



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.034/4
du 20 avril 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 3 mai 2019 relatif à la lutte contre la
pauvreté et à la réduction des inégalités sociales’

Le 16 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 3 mai 2019 relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 avril 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

1. L'avant-projet de décret apporte des modifications qui concernent l'ensemble des « matières relevant de la Communauté française », en ce compris les aspects des matières communautaires relevant des politiques de la santé et de l'aide aux personnes dont l'exercice n'a pas été transféré à la Région wallonne et la Commission communautaire française¹. Par conséquent, conformément aux articles 12 et 13 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', il convient de soumettre l'avant-projet à l'organe de concertation intra-francophone et au comité ministériel visés par ces dispositions.

2. La note au Gouvernement de la Communauté française indique que l'accord du Ministre du Budget a été donné « en séance ». Or, cela ne ressort pas de la notification de la séance du Gouvernement de la Communauté française du 4 mars 2021. Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre-Président a indiqué :

« Aucun document attestant de cet accord autre que la Note approuvée par le Gouvernement en sa séance du 4 mars 2021 n'est disponible, mais cette note est explicite sur la question ».

Il appartient toutefois à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement effectif de cette formalité préalable, la simple mention dans la note au Gouvernement de ce que l'accord du Ministre du Budget a été donné et la notification du Gouvernement faisant mention de l'approbation de cette note n'établissant pas la réalisation effective de celle-ci.

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

¹ Voir l'article 3, 7^o, du décret spécial de la Communauté française 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'.

3. Dans l'avis n° 65.479/4² donné le 20 mars 2019 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019 'relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales', la section de législation a observé :

« 2. Compte tenu de l'observation générale 1 formulée ci-après, comme la section de législation l'a notamment fait observer dans l'avis n° 64.296/VR³, les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' disposent comme suit :

'Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité'.

Il résulte de cet article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et, si nécessaire, de créer des organes ad hoc à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'avant-projet examiné ait été soumis à l'avis d'organe(s) d'avis dont la composition répond aux exigences de la loi du 16 juillet 1973.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller l'accomplissement de cette formalité ».

À la question de savoir si un organe composé conformément aux exigences de la loi du 16 juillet 1973 avait été consulté à propos de l'avant-projet à l'examen, le délégué du Ministre-Président a indiqué :

« Non, nous n'identifions pas en l'espèce d'organe de ce type à consulter au regard du contenu du projet de décret ».

² *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 811/1, pp. 23 à 35, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65479.pdf>.

³ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité*: Avis n° 64.296/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen Gemeinschaft und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über den Gebrauch der FM-Frequenz Brussegem 95.2MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 283/1, pp. 7 à 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64296.pdf>.

Cependant, dès lors que l'avant-projet à l'examen est également adopté notamment sur la base de la compétence de la Communauté française en matière culturelle, il y a lieu réitérer cette observation.

Partant, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de la formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans l'avis n° 65.479/4, la section de législation a observé :

« 1.2. En matière culturelle, l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 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’.

Il en ressort que l’avant-projet doit, d’une part, déterminer lui-même les conditions et la procédure d’octroi de ces subventions ainsi que les conditions et la procédure d’agrément des organismes, en ce compris le contrôle du respect de ces conditions par ceux-ci, et, d’autre part, conformément aux obligations qu’impose l’article 11 de la loi du 16 juillet 1973, prévoir que l’intervention financière de la Communauté française à l’égard de ces organismes consiste simultanément dans le subventionnement d’un noyau d’agents, l’octroi annuel d’un subside forfaitaire de fonctionnement et l’octroi de subsides en fonction d’activités effectivement prestées⁴.

L’avant-projet doit être complété pour satisfaire à ces exigences ».

Dans la mesure où il modifie les règles relatives au financement des centres de ressources et celles relatives au subventionnement des projets transversaux, l’avant-projet de décret à l’examen appelle la même observation.

⁴ *Note de bas de page n° 6 de l’avis cité* : Voir l’avis n° 63.964/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet d’ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale’, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2018, n° A-813, pp. 64 à 90, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>. La section de législation s’est également prononcée en ce sens dans l’avis n° 65.365/4 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté française ‘relatif au secteur muséal en Communauté française’.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 4 et 7

L'article 4 de l'avant-projet abroge l'article 2, § 2, du décret du 3 mai 2019.

Selon le commentaire de l'article 4,

« La pauvreté infantile faisant partie intégrante de la lutte contre la pauvreté, il n'y a pas lieu de la définir dans le présent décret cadre. Des dispositifs de lutte contre la pauvreté infantile existent déjà par ailleurs ».

Le dispositif qu'abroge l'article 4 se trouve toutefois reproduit à l'article 3, 1°, alinéa 4, en projet, du même décret, inséré par l'article 7 de l'avant-projet à l'examen.

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité de déplacer le dispositif actuel de l'article 2, § 2, du décret du 3 mai 2019, à l'article 3, 1°, de celui-ci. Outre que cela alourdit l'article 3, 1° et interfère dans l'énumération figurant à cet article 3, il apparaît que, par souci de cohérence, c'est bien à l'article 2 qu'il convient de faire figurer les définitions des notions dont il est fait usage par le décret.

Dès lors de deux choses, l'une :

– soit il n'y a pas lieu de définir la notion de « pauvreté infantile »⁵ et l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à déterminer le contenu du plan quinquennal en tant qu'il comportera, en tout cas, un volet relatif à la pauvreté infantile, auxquels cas, l'abrogation prévue à l'article 4 de l'avant-projet a son sens et sera maintenue et l'article 7 de l'avant-projet sera clarifié de manière à y supprimer la définition de la pauvreté infantile, sans préjudice de la possibilité de faire état d'éléments de la définition dans le cadre de la détermination des objectifs du plan quinquennal ;

– soit cette définition conserve son utilité et dans ce cas, il est plus indiqué de la maintenir à l'article 2, § 2, du décret du 3 mai 2019 et d'omettre l'article 4 de l'avant-projet ainsi que l'alinéa 4 nouveau, qu'ajoute l'article 7 de l'avant-projet, à l'article 3, 1°, du décret du 3 mai 2019.

Les articles 4 et 7 seront revus à la lumière de cette observation.

⁵ Ce que semble confirmer la suite de l'avant-projet en ses articles 5, 6, 8 et 11.

Article 13

L'article 13 de l'avant-projet a pour objet de remplacer l'article 7, § 1^{er}, 5°, du décret du 3 mai 2019 de manière à ce qu'un représentant du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale créé par l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté', compose le Conseil de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales créé par le décret.

À défaut de recourir à l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ou d'avoir conclu un accord de coopération sur ce point avec les entités concernées sur la base de l'article 92^{bis}, § 1^{er}, de la même loi spéciale, la représentation d'institutions qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté française, au sein d'un organe d'avis créé par la Communauté française n'est admissible, au vu du principe de l'autonomie de ces entités, qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique que les représentants visés ne disposent pas d'une voix délibérative et qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions des organes ne puisse avoir de répercussion sur le fonctionnement de ceux-ci ni sur la validité des actes qu'ils posent ⁶.

L'accord de coopération du 5 mai 1998 ne consacre pas la possibilité pour une des parties à celui-ci de prévoir que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale soit représenté de manière non facultative au sein d'un organe d'avis créé par cette partie ⁷.

⁶ Voir en ce sens, par exemple, l'avis n° 38.161/AG donné le 24 mars 2005 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel', *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1572/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38161.pdf>.

⁷ L'article 5, § 1^{er}, 4^{ème} astérisque, de l'accord de coopération du 5 mai 1998 dispose certes :
« Afin de mettre en œuvre ce qui précède un 'Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale' est créé avec pour missions de :

[...]

* à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions ».

L'article 6, § 2, du même accord de coopération énonce pour sa part :

« Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. À cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions [...] ».

Il ne peut toutefois pas être déduit de ces dispositions qu'un représentant du Service peut composer, de manière non facultative, un organe d'avis créé par l'une des parties à l'accord de coopération.

Si l'auteur de l'avant-projet veut maintenir la représentation du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale créé par l'accord de coopération du 5 mai 1998 au sein du Conseil visé à l'article 7 du décret du 3 mai 2019, il doit exprimer le caractère purement facultatif de la représentation de cet organisme ne relevant pas de la Communauté française⁸⁻⁹.

Article 16

Compte tenu de la terminologie consacrée par l'article 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution, dans l'article 12, § 1^{er}, en projet, les mots « Région wallonne de langue française » seront remplacés par les mots « région de langue française ».

Article 18

De l'accord du délégué et afin que le décret du 3 mai 2019 encadre davantage les conditions d'engagement des « experts du vécu » au sein des centres de ressources¹⁰, l'article 12, § 2, 3^o, en projet, du décret du 3 mai 2019 sera complété en indiquant que la convention spécifique conclue définit les profils spécifiques, les modalités d'engagement et les modalités d'exercice des missions des experts du vécu¹¹⁻¹².

⁸ Voir en ce sens, par exemple, l'avis n° 47.879/3 donné le 2 mars 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 5 décembre 2011 'relatif à la composition, au fonctionnement et au dédommagement du Comité d'experts sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants du Plan national Nutrition Santé', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47879.pdf>.

⁹ Voir en ce sens l'avis n° 68.917/2 donné le 29 mars 2021 sur un avant-projet de décret relatif à la planification de l'offre médicale en Communauté française.

¹⁰ Dans l'avis donné sur l'avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019, l'Inspecteur des Finances avait en effet rappelé que « la mise à disposition de travailleurs par un employeur à un tiers (qui serait en l'occurrence, la Communauté française) avec transfert, ne fut-ce qu'en partie, de l'autorité de l'employeur est interdite, sauf exceptions prévues par la loi et dans des conditions bien précises. En tout état de cause, une autorisation de mise à disposition de personnel ne pourra avoir qu'une durée limitée ».

¹¹ À l'instar de ce que prévoit l'article 13, § 1^{er}, alinéa 3, actuellement en vigueur du décret du 3 mai 2019.

¹² Le délégué du Ministre-Président a ajouté à propos des conditions d'engagement des experts du vécu : « Les experts du vécu, dont les centres de ressources assureront le recrutement, la formation, le suivi et un accompagnement, seront associés à la réalisation de missions auprès du Ministère de la Communauté française définies par la Cellule de lutte contre la pauvreté et le centre de ressources et encadrée par une convention spécifique. Les experts du vécu demeurent sous l'autorité hiérarchique du Centre de ressources. La convention, outre de définir les missions des experts du vécu, veillera à définir précisément le temps imparti des missions réalisées auprès du Ministère de la Communauté française ».

Article 22

Alors que l'article 15 actuellement en vigueur du décret du 3 mai 2019 prévoit l'indexation du montant consacré au financement de chaque centre de ressources, l'article 15 tel que modifié par l'article 22 de l'avant-projet ne prévoit plus cette indexation. Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre-Président a indiqué :

« L'indexation du montant de 375.000€ n'est plus envisagée. Le montant du subventionnement de chaque centre de ressources ayant été majoré de 25% par rapport au montant initialement prévu dans le décret du 3 mai 2019, cette augmentation des moyens alloués aux centres doit leur permettre d'assurer leurs missions sans que cela nécessite une indexation automatique des moyens mis à leur disposition, du moins dans un avenir proche ».

Cette explication figurera utilement dans l'exposé des motifs.

Article 24

Ainsi que l'indique le commentaire de l'article, le texte en projet vise à rendre facultative la condition relative à l'implication de la participation des utilisateurs et usagers.

Dès lors, la question se pose de savoir si cette implication est encore appelée à constituer un critère de sélection des projets.

Si la volonté est qu'il ne soit plus tenu compte de ce critère pour la sélection des projets, il convient d'omettre le 3° de l'article 16, § 3.

Dans le cas contraire, le commentaire de l'article gagnerait à être complété afin de préciser que bien que facultative, l'implication de la participation des utilisateurs et usagers constitue un élément d'appréciation favorable à l'égard des projets qui la prévoient, par rapport à ceux qui ne l'envisageraient pas.

OBSERVATIONS FINALES

1. Lorsque plusieurs articles d'un même acte législatif sont modifiés, il convient de rédiger un article modificatif pour chaque article à modifier¹³.

Partant, lorsqu'il est envisagé d'apporter plusieurs modifications au même article d'un acte législatif, comme y procèdent à diverses reprises les dispositions de l'avant-projet de décret à l'examen, les dispositions modificatives relative à un article peuvent être et seront utilement regroupées en un seul article.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 118.

Cette observation concerne :

- les articles 3 et 4¹⁴ de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 2 du décret du 3 mai 2019 ;
- les articles 6 à 9 de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 3 du même décret ;
- les articles 10 et 11 de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 4 du même décret ;
- les articles 12 à 15 de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 7 du même décret ;
- les articles 16 à 19 de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 12 du même décret ;
- les articles 23 à 26 de l'avant-projet, en ce qu'ils modifient l'article 16 du même décret.

La numérotation des articles de l'avant-projet sera revue en conséquence.

2. À l'article 11 de l'avant-projet, il y a lieu il y a lieu d'inclure dans le membre de phrase à abroger la virgule qui précède les mots « la pauvreté infantile ».
3. À l'article 15 de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire « à l'exception des membres visés au § 1^{er}, 2°, 5°, 6°, 7° et 8° ».
4. À l'article 22 de l'avant-projet, il y a lieu d'omettre, au 3^{ème} tiret de l'article 15, alinéa 2, en projet du décret du 3 mai 2019, les mots « du présent décret ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁴ Étant entendu que l'article 4 doit être omis, compte tenu de l'observation ci-avant relative aux articles 4 et 7 de l'avant-projet.