CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.494/4
du 12 juin 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'intégrant le renforcement des synergies dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation'

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

Le 14 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'intégrant le renforcement des synergies dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 2018.

*

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le présent avis s'est donc limité à l'examen de quelques questions particulièrement importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret à l'examen et l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné, ce jour, l'avis n° 63.495/4, entendent, en substance, organiser la mise en place de « synergies » entre les communes et les centres publics d'action sociale (CPAS). Ils comportent à ce titre des dispositions parallèles semblables.

L'avant-projet de décret à l'examen concerne les communes et modifie le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. L'autre avant-projet constitue le pendant du premier ; il concerne les CPAS et modifie la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale'.

La synergie est définie dans l'avant-projet comme

> « une volonté commune et partagée de gérer ou réaliser un service, une action, un projet ou une mission ensemble ou encore de confier à une des institutions locales la réalisation ou la gestion d'un service, d'une action, d'un projet ou d'une mission en vue d'opérer des économies d'échelles, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public en respect des missions et de l'autonomie de chacun ».

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

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

Il est prévu que la commune et le CPAS ressortissant à son territoire concluront dans ce cadre des « conventions » « afin de déléguer en tout ou partie ou de réaliser en commun des prestations de support indispensables à l'exécution de [leurs] missions ». Par ce biais, les deux parties pourront « rassembler et unifier leurs services de support », lesquels sont définis comme « regroup[ant] l'ensemble des prestations internes qui contribuent directement ou indirectement à la mission première de l'administration publique et qui sont nécessaires à la réalisation des missions et objectifs », à savoir, principalement, les services « achats », « ressources humaines », « maintenance » et « informatique ».

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que le principe de la synergie est ainsi développé et élargi aux fins de permettre la création d'une forme de « services partagés » entre la commune et le CPAS, ou de permettre qu'une institution délègue à l'autre l'exécution de missions relevant de ses services de support, tels que définis ci-avant.

Il résulte également de l'exposé des motifs de l'avant-projet – mais pas du dispositif lui-même – que la convention appelée à intervenir entre la commune et le CPAS règlera de nombreux aspects relatifs à cette nouvelle forme d'organisation. Il est ainsi précisé ce qui suit :

> « Le conventionnement entre le CPAS et la commune doit garantir l'engagement de chaque partie dans un but commun. Les conventions doivent définir précisément les conditions de réalisation de la synergie ainsi que les responsabilités de chacun. La convention est un outil qui permet aux autorités locales de régler un certain nombre de modalités juridiques et organisationnelles telles que la contribution financière, la gestion des priorités, la mise à disposition du personnel ou des infrastructures, la question de l'exercice de l'autorité, etc. En quelques sortes, le conventionnement offre une garantie juridique au dispositif local ».

La convention aura donc notamment pour objet de régler des aspects essentiels juridiques et organisationnels, tels que la contribution financière de chacune des parties, la mise à disposition du personnel et des infrastructures, ainsi que l'exercice de l'autorité par les deux parties concernées sur – il faut le supposer – les agents composant le service partagé.

2. La section de législation a déjà été amenée à se prononcer sur des propositions de décret de la Région wallonne organisant la création de services communs à la commune et au CPAS de son ressort territorial.

Ainsi, dans son avis n° 59.294/4 donné le 15 juin 2016, elle s'est prononcée sur une proposition de décret 'modifiant les articles L1122-18, L1124-1, L1211-3 et L1212-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et visant à créer un service public local' [1].

[1] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016 - n[os] 425/1 et 425/2.

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

Et dans son avis n° 59.295/4 donné le même jour, elle s'est prononcée sur une proposition de décret 'modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et visant à créer un service public local' [2].

Dans ces avis, concernant la création même de services communs, la section de législation n'a pas vu d'objection de principe, les observations formulées portant essentiellement sur la clarté des dispositifs proposés à l'époque, et sur le caractère difficilement admissible d'une association du conseil de l'action sociale à l'exercice du pouvoir décisionnel du conseil communal dans des matières d'intérêt communal au regard des principes consacrés par les articles 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution dont il résulte que le règlement des matières d'intérêt communal incombe au seul conseil communal et ne peut être confié, fût-ce de manière partielle et conditionnelle, à une autre collectivité publique décentralisée, tel un centre public d'action sociale [3].

3.1. En l'espèce, l'avant-projet de décret à l'examen ne pose donc pas de question de principe quant à la mise en place de services partagés, à la condition toutefois qu'il soit tenu compte, d'une part et le cas échéant, des observations faites dans les avis nos 59.294/4 et 59.295/4 précités [4], auxquels il est renvoyé, et d'autre part, des observations suivantes.

3.2. Eu égard au principe de légalité qui figure à l'article 162 de la Constitution, c'est au législateur qu'il appartient de définir les différents objets et aspects que la convention à intervenir entre la commune et le CPAS sera appelée à régler, et ainsi que les limites dans lesquelles devra s'inscrire ladite convention, notamment en ce qui concerne le statut administratif et disciplinaire des agents appelés à former le service partagé.

L'avant-projet à l'examen doit être complété à cet égard.

3.3. S'agissant de la possibilité prévue par l'avant-projet de « déléguer en tout ou en partie des prestations de support », la question de savoir quelles seront les modalités essentielles de cette « délégation » soulève les mêmes difficultés au regard de l'article 162 de la Constitution.

Elle est par ailleurs susceptible d'engendrer certaines difficultés au regard de l'application de la réglementation européenne et interne en matière de marchés publics, notamment au regard des conditions auxquelles doivent répondre les marchés « in-house » et

[2] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, nos 426/1 et 426/2.

[3] Voir, en particulier, l'observation 3.2 de l'avis n° 59.294/4.

[4] Ainsi, l'adoption du rapport relatif aux synergies en séance commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale, séance au cours de laquelle des amendements peuvent être adoptés n'apparait pas pleinement compatible avec les principes consacrés par les articles 41, alinéa 1er et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution. Le même constat vaut pour l'hypothèse dans laquelle « la réalisation ou la gestion d'un service, d'une action, d'un projet ou d'une mission » se rapportant à des matières d'intérêt communal serait confiée au centre public d'action sociale, comme semble l'envisager l'article L1512-1/1, alinéa 1er, en projet, lorsqu'il évoque la possibilité de confier ces responsabilités « à une des institutions locales ».

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

la « coopération horizontale non-institutionnalisée » pour être dispensés de l'application des règles en matière de marchés publics [5].

4. L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1er

1. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne crée pas de comité de direction conjoint à la commune et au centre public d'action sociale mais prévoit, en son article L1211-3, § 3, des réunions conjointes des comités de direction de la commune et du centre public de l'action sociale.

Dès lors, à l'article L1122-11, alinéa 4, en projet, il faut remplacer les mots « à l'avis du comité de direction conjoint de la commune et du centre, visé à l'art. L1211-3, § 3, al. 1, » par les mots « à l'avis des comités de direction de la commune et du centre réunis conjointement visés à l'article L1211-3, § 3, ».

2. Dans le deuxième des alinéas que l'article 1er de l'avant-projet entend ajouter à l'article L1122-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, il convient de préciser que le « comité de concertation » visé est celui mentionné par l'article 26, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 [6].

[5] Voir les articles 30 et 31 de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'. L'on songe plus spécialement, à cet égard, aux services de maintenance et aux services informatiques.

[6] Laquelle disposition prévoit que ce comité est constitué d'une délégation du conseil de l'action sociale et d'une délégation du conseil communal.

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡

Article 2

Il convient de préciser que le directeur général siège au sein du comité de direction avec voix consultative, si telle est bien l'intention.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BCGSPBFAA-GDEJEQW‡