



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.770/2/V
du 30 juillet 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
livre II de la deuxième partie du Code wallon de l’action
sociale et de la santé relatif à l’intégration des personnes
étrangères ou d’origine étrangère’

Le 20 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 6 août 2018, sur un avant-projet de décret 'modifiant le livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 juillet 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 1^{er}, de la section 1^{re}, 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 :

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

L'auteur de l'avant-projet veillera dès lors au respect de cette formalité, ainsi que de la procédure mentionnée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 10

1. Invité à expliquer pourquoi, à l'article 152/3, § 2, alinéa 3, en projet, prévoir que la formation à la langue française est déterminée en fonction de l'analyse des besoins réalisés dans le bilan social alors que l'article 152/1, alinéa 1^{er}, en projet, prévoit désormais que le module d'accueil comprend un test d'évaluation du niveau de français, distinct du bilan social, le délégué de la Ministre a répondu :

« La convention permet de préciser ce qui est obligatoire à réaliser dans le cadre du parcours. Le test d'évaluation du français dont question à l'article 152/1 permet d'évaluer le niveau de connaissance qui peut amener à la dispense. La convention permet de formaliser les actions à entreprendre s'il n'y a pas de dispense ».

Ces explications mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article.

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

2. Le remplacement de l'expression « convention d'accueil » par le mot « convention » doit également être opéré dans le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article 152/3 du CWASS.

Article 11

1. Dans son avis n° 58.723/4 du 18 janvier 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 28 avril 2016 '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', la section de législation, se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne, avait estimé que le parcours d'intégration pouvait être imposé aux primo-arrivants, au titre des « obligations correspondantes » visées à l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, « pour autant que l'objectif légitime poursuivi soit énoncé, et que la proportionnalité de l'obligation puisse être démontrée, dans le respect de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, et du droit au respect à la vie privée et familiale, consacré à l'article 22 de la Constitution »¹. L'avis précise encore que la proportionnalité du parcours d'intégration dépend du contenu des formations. Dès lors, « les éléments essentiels permettant de définir la charge réelle d'obligations qui peut être imposée aux primo-arrivants doivent être précisés dans le décret afin de garantir la proportionnalité du dispositif mis en place et de satisfaire au respect du principe de légalité tel qu'il résulte des articles 22 et 23 de la Constitution »². C'est au législateur qu'il appartient de déterminer le nombre d'heures maximum de formation pour l'ensemble du parcours d'intégration et d'assurer également le respect du principe de proportionnalité pour chacune de ses composantes »³.

À cet égard, l'auteur doit être en mesure de justifier la pertinence de la règle fixant le nombre d'heures minimum que doit comporter la formation à la langue française, lequel est actuellement fixée à 120 heures, à 400 heures, soit plus d'un triplement du nombre d'heures. L'affirmation exprimée dans le commentaire de l'article et selon laquelle ce nombre serait « unanimement considéré comme insuffisant » ne suffit pas.

Une observation analogue vaut pour la modification apportée par l'article 12, 2°, de l'avant-projet, qui fait passer de 20 à 60 heures le nombre minimum d'heures que doit comporter la formation à la citoyenneté.

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 417/1, observations générales, point 4.

² *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : « En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, voir notamment l'avis 55.083/4, *op. cit.*, (*Doc. parl.* Parl. wall., 2013-2014, n° 992/1, pp. 21-29). En ce qui concerne l'article 22 de la Constitution, voir notamment C.C., 26 juin 2008, n° 95/2008, B.42. ».

³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 417/1, observations générales, point 5.2.

Par ailleurs, l'intention, telle qu'exprimée dans le commentaire de l'article, est de permettre que le minimum de 400 heures de formation à la langue française puisse être adapté, de manière à « libérer le primo-arrivant de son obligation de faire les 400h s'il atteint préalablement le niveau A2 du cadre européen commun de référence pour les langues ».

Afin de concrétiser cette intention et d'éviter toute difficulté au sujet de la portée de l'habilitation confiée au Gouvernement, mieux vaut préciser, à l'article 152/4, § 2, alinéa 2, en projet, que le Gouvernement définit les dispenses « totales ou partielles » de la formation à la langue française.

L'article 152/4, § 2, en projet, sera fondamentalement revu à la lumière de cette observation.

2. En outre, l'article 152/4, § 2, alinéa 4, en projet, habilite le Comité de coordination à fixer, sur proposition des centres, le contenu des tests d'évaluations du niveau de français et de validation des acquis.

La disposition délègue ainsi à une autre autorité que le Gouvernement le pouvoir de régler les éléments complémentaires du contenu du module d'accueil.

Les principes de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement et d'unicité du pouvoir réglementaire s'opposent à ce que le législateur délègue un pouvoir de nature réglementaire à une telle autorité.

La disposition doit, en conséquence, être revue afin d'attribuer cette compétence au Gouvernement, agissant le cas échéant sur l'avis ou la proposition du Comité de coordination, si telle est la volonté de l'auteur de l'avant-projet. La portée de la délégation que la disposition entend conférer au Gouvernement doit, par ailleurs, être précisée ⁴.

3. À l'article 152/4, § 2, alinéa 4, en projet, interrogé pourquoi préciser que le contenu s'applique à tous les organismes ⁵, le délégué de la Ministre a répondu :

« Le Comité de coordination fixe le contenu des tests qui sont dorénavant exclusivement réalisés par les centres. Le texte doit effectivement être adapté ».

Sans préjudice des deux premières observations formulées sous l'article à l'examen, la dernière phrase de l'article 152/4, § 2, alinéa 4, en projet, sera omise.

⁴ En ce sens, l'avis n° 55.083/4 donné le 17 février 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 '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.

⁵ Comp. avec l'article 152/1 du CWASS.

Article 12

Au 1^o, ce sont les mots « alinéa 3, 3^o » qu'il faut remplacer.

Article 13

1. L'article 152/6, alinéa 1^{er}, en projet, attribue de nouvelles compétences à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi. Il conviendrait de faire figurer ces compétences dans l'article 3 du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi'.

2. Invité à préciser la nature de la convention prévue par la dernière phrase de l'article 152/6, alinéa 1^{er}, en projet, le délégué de la Ministre a répondu :

« Il s'agit d'une convention de partenariat entre les centres et le Forem dont l'objet est de régler les modalités de collaboration dans le but de favoriser la fluidité et la cohérence des parcours (intégration et insertion socioprofessionnelle) ».

Au cas où cet acte serait destiné à produire des effets à l'égard des tiers, il devra être approuvé par une autorité politiquement responsable.

3. L'alinéa 1^{er} en projet mentionne « le dispositif d'insertion professionnelle adapté visé à l'article 152/3, § 2, alinéa 2, 4^o », alors que cette dernière disposition, telle que modifiée par l'article 10 de l'avant-projet, ne fait plus mention, au titre des engagements pris par le centre dans le cadre de la convention, d'« une orientation vers le dispositif d'insertion socioprofessionnelle adapté », mais d'« une orientation socioprofessionnelle ».

La disposition sera revue.

Article 18

1. À l'article 153, interrogé s'il ne conviendrait pas de viser d'autres compétences désormais dévolues aux centres, par exemple celle visée à l'article 152/4, § 2, le délégué de la Ministre a répondu :

« oui on pourrait modifier le libellé du a) comme suit : 'a) la création de bureaux d'accueil et la dispense du module d'accueil' ».

La disposition sera revue afin de viser toutes les compétences désormais dévolues aux centres.

2. Depuis la modification apportée par le décret du 28 avril 2016, l'article 153, alinéa 1^{er}, 1^o, a), est rédigé comme suit : « la création des bureaux d'accueil, au sein desquels est dispensé le Parcours d'intégration visé aux articles 152 et suivants ».

L'article 18, 2°, de l'avant-projet vise à remplacer le mot « parcours » par le mot « module ». Il serait donc question d'un « module d'intégration visé aux articles 152 et suivants ». Or l'article 152 définit un « parcours d'intégration » qui comprend un « module d'accueil personnalisé ».

La disposition sera revue en conséquence.

Article 20

L'article 153/2 du CWASS prévoit ce qui suit :

« Pour être agréés, les centres sont créés à l'initiative des pouvoirs publics ou des associations.

Les pouvoirs publics et les associations disposent de la parité des voix dans les organes d'administration et de gestion ».

L'article 20 de l'avant-projet complète le dispositif de cet article 153/2 par une phrase aux termes de laquelle

« Le Gouvernement fixe la composition minimale des organes d'administration et de gestion ».

Dès lors que ces centres peuvent être constitués sous la forme d'ASBL et que l'article 153/2 comporte déjà une garantie quant à la parité des voix entre les pouvoirs publics et l'association au plan de ses organes d'administration et de gestion, il n'est pas certain qu'y ajouter une habilitation faite au Gouvernement d'également déterminer la composition minimale de ces organes ne soit pas considérée comme disproportionnée au regard de la liberté d'association que garantit l'article 27 de la Constitution.

L'auteur de l'avant-projet est invité à compléter le commentaire de l'article de manière à indiquer en quoi il nécessaire de prévoir cette composition minimale des organes en plus de la condition de parité déjà énoncée dans l'article 153/2 actuel du CWASS.

Une observation similaire vaut pour l'article 29 de l'avant-projet (article 155/2, 5°, en projet du CWASS).

Article 25

À l'article 154, 3°, en projet, l'insertion professionnelle est remplacée par l'accompagnement social. Toutefois, si la première notion est évoquée plus haut dans le décret, il ne semble pas que la seconde soit définie. Selon l'exposé des motifs, « l'axe ISP relevant de façon évidente des compétences en matière d'emploi, il est remplacé par un axe 'accompagnement social' ».

Invité à préciser la portée de cette modification, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit de permettre aux opérateurs d'être dorénavant agréés pour l'organisation de permanences sociales. Ces activités sont déjà soutenues dans le cadre de l'appel à projets 'initiatives locales des personnes étrangères' et elles ne pouvaient pas l'être dans le cadre de l'agrément. Il nous paraît cohérent de pouvoir pérenniser cette activité dans le cadre d'un agrément ».

Ces précisions seront intégrées dans le commentaire de l'article et le dispositif sera complété d'une définition de « l'accompagnement social ».

Articles 26 et 27

Ces articles remplacent l'expression « le plan local d'intégration ou, le cas échéant, dans le plan de cohésion sociale de la commune », soit deux notions définies à l'article 150, 4° et 5°, du CWASS, par les mots « les plateformes organisées » par le ou les centres, et ce alors qu'aucune disposition du CWASS ne définit cette notion, ni n'impose aux centres d'organiser une plateforme.

Le dispositif sera clarifié.

Article 31

La section de législation a rappelé à diverses reprises que le décret doit mettre œuvre le principe de légalité avec suffisamment de précision pour conférer aux dispositions qu'il contient en matière de subvention, un caractère organique. Il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'octroi ⁶.

Article 33

Interrogé sur la portée de la modification apportée à l'article 157/1, le délégué de la Ministre a répondu :

« Cet article est une mesure transitoire de l'ancienne version du décret qui a échappé à notre relecture. Il faut le supprimer ».

⁶ En ce sens l'avis n° 55.083/4 précité, observation générale B, « Respect du principe de légalité » (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55083.pdf#search=55083>).

L'article 33 de l'avant-projet sera donc omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET