



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.907/2/V

du 6 août 2018

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire
française 'relatif à la cohésion sociale'

Le 13 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de la Cohésion sociale et du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 29 août 2018, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'relatif à la cohésion sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 6 août 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 août 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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.

OBSERVATION PRÉALABLE

La ligne de démarcation entre les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté française et celles qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire française n'est pas évidente à tracer, dans la mesure où les politiques menées par ces deux autorités se recoupent.

Ainsi, eu égard aux axes prioritaires retenus (article 4) par la Commission communautaire française en matière de cohésion sociale et aux orientations spécifiques (article 10) que peuvent poursuivre les opérateurs agréés, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que sa compétence en matière de cohésion sociale n'empiète pas sur des politiques mises en œuvre par la Communauté française sur le territoire bruxellois, sur la base de l'article 4, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', notamment en matière d'écoles de devoirs¹, d'éducation permanente², de citoyenneté et d'interculturalité³⁻⁴.

Il y a lieu de considérer toutefois que la circonstance qu'une norme décrétable, adoptée par le législateur de la Commission communautaire française 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 de la Commission communautaire française. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, ce législateur rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences »⁵.

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

¹ Voir le décret du 28 avril 2004 'relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs'.

² Voir le décret du 17 juillet 2003 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente'.

³ Voir le récent décret du 8 mars 2018 'relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'.

⁴ Voir M. El Berhoumi, B. Vanleemputten et N. Bonbled, « Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », in *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 1500.

⁵ Voir en ce sens, C.C., 10 juillet 2008, arrêt n° 101/2008, considérant B.10.1.

Ceci ne paraît pas être le cas en l'espèce pour autant que le décret soit correctement implémenté.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret examiné a pour objectif de réorganiser la politique de cohésion sociale de la Commission communautaire française, actuellement organisée en vertu du décret du 13 mai 2004 'relatif à la cohésion sociale'. En ce sens, l'article 59 de l'avant-projet abroge le décret du 13 mai 2004.

L'un des traits majeurs de cette réforme est le passage d'une méthode de contractualisation à un régime d'agrément.

Un autre aspect fondamental de la réforme concerne le rôle donné aux communes éligibles. Le système prévu par le décret du 13 mai 2004 confère un rôle central aux communes ; ce rôle central est maintenu, bien que sous une autre forme, dans le système mis en place par l'avant-projet examiné.

À propos du rôle donné aux communes éligibles, la section de législation a formulé les observations suivantes dans son avis n° 32.977/4 donné le 29 avril 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 13 mai 2004 'relatif à la cohésion sociale' :

« 1. L'avant-projet de décret établit un dispositif tendant à régir l'action communautaire de quartier.

Ce dispositif est conçu comme un élément de la 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 de réformes institutionnelles, matière relevant de l'aide aux personnes et dans laquelle la Commission communautaire française exerce les compétences de la Communauté française sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale.

Les communes – plus spécialement celles d'entre elles qui sont visées à l'article 4 – sont appelées à jouer un rôle central dans la mise en œuvre du dispositif envisagé.

D'une part, elles peuvent bénéficier de plusieurs des régimes d'agrément et de subventionnement qu'établit le texte à l'examen pour les institutions qui organisent et gèrent un service ou un projet d'action communautaire.

D'autre part, le texte à l'examen prévoit que quatre-vingts pour cent du budget de la Commission communautaire française qui est alloué à l'action communautaire de quartier sont répartis entre les communes visées à l'article 4. Il charge à cette fin lesdites communes de plusieurs missions : désigner un 'coordinateur communal' agréé et subventionné par la Commission communautaire française; établir chaque année un 'Programme communal d'Action communautaire de Quartier', établissant notamment 'la liste des Services d'Action communautaire communaux et des projets partenaires ainsi que le montant des subsides qui leur sont alloués au sein de l'enveloppe attribuée à la commune'; et organiser une 'concertation communale qui réunit tous les acteurs locaux de l'Action communautaire'. Le texte pose aussi la règle selon laquelle 'les communes cofinancent les Services d'Action communautaire communaux et les

projets partenaires de leur programme communal'. Retient encore l'attention la disposition qui prévoit que tout service d'action communautaire communal 's'inscrit dans la politique d'Action communautaire de la commune où il exerce ses activités, et est agréé sur avis conforme de celle-ci'.

En tant qu'il contient des règles s'appliquant aux communes, l'avant-projet de décret méconnaît l'article 128, § 2, de la Constitution.

En effet, en vertu de cette disposition constitutionnelle, à défaut de loi spéciale en sens contraire, les textes que prend une Communauté – ou la Commission communautaire française, lorsqu'elle exerce une compétence de la Communauté française – dans une matière relevant, comme tel est le cas en l'espèce, des matières personnalisables, n'ont force de loi, dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, qu'à l'égard des institutions établies dans cette région qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

En l'espèce, les communes qui sont situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale ne peuvent être considérées, en raison de leur organisation, comme appartenant exclusivement à une Communauté déterminée : les articles 17 à 21 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative leur imposent, en effet, un régime de bilinguisme qui exclut qu'elles puissent être tenues pour telles.

L'avant-projet de décret ne peut donc comprendre de règle, quelle qu'elle soit, applicable aux communes ».

Si dans le régime envisagé, les communes éligibles ne sont plus les destinataires du subventionnement, à répartir entre les associations actives sur leur territoire, elles sont à nouveau appelées à jouer un rôle central dans la mise en œuvre du dispositif envisagé par l'avant-projet examiné. Ainsi :

– l'avant-projet prévoit qu'une « concertation locale est créée dans chaque commune éligible » (article 18, § 1^{er}), laquelle est « présidée de droit par le Bourgmestre ou l'échevin de la commune ayant la cohésion sociale dans ses attributions » (article 20, alinéa 1^{er}). Cette concertation locale doit se réunir au moins trois fois par an et doit remettre annuellement un rapport d'activité (article 23) ;

– l'article 11 de l'avant-projet doit être lu comme faisant reposer sur les communes éligibles la nécessité de limiter les orientations spécifiques propres au territoire local à cinq ;

– la commune et, le cas échéant, la concertation locale jouent un rôle central dans la procédure d'agrément d'associations menant des actions prioritaires visées à l'article 9, § 2, de l'avant-projet. Outre que la commune concernée est chargée d'instruire le dossier de demande d'agrément en collaboration avec les Services du Collège, son avis et celui de la concertation locale sont contraignants lorsqu'ils convergent (article 14, § 2) ;

– même s'il ne s'agit pas en tant que tel d'une obligation à charge des communes, l'article 26 de l'avant-projet prévoit que la coordination locale « peut être exercée par la commune éligible » ;

– l'article 46 de l'avant-projet prévoit la conclusion d'un pacte local pour le renforcement de la cohésion sociale, entre le Collège et la commune éligible, les éléments devant y figurer étant repris à l'article 47.

L'exposé des motifs de l'avant-projet confirme le rôle central joué par les communes éligibles :

« [...] le rôle des communes reste déterminant dans l'orientation des politiques de cohésion au niveau local. Avec leur coordination locale, elles devront rendre un avis pour chaque demande de financement. Lorsque les avis de la coordination locale et de la commune concordent, la demande d'agrément sera automatiquement suivie par le Collège.

Elles pourront également déterminer des orientations spécifiques pour répondre aux particularismes de leur territoire ».

En ce que l'avant-projet de décret comprend des règles applicables aux communes, l'observation reproduite ci-dessus, formulée dans l'avis n° 32.977/4, précité, doit être réitérée ⁶.

2. L'avant-projet de décret examiné contient un nombre important d'habilitations au Collège de la Commission communautaire française.

En l'espèce, plusieurs de ces habilitations excèdent les limites dans lesquelles il est admis que législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif et ce, compte tenu du contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Il en va ainsi des habilitations contenues dans les dispositions de l'avant-projet, qui ont pour objet la création de différents organismes actifs dans le domaine de la cohésion sociale sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces dispositions doivent être largement revues et complétées afin que tous les éléments essentiels de la réglementation envisagée y figurent.

À titre d'exemple, l'avant-projet de décret maintient l'existence du centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes – CREDAF (Chapitre 9 du titre II).

L'avant-projet reprend, concernant le CREDAF, les dispositions existantes du décret du 13 mai 2004 'relatif à la cohésion sociale'. Dans ce dernier décret, les dispositions relatives au centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes ont été insérées par le décret du 15 janvier 2009 'modifiant le décret du 13 mai 2004 de la Commission communautaire française relatif à la Cohésion sociale'. Dans

⁶ Voir également sur la compétence de la Commission communautaire française d'imposer des obligations aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'avis n° 53.019/VR donné le 23 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

son avis n° 44.930/2/V donné le 11 août 2008 sur l'avant-projet devenu le décret du 15 janvier 2009 'modifiant le décret du 13 mai 2004 de la Commission communautaire française relatif à la cohésion sociale', la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes :

« 1. L'article 15bis en projet du décret du 13 mai 2004 relatif à la cohésion sociale vise à désigner et à subventionner un 'centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes'. Il précise les missions que ce centre devra remplir et, pour le reste, habilite le Collège à déterminer l'encadrement en personnel qui devra être respecté, le niveau des compétences en français que les apprenants devront acquérir, ainsi que le montant de la subvention, les modalités de son indexation et enfin, la procédure de désignation du centre.

Cette disposition pose différents problèmes.

[...]

4. [...]

En l'espèce, plusieurs des habilitations que la disposition en projet envisage de donner au Collège excèdent les limites dans lesquelles il est admis que législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif. Il en va ainsi des habilitations de :

1° déterminer 'l'encadrement en personnel nécessaire à l'accomplissement des missions' (paragraphe deux) ;

2° déterminer le niveau des compétences en français à acquérir par les apprenants (paragraphe deux) ;

3° fixer le montant de la subvention forfaitaire accordée au centre (paragraphe trois) ;

4° déterminer la procédure de désignation du centre (paragraphe quatre).

5. Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 15bis en projet sera largement revu et complété afin que tous les éléments essentiels de la réglementation envisagée y figurent. Il convient, par exemple, que le décret précise les éléments essentiels relatifs aux conditions et aux procédures de désignation et de subventionnement, à la durée de la désignation, aux hypothèses de renouvellement, de suspension ou de retrait de la désignation, aux conséquences du non-respect des obligations mises à charge de l'organisme désigné, au calcul du montant de la subvention, à son objet, etc.

Compte tenu, en outre, que l'auteur de l'avant-projet entend subventionner un seul organisme, le principe d'égalité requiert que cet organisme soit sélectionné sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des différentes candidatures. Ces éléments doivent également être définis par le législateur décréteur ».

S'agissant de l'avant-projet de décret examiné, ces observations doivent, *mutatis mutandis*, être réitérées à propos :

– du centre régional d'appui – CRACS (articles 36-38) ;

– du centre régional pour le développement de l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes – CREDAF (articles 39-40) ;

– du centre régional pour le développement du soutien à la scolarité – CREDESS (article 42) ;

– de la chambre des coordinations locales (article 28), dont le statut et le mode de financement restent flous.

Il doit être ajouté que si les entités précitées doivent être considérées comme des organismes au sens de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il appartient au législateur décréteur d'en régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

3. La section de législation du Conseil d'État 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 et les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'octroi.

Le titre III de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

4. Eu égard à l'importance des observations qui viennent d'être formulées, l'avant-projet de décret n'a pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE