



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.013/2/V
64.014/2/V
du 5 septembre 2018

sur :

- un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘relatif au Plan de cohésion sociale’ (64.013/2/V) ;
- un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘relatif au Plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l’exercice a été transféré de la Communauté française’ (64.014/2/V)

Le 23 juillet 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 6 septembre 2018, sur :

- un avant-projet de décret 'relatif au Plan de cohésion sociale' (64.013/2/V) ;
- un avant-projet de décret 'relatif au Plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française' (64.014/2/V).

Les avant-projets ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 5 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 septembre 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 des avant-projets[‡], 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES AVANT-PROJETS

Les avant-projets de décret à l'examen tendent à favoriser la cohésion sociale et à soutenir – notamment par un subventionnement – les communes qui y œuvrent sur leur territoire au travers la mise en œuvre d'un plan de cohésion sociale¹.

Les objectifs que doit poursuivre ce plan de cohésion sociale sont, d'une part, la réduction de la précarité et des inégalités en favorisant l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux (objectif d'un point de vue individuel) et, d'autre part, la contribution à la construction d'une société solidaire et coresponsable pour le bien être de tous (objectif d'un point de vue collectif)².

Pour atteindre ces objectifs, le plan de cohésion sociale doit comprendre des actions coordonnées qui s'inscrivent dans les « axes » suivants :

1° l'accès au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale ;

2° l'accès au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté ;

3° l'accès à la santé ;

4° l'accès à l'alimentation ;

5° l'accès à l'épanouissement culturel, social et familial ;

6° l'accès à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication ;

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

¹ Article 2 de l'avant-projet n° 64.013/2/V 'relatif au plan de cohésion sociale' (ci-après : l'avant-projet n° 64.013/2/V) et article 3 de l'avant-projet n° 64.014/2/V 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française' (ci-après : l'avant-projet n° 64.014/2/V).

² Article 3 de l'avant-projet n° 64.013/2/V et article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet n° 64.014/2/V.

7° l'accès à la mobilité ³.

Les avant-projets de décret sont destinés à remplacer, en les abrogeant :

– pour ce qui concerne l'avant-projet de décret 'relatif au plan de cohésion sociale', le décret du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie' ;

– pour ce qui concerne l'avant-projet de décret 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française', le décret du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française'.

Les avant-projets à l'examen abrogent également respectivement le décret du 4 mai 2017 'relatif au plan de cohésion sociale' et le décret du 4 mai 2017 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française', non encore entrés en vigueur. En effet, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs :

« Ont [...] été soumis à l'approbation du Parlement wallon deux projets de décrets relatifs au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, qui furent adoptés par le Parlement le 6 novembre 2008.

Ces décrets ont été modifiés par deux décrets du 4 mai 2017 dans le but de simplifier le fonctionnement du PCS en vue de réduire la charge administrative des communes pour leur permettre de se recentrer sur la finalité du dispositif de cohésion sociale au bénéfice des citoyens. Cette réforme ambitionnait aussi de recentrer le PCS sur la lutte contre la pauvreté. Aucun arrêté d'exécution n'a été pris les concernant.

Ces décrets doivent tout d'abord faire l'objet de corrections techniques pour être applicables. En outre, et surtout, il convient de ne pas appréhender la cohésion sociale uniquement sous le prisme de la lutte contre la pauvreté. Si celle-ci doit en constituer un axe important, la cohésion sociale, dans sa définition même, doit aller bien au-delà.

La cohésion sociale vise en effet l'ensemble des processus, individuels et collectifs, qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous.

Remplir cet objectif de cohésion sociale nécessite de revoir les décrets du 4 mai 2017 ».

³ Article 4 de l'avant-projet n° 64.013/2/V et article 4, § 3, de l'avant-projet n° 64.014/2/V.

LA COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

L'article 4 de l'avant-projet n° 64.013/2/V est rédigé comme suit :

« Art 4. Le décret du XXX relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières communautaires dont l'exercice a été transféré de la Communauté française s'applique aux actions visant à favoriser la cohésion sociale dans les villes et communes de Région wallonne et à améliorer la situation de la population par rapport aux axes suivants :

- 1° l'accès au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale ;
- 2° l'accès au logement, à l'énergie, l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté ;
- 3° l'accès à la santé ;
- 4° l'accès à l'alimentation ;
- 5° l'accès à l'épanouissement culturel, social et familial ;
- 6° l'accès à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication ;
- 7° l'accès à la mobilité ».

L'article 4, §§ 2 et 3 de l'avant-projet n° 64.014/2/V est rédigé comme suit :

« § 2. Pour atteindre les deux objectifs visés au paragraphe 1^{er}, le plan se décline en actions coordonnées qui visent à améliorer la situation de la population par rapport aux droits fondamentaux et la cohésion sociale.

§ 3. Les actions visées au paragraphe 2 s'inscrivent dans un ou plusieurs des axes suivants :

- 1° l'accès au travail, à la formation, à l'apprentissage, à l'insertion sociale ;
- 2° l'accès au logement, à l'énergie, à l'eau, à un environnement sain et à un cadre de vie adapté ;
- 3° l'accès à la santé ;
- 4° l'accès à l'alimentation ;
- 5° l'accès à l'épanouissement culturel, social et familial ;
- 6° l'accès à la participation citoyenne et démocratique, aux technologies de l'information et de la communication ;
- 7° l'accès à la mobilité ».

Dans son avis n° 59.210/4 donné le 11 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance organique du 6 octobre 2016 'de la revitalisation urbaine', la section de législation a énoncé ce qui suit :

« [...] il convient de souligner tout d'abord que, comme il résulte de différents avis donnés par la section de législation ⁴, chaque niveau de pouvoir peut prendre des mesures en vue de générer ou de garantir une forme de cohésion sociale ou sociétale telle que définie par le texte en projet ⁵ : ainsi, cette 'cohésion' ne constitue pas une matière en soi, dont le contour et le contenu auraient été définis par le Constituant ou le législateur spécial ; elle relève plus de la notion d'« objectif » que celle de « matière ».

En l'espèce, il en résulte que si rien ne s'oppose à ce que la Région de Bruxelles-Capitale poursuive un tel objectif, elle ne peut, à cette fin, prendre des mesures ayant pour objet de régler ou de mettre en place des régimes de subventions de certaines actions, opérations ou activités, que si ces dernières se rattachent à une matière qui relèvent de ses compétences, telles qu'elles lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial.

Dans le prolongement de ce raisonnement, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs admis, en substance, que la Région flamande pouvait adopter des mesures ayant pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif poursuivi par la Communauté flamande, au titre des compétences communautaires (en l'espèce : l'intégration sociale et professionnelle de certaines personnes), mais à la condition que les mesures prises par législateur régional relèvent des compétences régionales (en l'espèce : le logement) et qu'elles ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences ⁶.

En conclusion, s'agissant de l'avant-projet à l'examen, la Région de Bruxelles-Capitale peut, le cas échéant, poursuivre des objectifs de cohésion sociale ou sociétale, en ce compris dans des buts qui ne relèveraient pas nécessairement de ses compétences, mais à la condition que les mesures adoptées relèvent effectivement de l'exercice des compétences régionales et qu'elles ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice, par un autre législateur, de ses compétences ».

Une observation analogue vaut pour les deux avant-projets à l'examen.

⁴ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 34.215/4 donné le 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie' et les références citées notamment en note de bas de page 3 de cet avis (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 493/1, pp. 14-17). La section de législation relève que, pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans celui-ci, et contrairement aux explications communiquées par le délégué interrogé à propos de la « Politique de la Ville par le développement des quartiers », les différents financements prévus par le texte en projet, ne participent pas du « financement général des communes » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ; voir aussi l'avis 44.566/4 donné le 11 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie' et l'avis 44.567/4 donné le même jour sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, p. 13).

⁵ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : À savoir « la construction d'une identité urbaine commune des citoyens permettant l'amélioration de leur niveau de vie, de leur intégration, de leur capacité, d'action et d'émancipation, et qui transcende les différences ethniques, religieuses ou culturelles ».

⁶ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.10.1 et B.10.2.

En conséquence, il n'est admissible pour la Région wallonne d'énumérer les « axes » dont il est question à l'article 4 de l'avant-projet n° 64.013/2/V et à l'article 4, § 3, de l'avant-projet n° 64.014/2/V, par référence à une série de domaines de politiques publiques que, d'une part, s'ils sont conçus en terme généraux d'objectifs et surtout, d'autre part, si une réserve est expressément émise dans le dispositif, se référant, dans l'avant-projet n° 64.013/2/V, aux compétences de la Région wallonne et, dans l'avant-projet n° 64.014/2/V, à celles de la Communauté française dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne.

L'article 4 de l'avant-projet n° 64.013/2/V et l'article 4, § 3, de l'avant-projet n° 64.014/2/V seront revus ce sens, en s'inspirant notamment, par exemple, de la rédaction de l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret du 4 mai 2017 'relatif au plan de cohésion sociale' et de l'article 3 du décret du 4 mai 2017 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

I. SUR L'AVANT-PROJET N° 64.013/2/V

Article 1^{er}

Mieux vaut écrire « aux communes situées sur le territoire de la région de langue française ».

Article 4

Les mots « de Région wallonne » doivent être remplacés par les mots « situées sur le territoire de la région de langue française ».

Article 7

Il résulte de l'article 7 que le décret entrera immédiatement en vigueur, le lendemain du jour de sa publication au *Moniteur belge*.

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi il est dérogé au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur doit en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Cette observation vaut également pour l'article 32, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet n° 64.014/2/V.

II. SUR L'AVANT-PROJET N° 64.014/2/VDISPOSITIFArticle 2

1. La section de législation s'interroge sur l'utilité de définir « les droits fondamentaux » au 2°, l'usage du terme « notamment » donnant à cette définition une portée non exhaustive et, partant, imprécise.

2. Le mot « service » employé aux articles 22 et 23, § 2, ne peut pas être compris dans le sens défini à l'article 2, 5° ; l'avant-projet sera revu de manière à corriger cette incohérence.

3. S'agissant de la définition de l'« ISADF », prévue au 6°, cette notion doit être définie non pas comme étant le niveau de cohésion sociale de chaque commune mesurée mais comme étant un « indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux », qui permet de mesurer le niveau de cohésion sociale de chaque commune. En tout état de cause, cette expression « indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux » devrait être la notion définie, suivie éventuellement, entre parenthèses, de l'acronyme « ISADF » et ne pas figurer dans la définition.

Article 5

L'article 5, alinéas 2 et 3, figurerait plus logiquement dans le chapitre 4, dès lors qu'il concerne davantage la procédure d'élaboration et de dépôt des plans et est étranger à la détermination des bénéficiaires et du mode de calcul de la subvention (chapitre 3).

L'article 32, alinéa 1^{er}, s'agissant de l'entrée en vigueur de l'article 5, sera, le cas échéant, revu en conséquence.

Article 14

1. La section de législation s'interroge sur le délai de transmission du plan, fixé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et sur la possibilité, pour le pouvoir local, de le respecter dans les faits. En effet, concernant la première programmation 2020-2025, à la lecture de l'article 5, alinéa 3, le Gouvernement communique l'appel à projets, le montant minimal de la subvention ainsi que l'ISADF aux communes qui ont fait acte de candidature jusqu'au 31 mars 2019, la première programmation prenant cours le 1^{er} janvier 2020 selon l'article 11. Il s'ensuit que, si ces éléments ne sont communiqués que le 31 mars 2019, le pouvoir local qui souhaite transmettre au service son plan de cohésion sociale au plus tard le 1^{er} juin 2019, conformément à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne disposera, le cas échéant, que de deux mois pour ce faire, étant entendu que, durant cette période, le pouvoir local devra :

- établir, le cas échéant, un diagnostic de cohésion sociale ;
- élaborer un projet de plan ;
- vérifier la cohérence avec le programme stratégique transversal visé à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o ;
- soumettre le projet de plan au comité de concertation visé à l'article 13 et attendre l'avis de celui-ci ;
- adopter le plan ;
- le transmettre dans le respect des modalités fixées par le Gouvernement.

En outre, ce délai risque d'apparaître encore plus insuffisant dans l'hypothèse d'un plan introduit dans le cadre d'une association de pouvoirs locaux, où plusieurs avis et délibérations seront nécessaires avant la transmission du plan au service.

Le délai ainsi prévu pose d'autant plus question que les sanctions qui s'attachent au non-respect de celui-ci sont soit la présomption de renonciation à la subvention, soit l'irrecevabilité du plan, ainsi que le prévoit l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2.

2. Compte tenu de l'article 3 en projet, il y a lieu, au paragraphe 2, de remplacer l'acronyme « PCS » par le mot « plan ».

La même observation vaut pour l'article 26 sous réserve de l'observation formulée sous cette disposition.

Article 16

De l'accord de la déléguée de la Ministre, l'alinéa 1^{er} doit être modifié de manière à ce que seuls les plans rectifiés introduits hors délai ou non accompagnés de leurs annexes soient considérés comme étant irrecevables. Les plans rectifiés non conformes aux remarques transmises dans la première décision de refus d'approbation ne pourront faire l'objet que d'une nouvelle décision de refus d'approbation, après exercice par l'autorité de son pouvoir d'appréciation pour vérifier la conformité ou non aux remarques transmises.

Article 22

1. Le commentaire de l'article 22 expose ce qui suit :

« Les actions sont menées prioritairement en partenariat avec les acteurs institutionnels et/ou associatifs concernés sur le territoire de la commune (al.1). Le diagnostic de cohésion sociale permet notamment d'identifier préalablement les partenaires potentiels. Les institutions, services ou associations dont l'activité est liée à un secteur relevant de la compétence de la Région wallonne sont des partenaires privilégiés mais non exclusifs. Des actions peuvent être menées en partenariat avec des acteurs relevant d'un autre niveau de pouvoir (Fédéral, Communauté française, Province...), pour autant qu'elles s'inscrivent dans les objectifs et les axes et qu'elles répondent à des besoins non rencontrés à d'autres niveaux ».

Ainsi qu'indiqué ci-avant dans l'observation relative à la compétence, le texte doit prévoir que les actions reprises dans le plan ne sont subsidiées que dans la mesure où elles relèvent de la compétence de la Région wallonne. À ce propos, l'observation formulée par la section de législation dans son avis n° 44.566/4-44.567/4 a précisé ce qui suit :

« En outre, il y a lieu de noter que, parmi les 'institutions, services ou dispositifs', énumérés à l'article 5, § 3, et pouvant être appelés, conformément à l'article 6, à participer aux actions que coordonne un plan de cohésion sociale et à conclure une convention de partenariat avec la commune, il en est dont les missions ou les activités se rattachent à des matières qui ne sont pas de la compétence de la Région wallonne. Ainsi en va-t-il d'institutions ou de services dont les missions ou les activités sont de la compétence de l'autorité fédérale (les services de police, par exemple) ou des Communautés (tel est le cas, notamment, des services d'aide en milieu ouvert, des maisons de jeunes, des centres culturels et des centres psycho-médico-sociaux). Ce faisant, le texte est susceptible de donner à penser que la Région wallonne pourrait financer l'accomplissement de missions ou d'activités relevant de la compétence de l'autorité fédérale ou des Communautés. Il en résulterait un empiétement sur la compétence de ces autorités »⁷.

⁷ Avis n° 44.566/4-44.567/4 donné le 11 juin 2008 sur les avant-projets devenus les décrets du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie' et 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44566.pdf>.

Cette réserve doit être rappelée à propos de l'article 22, celui-ci ne pouvant avoir pour effet de conférer à la Région wallonne le pouvoir de financer des missions ou des activités relevant de la compétence d'un autre niveau de pouvoir.

Article 24

En vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', c'est auprès du Gouvernement et non du ministre que la demande motivée du plan doit être introduite.

Article 26

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité du dispositif prévu à l'article 26, compte tenu des dispositions de droit commun qui règlent déjà le contrôle de l'usage des subventions⁸.

Article 27

1. Interrogée sur la nécessité, pour le pouvoir local, de rédiger un rapport d'activités et un rapport financier à transmettre au service pour le 31 mars 2020 la première année de programmation qui débute le 1^{er} janvier 2020, la déléguée de la Ministre a répondu comme suit :

« La remarque est pertinente et il en sera tenu compte. La présentation d'un rapport d'activités n'est pertinente que la deuxième année de la programmation.

Pour le rapport financier, il faut distinguer les communes qui démarrent un PCS et celles qui en avaient déjà un la programmation précédente.

Pour les premières : pas de rapport financier à présenter l'année 1. Le premier rapport financier sera à présenter l'année 2.

Pour les secondes : elles devront présenter le rapport financier de la dernière année de la programmation précédente ».

L'avant-projet sera revu à la lumière de ces précisions.

2. À l'alinéa 4, il n'appartient pas au législateur de prescrire des obligations à l'administration dans ses relations au Gouvernement.

L'alinéa 4 sera donc revu.

⁸ Ces dispositions trouvent leur source et leur fondement dans les articles 11 à 14 de la loi du 16 mars 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' et les articles 61 et 62 du décret du 15 décembre 2001 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes'.

La même observation vaut pour l'article 29, alinéa 2.

Article 28

Dès lors que l'alinéa 2 du paragraphe 2 prévoit que le Gouvernement doit transmettre un rapport d'évaluation global au Parlement au plus tard le 30 juin de la dernière année de programmation, il n'est pas nécessaire, à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe, de prévoir un délai pour la transmission par l'administration de ce rapport au Gouvernement, le législateur ne pouvant, en tout état de cause, pas organiser la relation entre le Gouvernement et son administration.

Le paragraphe 2 sera revu en conséquence.

Article 29

Compte tenu de l'habilitation conférée au Gouvernement, qui porte sur l'adoption d'un régime de sanctions, dont la nature est par ailleurs indéterminée, il appartient au législateur d'en fixer les éléments essentiels, le Gouvernement ne pouvant être habilité que pour sa mise en œuvre.

L'article 29 sera fondamentalement revu.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT