 2006] s'inscrit dans la mise en œuvre de la politique flamande du logement. Un des objectifs poursuivis par celle-ci est l'amélioration constante de la qualité de la vie dans les quartiers, la promotion de l'intégration des habitants dans leur environnement social et la promotion de chances égales pour chacun. Un des moyens mis en œuvre à cette fin est l'encouragement de la mixité sociale. Dans cette optique, la connaissance de base du néerlandais permet d'améliorer la communication entre le locataire et le bailleur et augmente en conséquence la convivialité et la sécurité dans les logements (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 5).

B.9.2. L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'État annonçait, dans son article 1^{er}, que le décret réglait une matière 'régionale et communautaire' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 824/1, p. 33), en raison de la présence dans le texte d'obligations en matière d'apprentissage de la langue et d'inscription dans le parcours d'inscription civique organisé par le décret du 28 février 2003. La section de législation du Conseil d'État a considéré que, 'cette manière de voir ne [pouvait] être suivie'. Il a estimé que 'l'obligation visée est en effet une obligation à laquelle il doit être satisfait pour pouvoir être inscrit en qualité de candidat-locataire ou pour pouvoir louer une habitation sociale de location, et s'inscrit par conséquent dans le cadre de la compétence de la Région flamande en matière de logement' (*ibid.*, p. 49).

Afin de se conformer à cet avis du Conseil d'État, le législateur décréte a adopté les dispositions attaquées au titre de ses compétences régionales, en application de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980. B.10.1. La circonstance qu'une norme décréte, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur régional. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, le législateur régional rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les dispositions de l'avant-projet portent sur des matières culturelles qui entrent dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques'. Il doit être rappelé qu'en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe général contenu dans l'article 4 de la loi du 16 juillet 1973, la reconnaissance et le subventionnement des associations doivent être organisés de manière à éviter toute discrimination pour des motifs idéologiques ou philosophiques.

De même, les règles de composition du Conseil de la Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité doivent être établies dans le respect de l'article 7 de la même loi.

2. En matière culturelle, le respect du principe de légalité est renforcé par l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 qui dispose :

« Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents ;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas ».

Selon la section de législation¹², cette disposition n'exclut pas que le législateur décretaal accorde des délégations au Gouvernement. Ces délégations ne peuvent cependant être telles qu'elles transfèreraient au Gouvernement le soin de fixer les règles qui sont essentielles pour la reconnaissance. Autrement dit, les habilitations au Gouvernement doivent être limitées à l'exécution de principes fixés par le décret.

Parmi les délégations accordées au Gouvernement, aucune n'est apparue excessive.

3. La compétence de la Communauté française pour les matières culturelles, au sens de l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' comprend celle en matière d'éducation permanente (article 4, 8°).

¹² Voir l'avis du Conseil d'État n° 35.059/2 donné le 19 mai 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 432/1, pp. 37-42, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/35059.pdf>.

Sur cette base, la Communauté française a notamment adopté le décret du 17 juillet 2003 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente'. Son article 1^{er} dispose :

« Art. 1^{er}. § 1^{er}. Le présent décret a pour objet le développement de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente visant l'analyse critique de la société, la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives, le développement de la citoyenneté active et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective d'émancipation individuelle et collective des publics en privilégiant la participation active des publics visés et l'expression culturelle.

§ 2. Cet objet est assuré par le soutien aux associations qui ont pour objectif de favoriser et de développer, principalement chez les adultes :

- a) une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société ;
- b) des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation ;
- c) des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique.

§ 3. La démarche des associations visées par le présent décret s'inscrit dans une perspective d'égalité et de progrès social, en vue de construire une société plus juste, plus démocratique et plus solidaire qui favorise la rencontre entre les cultures par le développement d'une citoyenneté active et critique et de la démocratie culturelle ».

Dans le cadre de cette législation, une association peut être reconnue et subventionnée notamment pour des actions dans les domaines suivants, précisés sous forme d'« axes » à l'article 3 du décret du 17 juillet 2003 : axe 1 « Participation, éducation et formation citoyennes » et axe 4 « Sensibilisation et Information ».

L'objet de l'avant-projet présentement examiné apparaît se rapprocher fortement des domaines d'actions tombant dans le champ d'application du décret du 17 juillet 2003. Il est ainsi relevant de constater que le commentaire de l'article 10 de l'avant-projet, lequel détermine les conditions particulières des appels à projets « Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité », reprend en partie mot pour mot le prescrit de l'article 1^{er} du décret du 17 juillet 2003.

Interrogée sur le risque de double-emploi entre l'avant-projet de décret et celui relatif à l'éducation permanente, la déléguée de la ministre a indiqué ce qui suit :

« Non, il ne risque pas d'y avoir double emploi avec le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'Éducation permanente. L'avant-projet de décret en question contient un objectif ciblé, à savoir celui de promouvoir la citoyenneté et l'interculturalité. La démarche d'éducation permanente reprise dans le commentaire des articles ne constitue pas un objectif en soi, mais un moyen pour mener à bien les projets.

Le décret 'Éducation permanente', quant à lui, reste généraliste et encourage plutôt une démarche spécifique dans le développement des actions sur le terrain. De nombreux décrets 'spécialisés' lui sont complémentaires et diverses associations

agréées en Éducation permanente le sont aussi dans d'autres dispositifs communautaires ou régionaux (éducation à l'environnement, actions de cohésion sociale, etc...).

On pourra considérer que les deux dispositifs sont complémentaires.

Ainsi, une association qui reçoit des subsides structurels dans le cadre du décret 'Éducation permanente' ne peut être exclue de l'appel à projets PCI. Elle devra toutefois démontrer que le projet pour lequel elle demande un soutien n'est pas encore financé dans le cadre de ce décret. *A contrario*, les associations n'étant pas reconnues en Éducation permanente (et elles sont majoritaires dans les appels à projets diffusés depuis 2015) sont également habilitées à solliciter un soutien dans le cadre du décret PCI ».

Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il y a lieu de compléter le dispositif en manière telle qu'un cumul de subventions soit interdit.

4. Ainsi qu'il ressort de certaines observations particulières formulées ci -après, la portée de certaines dispositions de l'avant-projet gagnerait à être explicitée dans le commentaire des articles, lequel, dans la version communiquée à la section de législation, est particulièrement peu disert, se limitant en effet à paraphraser les dispositions en projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, les mots « peut compléter » seront remplacés par le mot « peut déterminer ».

2. Pour la clarté, au paragraphe 2, alinéa 3, il sera précisé que la règle concerne les candidats « experts ».

3. Au paragraphe 3, alinéa 2, dès lors que la seconde phrase peut également valoir pour un membre réputé démissionnaire en vertu de l'alinéa 1^{er}, il convient de faire de cette seconde phrase un alinéa 3. Par ailleurs, le remplacement peut également concerner des représentants de l'administration ou du ministre, mentionnés dans le paragraphe 1^{er}. Enfin, le remplacement peut concerner des membres ayant concrètement démissionné. En conséquence, il est suggéré de rédiger l'alinéa 3 comme suit :

« Le membre démissionnaire est remplacé par une personne désignée conformément aux paragraphes 1^{er} et 2, pour achever le mandat ».

4. Il convient de compléter le paragraphe 3 par un nouvel alinéa consacrant dans le dispositif le principe qu'exprime le commentaire de l'article en ce qui concerne le renouvellement d'un membre remplaçant. La section de législation suggère de rédiger cet alinéa comme suit :

« Le renouvellement d'un membre en qualité d'expert est considéré comme le premier mandat de la personne ayant remplacé un membre démissionnaire ».

5. S'agissant de l'incompatibilité prévue au paragraphe 4, il est renvoyé à l'observation générale IV de l'avis n° 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne'¹³.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle n'est pas reprise la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes'.

La même observation vaut pour l'article 9, § 2.

6. Au paragraphe 6, alinéa 1^{er}, les mots « à l'exception des membres représentant le Ministre ou l'Administration, » seront omis, dès lors que les membres du Conseil visés au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du même article ne visent pas les membres représentant le Ministre ou une administration. Il convient par ailleurs de remplacer les mots « à l'article 4, § 1^{er}, 2^o » par les mots « au « § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o ».

7. La rétribution des membres du Conseil visés à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, telle que prévue au paragraphe 6, alinéas 1^{er} à 3, du même article, n'est pas claire, ainsi que l'admet la déléguée de la ministre¹⁴.

Ces dispositions seront modifiées de manière à les clarifier.

8. Au paragraphe 6, alinéa 5, la question se pose de savoir si l'expression « pour les rencontres effectuées pour toute tâche visant à mener à bien leurs missions » vise à couvrir d'autres hypothèses que celles des réunions du Conseil et dans l'affirmative, de quelles « missions » il peut s'agir et quel contrôle sera effectué pour s'assurer que les frais de déplacement auront bien été exposés dans ces hypothèses qui, par définition, n'auront pas fait,

¹³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50244.pdf>.

¹⁴ Elle a ainsi indiqué : « Effectivement, la formulation pourrait prêter à confusion et devrait être réajustée. L'idée est que les membres du Conseil reçoivent un jeton de présence pour une demi-journée de travail quand l'objet de la réunion est autre que la sélection de dossiers. Par contre, lorsque l'objet de la réunion porte précisément sur la sélection de dossiers et demande au préalable un travail de lecture et d'analyse, c'est l'indemnité de lecture qui s'applique, à savoir 210 € ».

comme une réunion du Conseil, l'objet d'une convocation. Il y a en conséquence lieu de cerner plus précisément les cas dans lesquels une indemnité pour frais de parcours est due.

Article 5

Dès lors que l'auteur de l'avant-projet prévoit un quorum de présence pour qu'une réunion puisse se tenir légalement, il apparaît contradictoire avec la logique de représentation qui sous-tend la composition du Conseil, de prévoir que sans quorum de présence, une nouvelle réunion puisse légalement se tenir directement ensuite de la première. Il serait plus approprié de prévoir un délai minimal en vue de la tenue de la nouvelle réunion, et ce afin précisément d'offrir effectivement une chance aux membres du Conseil d'être en nombre suffisant pour atteindre le quorum des présences.

Article 6

1. Compte tenu notamment de ce que prévoit le 7°, il conviendrait que le règlement d'ordre intérieur soit soumis à l'approbation du Gouvernement.

2. Le 1° confie au règlement d'ordre intérieur le soin de fixer « les modalités de proposition et de désignation [...] de la présidence ».

Dès lors que la désignation de la présidence incombe au Gouvernement (article 4, § 2, alinéa 4), il n'y a pas lieu de confier au Conseil, via son règlement d'ordre intérieur, le pouvoir de fixer les modalités de désignation du président.

La disposition sera revue.

3. Au 5°, afin de garantir la cohérence du dispositif en projet qui fait état d'un résumé, il convient d'écrire « procès-verbal résumant les débats ».

Article 8

À l'alinéa 3, ne faut-il pas ajouter « Dans les limites des crédits disponibles » (même si en pratique, il ne s'agit que de 150.000 euros) ? Le texte le prévoit en tout cas par ailleurs dans d'autres dispositions.

Article 9

1. La phrase introductive du paragraphe 1^{er} contient une condition dans la mesure où elle indique déjà que « seules les associations sans but lucratif, les fondations, les pouvoirs publics locaux, les Universités et les hautes écoles » peuvent prétendre à une subvention dans le cadre du décret. En cela, elle se confond avec le prescrit de l'article 9, § 1^{er}, 1^o.

Afin d'éviter cette répétition, la phrase introductive sera formulée comme suit :

« Art. 9. § 1^{er}. Les conditions générales à remplir afin d'obtenir une subvention dans le cadre du présent décret sont... (la suite comme à l'avant-projet) ».

2. Au paragraphe 1^{er}, 1^o, il y a lieu de reprendre l'intitulé exact de la loi du 27 juin 1921, à savoir la loi « sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ».

3. Au paragraphe 1^{er}, 2^o, les mots « année d'activité » seront remplacés par le mot « période, » et le mot « régulière » s'écrit au pluriel.

4. S'il va de soi que pour être subventionnées en application du décret en projet, les associations, fondations, universités et hautes écoles doivent exercer leurs activités dans les aires géographiques visées au 1^{er}, 5^o, par contre, la section de législation ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe d'égalité il est imposé que la personne morale concernée ait son siège social établi en région de langue française ou dans la région de Bruxelles-Capitale¹⁵.

5. Dès lors qu'il ressort du paragraphe 1^{er}, 5^o, qu'il est concevable qu'une association développe ses activités au plan international, il convient de prévoir, à l'article 9, § 1^{er}, 1^o, qu'une association internationale sans but lucratif, visée par la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes', peut également entrer en ligne de compte pour l'octroi d'une subvention dans le cadre de l'avant-projet.

6. La section de législation s'interroge sur la portée du paragraphe 1^{er}, 6^o : s'agit-il notamment de ne pas permettre de subventionnement de projets pour lesquels, par exemple, certaines recherches seraient effectuées en anglais ou qui prévoiraient le recours à des interprètes ?

Le 6^o sera réexaminé à la lumière de cette observation.

¹⁵ Voir *mutatis mutandis* l'avis n° 53.019/VR/4 donné le 23 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., n° 84/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53019.pdf>, ainsi que l'avis n° 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., n° 141/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44526.pdf>.

Section 2 – Conditions particulières des appels à projets « Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité »

Dans l'intitulé de la section 2, il convient de préciser qu'il s'agit de projets « annuels ».

Article 10

1. L'article 2, alinéa 5, du décret du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration' énonce :

« La notification de toute décision à portée individuelle indique clairement les voies de recours possibles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter par la personne qui estime lésée par la décision ».

Ce dispositif étant applicable aux décisions individuelles du Gouvernement de la Communauté française, il n'y a pas lieu, dans l'avant-projet, de paraphraser cette règle en ce qui concerne les décisions individuelles en matière de subvention que le Gouvernement sera amené à prendre en application de l'article 10, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet.

En conséquence, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 3^o, les mots « en lui spécifiant la possibilité d'introduire un recours contre une décision de refus de subvention ainsi que de ses formes et délais » doivent être omis.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, les mots « de chaque année » seront remplacés par les mots « de l'année de l'appel à projets ».

3. Il n'appartient pas au législateur de régler le fonctionnement des services qui dépendent du Gouvernement. Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, doit en conséquence être omis.

La même observation vaut pour les articles 18 et 22, alinéa 3.

Article 11

1. Dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, 2^o, il y a lieu d'écrire « sans préjudice du paragraphe 2 ».

2. La notion de cohérence « externe » d'un projet, utilisée au paragraphe 1^{er}, 2^o, b), gagnerait à être explicitée.

Article 12

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1°, l'expression « l'engagement de l'arrêté de subvention » n'est pas adéquate et sera revue.

Article 13

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, la section de législation se demande si un ordre de priorité s'attache aux différents critères de priorité qui y sont visés. Dans l'affirmative, le texte doit le préciser.

Par ailleurs, la section de législation se demande comment cet alinéa 2 se combine avec la règle mentionnée à l'alinéa 1^{er} et selon laquelle « le Gouvernement subventionne d'abord les projets qui répondent plus favorablement aux critères de priorité qu'il a préalablement détaillés et classés ».

2. Au même alinéa, au 3°, il y a lieu d'écrire « aux projets déjà subventionnés ».

Article 15

Au paragraphe 2, 2°, le texte mentionne un plan « de développement » du projet sur trois années, puis laisse entendre que ce plan exprimera une « évolution ». La disposition sera revue de manière à exprimer plus clairement les intentions de son auteur.

Article 17

L'habilitation au ministre, prévue à l'alinéa 2, n'est pas admissible. En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, cette habilitation doit être conférée au Gouvernement, sans préjudice de la possibilité pour celui-ci de déléguer sa compétence à l'un de ses membres.

Article 18

1. Au paragraphe 1^{er}, 1°, la section de législation s'interroge sur la notion de « rapport moral ». À tout le moins le commentaire de l'article devrait expliciter ce que cette notion recouvre.

2. Le paragraphe 1^{er}, 3°, se réfère aux « obligations définies à l'article 15, § 2 » ; or, l'article 15, § 2, ne contient pas à proprement parler d'obligations à respecter. Afin de mieux articuler le prescrit de l'article 15, § 2 avec celui de l'article 18, § 1^{er}, 3°, dans cette

dernière disposition, les mots « des obligations définies » seront remplacés par les mots « du plan de développement visés à l'article 15, § 2 ».

3. Au paragraphe 2, alinéa 4, telle qu'elle est formulée, la sanction liée à la non remise du rapport d'activités apparaît disproportionnée. Il convient à tout le moins de limiter la sanction aux subventions octroyées dans le cadre de l'avant-projet de décret ou d'autres décrets de la Communauté française précisément identifiés.

4. Au paragraphe 3, l'avant-projet ne précise pas les cas de figure dans lesquels le non respect des conditions de la convention entraînera, selon le cas, la suspension, la modification ou la résiliation de cette convention. Il convient de remédier à cette lacune.

Article 20

1. S'agissant des frais couverts par le montant de la subvention octroyée à un opérateur labellisé, la section de législation ne distingue pas la raison pour laquelle les dépenses admises ne sont pas les mêmes que celles admises dans le cas d'une subvention suite à un appel à projets annuel (article 12, § 3 de l'avant-projet)¹⁶. Il convient d'assurer la cohérence entre les articles 12, § 3 et 20, alinéa 2, de manière à ce que les mêmes dépenses soient couvertes en cas de subvention octroyée sur la base de la section 2 du chapitre 4 ou en cas de subvention octroyée sur la base de la section 3 du chapitre 4.

2.1. À l'alinéa 5, il y a lieu de prévoir, dans le décret même, les critères sur la base desquels le Conseil de la Promotion de la citoyenneté et de l'interculturalité peut décider de requalifier une demande de labellisation en demande de subside dans le cadre de l'appel à projets annuel.

2.2. Ceci étant la question se pose de savoir en quoi consiste effectivement la décision du Conseil de requalifier une demande de labellisation en demande de subside (alinéa 5). De l'article 3 de l'avant-projet, il ressort des missions du Conseil qu'il est conçu comme un organe consultatif et c'est au détour de l'article 20, qu'il se voit confier un pouvoir décisionnel.

Le commentaire de l'article est muet à cet égard. Ne s'agit-il pas d'une erreur ? Il semble en effet que, dans la logique de l'avant-projet, c'est au Gouvernement¹⁷ qu'il appartient de prendre une telle décision en se fondant sur les critères du chapitre IV, section 2.

¹⁶ À titre d'exemple, à l'article 20, il n'est pas précisé que la subvention ne couvre pas les frais usuels et structurels du demandeur, alors que cette exclusion est prévue à l'article 12, § 3, 2°.

¹⁷ Sans préjudice de la possibilité pour celui-ci de déléguer sa compétence à l'un de ses membres.

Article 23

1. S'il reste inchangé, le paragraphe 1^{er} implique une rétroactivité de certaines dispositions en projet.

Selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »¹⁸.

Il convient dès lors que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de justifier la rétroactivité au regard des critères qui viennent d'être rappelés et si la disposition est maintenue de remplacer les mots « entre en vigueur au plus tard » par les mots « produit ses effets ».

Chapitre VIII – dispositions transitoires

1. Le chapitre VIII, relatif aux dispositions transitoires, devra être déplacé avant celui relatif à l'entrée en vigueur de l'avant-projet.
2. Le numéro d'article est manquant.

ANNEXE

L'annexe, visée à l'article 13, § 2, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet et transmise par la déléguée de la ministre, ne respecte pas les exigences de légistique formelle et doit être corrigée au regard de celles-ci¹⁹.

¹⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple, C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1.

¹⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172.

OBSERVATION FINALE

Le texte de l'avant-projet sera soigneusement revu afin de corriger les erreurs orthographiques et grammaticales qu'il contient²⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jacques JAUMOTTE

²⁰ À titre d'exemples, à l'article 6, 7°, il y a lieu d'écrire « établi » ; à l'article 13, § 2, alinéa 2, 1°, l'on écrira « extra-européens ».