



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.455/4
du 3 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
le décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion
sociale pour ce qui concerne les matières dont l’exercice
a été transféré de la Communauté française’

Le 26 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2024.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Interrogée sur la portée de l'article 7, 7^o, en projet, qui définit la notion de « membre du Gouvernement » comme étant « tout ministre qui alloue une subvention dans le cadre de l'article 20 du décret », cette notion n'étant toutefois pas utilisée dans la suite de l'avant-projet, la déléguée du Ministre a indiqué que la notion définie devait apparaître dans l'article 20 en projet et a déclaré à ce propos :

« L'article 20 sera modifié : aux § 1^{er} et § 2, les mots 'Le Gouvernement' seront remplacés par 'Un membre du Gouvernement'. Dans les faits, c'est bien un ministre du Gouvernement qui décide d'allouer une subvention complémentaire sur son budget ».

Compte tenu de cette suggestion de modification de l'article 20, la section de législation rappelle, comme elle l'a fait à de nombreuses reprises¹, que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décrète attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

Le décret doit habiliter le Gouvernement à octroyer les moyens supplémentaires mentionnés à l'article 20, § 2, en projet², le Gouvernement pouvant ensuite, dès lors que telle est sa volonté, lui-même habiliter un ministre pour ce faire – comme le prévoit du reste l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 janvier 2019 'portant exécution du décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française'. Par conséquent, il n'appartient pas au législateur de désigner directement un ministre ou de charger les services du Gouvernement de certaines missions.

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

¹ Voir à titre d'exemple l'avis 75.018/4 donné le 7 février 2024 sur un avant-projet de décret « modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et le décret du 9 décembre 1993 relatif à la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et des énergies renouvelables », *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1641/1, pp. 22-28 ; l'avis 74.808/4 donné le 18 décembre 2023 sur un avant-projet de décret « relatif au subventionnement des secteurs professionnels des langues, des lettres et du livre », *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 688/1, pp. 85-96.

² Comme le prévoit l'article 20 du décret actuellement en vigueur.

Compte tenu de ce qui précède, la modification suggérée par la déléguée du Ministre ne peut pas être admise et l'article 2, 7°, en projet du décret du 22 novembre 2018 sera omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er} nouveau

L'avant-projet sera pourvu d'un article 1^{er} nouveau, inséré dans un chapitre 1^{er} intitulé « Disposition générale », qui précisera : « Le présent décret règle des matières visées aux articles 127, § 1^{er}, et 128, § 1^{er}, de la Constitution, en application de l'article 138 de la Constitution ».

Les articles de l'avant-projet seront renumérotés en conséquence et seront insérés dans un chapitre 2 intitulé « Modifications du décret du 22 novembre 2018 relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française », à l'exception de l'article 26 de l'avant-projet, qui sera inséré dans un chapitre 3 intitulé « Disposition finale ».

Article 1^{er}

De l'accord de la déléguée du Ministre, il y a lieu de profiter de la modification apportée à l'article 2, 2°, du décret du 22 novembre 2018 pour y modifier la référence interne faite à « l'article 5, alinéa 4, » dès lors que l'article 5 du décret du 22 novembre 2018 est structuré en paragraphes et non en alinéas.

2. À l'article 2, 9°, en projet, la notion de « public vulnérable » sera définie sans recours à la formulation « et/ou » ; la définition en projet sera remplacée comme suit :

« le public qui satisfait cumulativement ou alternativement aux conditions suivantes : être un public très éloigné de l'accès aux droits fondamentaux ou dont la satisfaction (la suite comme dans l'avant-projet) ».

Article 3

L'article 3 complète l'article 4 du décret du 22 novembre 2018 par un paragraphe 4 qui dispose :

« Le plan peut comporter au maximum vingt-cinq pourcents d'actions supplémentaires qui permettent la modification du plan en cours de programmation. Le Gouvernement fixe la manière dont ce maximum est calculé ».

Le commentaire de l'article 3 se limite à indiquer que « [l']article 3 introduit la possibilité de modifier un plan en cours de programmation au regard des 25 % d'actions supplémentaires introduites », ce qui ne permet pas de distinguer quel est l'élément qui rend possible la modification du plan. Compte tenu du manque de clarté de la modification envisagée ³, la déléguée du Ministre propose de modifier la formulation du paragraphe 4 en projet en y remplaçant les mots « vingt-cinq pourcents d'actions supplémentaires qui permettent la modification du plan en cours de programmation » par les mots « 25 % d'actions supplémentaires qui peuvent être mises en œuvre en cours de programmation dans le cadre du processus de modification de plan visé à l'article 24 du décret ».

L'article 4, § 4, en projet, sera revu en ce sens.

Article 4

À la question de savoir si l'insertion d'un nouvel article 4/1 – selon lequel « [c]haque programmation s'articule sur une durée de six ans » – dans le décret du 22 novembre 2018 n'implique pas la modification de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret, lequel prévoit de manière redondante que la subvention est accordée « pour la réalisation d'un plan pour une programmation de six ans », la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« L'article 5 § 1^{er} sera corrigé comme suit : 'Pour chaque année d'une programmation de six ans, une subvention annuelle peut être accordée à chaque commune pour la mise en œuvre d'un plan validé' ».

Cette modification, conforme au principe d'annualité budgétaire ⁴, de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet sera prévue à l'article 5 de l'avant-projet.

Article 8

À l'article 12, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, il convient de viser « la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale », à l'instar de ce que prévoit l'article 13 du décret du 22 novembre 2018.

³ Voir les observations formulées sur cet article par l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son avis du 10 octobre 2023, page 7.

⁴ Consacré notamment par l'article 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et inscrit dans l'article 3 de la loi du 16 mai 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'.

Article 13

1. À l'article 20, alinéa 1^{er}, devenant paragraphe 1^{er}, en projet, la référence à la loi du 27 juin 1921 sera actualisée, les dispositions relatives aux associations sans but lucratif étant reprises dans le Code des sociétés et des associations.
2. La rédaction de l'article 13 sera revue d'un point de vue légistique ⁵.

Article 14

Interrogée à propos de cette disposition, la déléguée du Ministre a répondu que l'article 14 sera omis.

Il en est pris acte.

Article 19

La disposition en projet ne comporte qu'un paragraphe. Elle sera revue.

Article 20

À l'article 20, 1^o, il y a lieu d'écrire « au paragraphe 1^{er}, les mots 'le service' et 'au service' » sont respectivement remplacés par les mots « l'administration » et « à l'administration ».

Article 21

Interrogée à propos de la proportionnalité de la pénalité uniforme envisagée à l'article 29, § 4, en projet, correspondant à 20 % de la subvention perçue, quelle que soit la méconnaissance des dispositions décrétales ou réglementaires applicables, alors que l'article 29, § 2, actuel du décret du 22 novembre 2018, abrogé par l'article 21, a), de l'avant-projet, prévoit des pourcentages de pénalité différents selon le type de manquement commis, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Il est exact qu'en lien avec le § 4, il n'y a pas de proportionnalité de la sanction en fonction du manquement constaté. C'est 20 % dans tous les cas de figure. Dans le cadre de l'accompagnement renforcé des pouvoirs locaux par l'Administration, il est peu probable que l'on aboutisse à des sanctions ».

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 117.

L'affirmation selon laquelle « il est peu probable que l'on aboutisse à des sanctions » ne peut soustraire l'autorité à l'obligation de prévoir des sanctions proportionnées au manquement qui serait constaté.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Articles 24 et 25

De l'accord de la déléguée du Ministre, dès lors que les dispositions dont l'abrogation est envisagée constituent elles-mêmes des dispositions abrogatoires, les articles 24 et 25 sont dénués de portée juridique et seront omis.

Article 26

De l'accord de la déléguée du Ministre, il n'y a pas lieu de remplacer l'article 32 du décret du 22 novembre 2018, l'article 26 ayant pour objet de régler l'entrée en vigueur de l'avant-projet à l'examen.

Partant, à l'article 26, les mots « L'article 32 du même décret est remplacé par ce qui suit : » ainsi que les guillemets seront omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO