

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, de la Formation et du Tourisme pour la Communauté française, le 24 novembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à l'aide à la jeunesse", et en ayant délibéré en ses séances des 11 février, 18 février, 25 février et 11 mars 1987, a donné le 11 mars 1987 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.A. Quant à la portée du projet.

I. Le projet tend à régler sous la dénomination nouvelle d'"aide à la jeunesse", une aide qui est nécessaire à certains jeunes pour "leur insertion sociale" (article 4). A cet effet, le projet crée un conseil d'aide à la jeunesse (articles 2 à 9) et institue un directeur de l'aide à la jeunesse (articles 10 à 16), ainsi qu'un service d'aide à la jeunesse (articles 17 à 20).

L'aide à la jeunesse ne sera octroyée que si elle est acceptée par les personnes investies de l'autorité parentale à l'égard du mineur ou qui en assument la garde en droit ou en fait (article 4, alinéa 2).

L'aide à la jeunesse correspond à la "protection sociale" de la jeunesse, telle qu'elle est réglée par le titre Ier de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse.

II. De manière générale, le projet de décret ne touche pas à des questions ressortissant à la "protection judiciaire" de la jeunesse, réglée par le titre II de la loi du 8 avril 1965. C'est à juste titre qu'il en est ainsi puisque la "protection judiciaire" de la jeunesse continue à relever de la compétence du législateur national.

Toutefois le projet de décret repose sur la conception que les conseils d'aide à la jeunesse qu'il crée entraînent la disparition des comités de protection de la jeunesse institués sur base de la loi du 8 avril 1965, lesquels ont des missions à la fois en matière de protection sociale de la jeunesse et en matière de protection judiciaire de celle-ci.

C'est ainsi que les dispositions abrogatoires contenues à l'article 45, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 10°, suppriment l'intervention du comité de protection de la jeunesse dans des cas où celui-ci a des attributions en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Comme celle-ci est de la compétence du législateur national, le Conseil de communauté n'a pas le pouvoir de prendre de telles dispositions abrogatoires.

C'est exclusivement au législateur national resté compétent pour la protection judiciaire de la jeunesse qu'il appartient de modifier les dispositions qui y sont relatives et d'apprécier notamment s'il y a lieu de supprimer ou non une partie ou la totalité des attributions confiées en cette matière aux comités de protection de la jeunesse. Dans ce dernier cas, les dispositions adoptées par le législateur national entraîneraient par voie de conséquence nécessaire la suppression des comités de protection de la jeunesse créés par la loi du 8 avril 1965, mesure qu'il n'est pas au pouvoir du Conseil de Communauté de décider.

.../...

B. Quant à la notion de "jeune".

De nombreuses dispositions du décret en projet, notamment l'article 3, 2°, 3° et 5°, l'article 4, l'article 13, § 2 et § 3, l'article 19, 6°, l'article 23, l'article 24 et l'article 33, utilisent les termes "des jeunes" ou "du jeune" sans en donner un critère précis quant à la limite d'âge à laquelle cette notion correspond. Si l'on se réfère à l'exposé des motifs et à certaines dispositions du décret en projet, notamment à l'article 4, alinéa 2, (qui prévoit implicitement que des majeurs répondent à cette notion de "jeunes"), il apparaît que dans l'intention des auteurs du projet, celui-ci s'appliquerait non seulement à des mineurs mais également à des personnes qui ont atteint la majorité et dont l'âge n'est pas déterminé.

Dans cette dernière hypothèse, le projet excède la compétence attribuée aux Conseils de Communautés. En effet, l'attribution de compétence faite à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoit "la protection de la jeunesse", ce qui comporte référence aux matières réglées par la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse, laquelle, hormis la disposition exceptionnelle de l'article 40, ne s'applique qu'à des mineurs.

C. Quant à la notion d'"aide à l'insertion sociale".

Le projet utilise dans de nombreuses dispositions la notion d'"aide à l'insertion sociale". Cette notion manque de précision. A cet égard, l'article 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 8 avril 1965 précitée détermine de manière beaucoup plus précise aussi bien les situations qui justifient l'action du comité de protection de la jeunesse que la nature "préventive" de l'action sociale.

D. Quant à la proposition du Ministre qui a l'aide à la jeunesse dans ses attributions.

Plusieurs dispositions du projet portent que c'est "sur proposition du Ministre (qui a l'aide à la jeunesse dans ses attributions)" que l'Exécutif prendra des décisions déterminées. Une telle règle aurait pour effet de subordonner des décisions de l'Exécutif à un acte d'un de ses membres. Pareil système n'est pas conforme à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon laquelle "Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Exécutif délibère collégalement ..." (article 69).

Au surplus, "Sans préjudice des dispositions de la (loi spéciale), chaque Exécutif décide de ses règles de fonctionnement" (article 68). C'est à l'Exécutif qu'il appartient dès lors de déterminer si certaines de ses décisions seront précédées d'une proposition d'un de ses membres, laquelle, pour respecter le caractère collégial du pouvoir de l'Exécutif, n'a que le caractère d'une formalité d'ordre intérieur. Le Conseil de Communauté n'a pas compétence pour s'immiscer dans le mode de fonctionnement de l'Exécutif.

Il y a lieu de supprimer la mention "sur proposition du Ministre" à l'article 6, § 1er, à l'article 7, § 1er et § 2, à l'article 8, § 1er, à l'article 10, à l'article 35, § 3 et § 6, et à l'article 36, § 1er et § 2.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 1er.

L'article tend à donner une définition qui vaut pour le décret en projet, de certains termes qui y sont employés.

L'article est rédigé comme suit :

"Article 1er. Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

- a) l'Exécutif : l'Exécutif de la Communauté française de Belgique;
- b) le Ministre : le membre de l'Exécutif ayant la protection de la jeunesse dans ses attributions;
- c) l'aide : toute forme d'assistance en vue de l'insertion sociale, à l'exception du secours matériel ou financier".

I. Il va de soi que le projet vise l'Exécutif de la Communauté française et il n'y a pas lieu de l'indiquer. Au surplus, les mots "de Belgique"devraient en tout cas être omis.

II. En dehors de l'article 35, §5, la mention du Ministre ne se trouve que dans des dispositions prescrivant une "proposition du Ministre" préalable à une décision de l'Exécutif. Dans l'observation générale D, le Conseil d'Etat a proposé la suppression de cette formalité, qui n'est pas conforme à la loi spéciale.

.../...

Il semble superflu de définir "le Ministre" à l'article 1er; il suffit d'indiquer à l'article 35, § 5, qu'il s'agit d'"un représentant du Ministre qui a l'aide à la jeunesse dans ses attributions".

III. En revanche, la définition, à l'article 1er, de l'aide donnée est utile. Mais elle est faite par référence à l'insertion sociale. Dans son observation générale C, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire que des précisions soient données au sujet de la notion d'aide à l'insertion sociale. La définition doit être revue.

Article 2.

Compte tenu notamment de l'observation générale A, I, le texte suivant est proposé :

"Article 2.-

§ 1er. Il est institué un Conseil d'aide à la jeunesse au chef-lieu de chaque arrondissement judiciaire de la région de langue française et, en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, au chef-lieu de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles.

§ 2. (Comme au paragraphe 3 du projet, sauf à écrire "soit créer plusieurs conseils" au lieu de "soit créer deux ou plusieurs conseils").

.../...

Article 3.

Au 4°, la référence à l'article 24 est manifestement erronée. Il y a lieu de viser l'article 25; celui-ci confie à l'Exécutif et non au Ministre la mission de recueillir l'avis dont il s'agit.

Compte tenu de la hiérarchie rationnelle des missions du Conseil, le texte suivant est proposé :

"Le Conseil d'aide à la jeunesse a pour mission :

- 1° de coordonner, de programmer, ... (la suite comme au 2°);
- 2° de favoriser la détection précoce des symptômes d'adaptation sociale des jeunes, notamment en matière scolaire, et d'organiser la communication des informations à leur sujet;
- 3° d'établir un inventaire permanent des ressources existant en matière d'aide à la jeunesse et, en fonction des besoins locaux, de proposer éventuellement aux autorités compétentes la restructuration, le développement ou la création d'organisations ou de services permettant d'adapter ou de compléter cette aide;
- 4° d'attirer l'attention des autorités compétentes sur toute situation de nature à entraîner ... (la suite comme au 3°);
- 5° de donner à l'Exécutif l'avis prévu à l'article 25".

.../...

Article 4.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il y a lieu de se reporter à l'observation générale II.

Article 6.

Le début du paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. Le Conseil d'aide à la jeunesse est composé de douze à dix-huit membres nommés par l'Exécutif pour un terme de cinq ans, renouvelable, parmi les représentants ... (la suite comme au projet)".

La rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 4 :

"§ 4. Un quart au moins des membres du Conseil doivent être âgés de moins de trente-cinq ans; pour chacun de ces membres, la condition doit être remplie au jour de sa nomination".

.../...

Article 7.

Au paragraphe 1er, 1°, le membre de phrase "en raison de circonstances particulières" est inutile et doit donc être omis.

Au 3° du même paragraphe, il convient de prévoir que l'intéressé est préalablement entendu ou appelé à faire connaître ses moyens de défense. La rédaction suivante est proposée :

"3° par décision motivée, mettre fin au mandat d'un membre dont le comportement porte atteinte au bon fonctionnement du Conseil d'aide à la jeunesse, l'intéressé ayant été préalablement entendu ou appelé à faire connaître ses moyens de défense".

La rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 2 :

"§ 2. Au cas où un mandat prend fin avant son terme, l'Exécutif nomme un nouveau membre pour la durée du mandat qui reste à courir".

.../...

Article 10.

L'article énonce que "Sur proposition du Ministre, l'Exécutif confie à une personne qu'il désigné à cet effet, une mission de directeur de l'aide à la jeunesse, dans chaque arrondissement judiciaire". Mais selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre, l'intention des auteurs du projet n'est pas que soit confiée à la personne visée, une "mission", qui, par définition, a un caractère temporaire, mais bien que soit créée la fonction de directeur de l'aide à la jeunesse.

Les titulaires de la fonction de directeur de l'aide à la jeunesse sont dès lors des membres du personnel d'une administration de l'Exécutif. Conformément à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ils sont soumis aux règles légales et statutaires applicables aux agents de l'Etat. Il y a lieu d'omettre du projet l'article 16 qui porte que "L'Exécutif détermine les modalités de désignation des directeurs de l'aide à la jeunesse" et qui ne se concilie pas avec la loi spéciale. Ce que l'Exécutif peut faire, sur base de l'article 6, § 1er, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, c'est prendre des dispositions particulières propres aux directeurs de l'aide à la jeunesse en vue d'assurer à leur égard l'exécution du statut.

Le législateur est intervenu à maintes reprises pour imposer une condition de diplôme en vue de la nomination à des fonctions déterminées. Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil de Communauté d'apprécier s'il n'y a pas lieu de fixer une condition de diplôme pour l'accès à la fonction de directeur de l'aide à la jeunesse.

.../...

Par ailleurs, l'article 87, § 2, de la loi spéciale rend applicables aux nominations de membres du personnel dans les administrations des Communautés, les règles de contrôle administratif et budgétaire en vigueur pour les ministères et notamment celles qui sont établies par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Par conséquent, en vertu de l'article 8, 1°, de cet arrêté, la création de la fonction de directeur de l'aide à la jeunesse exige l'accord du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions.

Article 11.

L'article ne comportant que deux alinéas, sa division en paragraphes ne se justifie pas.

A la fin du paragraphe 2 (devenant l'alinéa 2), il y a lieu d'écrire "... auprès de chacun de ceux-ci".

Article 13.

L'article serait plus correctement rédigé comme suit :

"§ 1er. Le directeur de l'aide à la jeunesse est chargé de veiller à ce que l'aide individuelle prévue à l'article 4 soit effectivement dispensée.

.../...

§ 2. Il fait, à cette fin, les recommandations nécessaires, après examen des problèmes posés par la situation familiale, et, s'il échet, oriente le jeune et sa famille vers les personnes, services ou institutions les plus aptes à les aider.

§ 3. Il assure la continuité de l'aide, tout en veillant à coordonner toutes les interventions en faveur de l'insertion sociale du jeune".

Article 14.

Le texte serait rédigé plus exactement comme suit :

"Le directeur de l'aide à la jeunesse adresse au Conseil des rapports réguliers sur l'aide apportée en application de l'article 4".

Article 15.

Il y a lieu de remplacer le verbe "siège" par le verbe "assiste".

Article 16.

Cet article doit être revu en tenant compte de l'observation faite au sujet de l'article 10.

.../...

Article 18.

Le texte suivant est proposé :

"L'Exécutif fixe le nombre de membres du personnel pour chaque service d'aide à la jeunesse".

Article 20.

Membres du personnel d'une administration de l'Exécutif, les membres du personnel des services d'aide à la jeunesse sont soumis au statut des agents de l'Etat, conformément à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

On observera que la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, porte, en son article 24, alinéas 3 et 4, modifiés par la loi du 25 juin 1969, que pour pouvoir être nommé délégué permanent à la protection de la jeunesse, il faut être porteur d'un diplôme d'auxiliaire social ou d'un diplôme justifiant de connaissances pédagogiques ou sociales suffisantes reconnu à cet effet par le Roi. Au contraire, en son article 20, alinéa 2, le projet laisse entièrement à l'Exécutif le soin de déterminer les conditions d'accès au concours.

.../...
(1) En vertu de l'article 64, alinéa 5, de la loi du 8 avril 1965, les délégués permanents à la protection de l'enfance sont soumis au statut des agents de l'Etat.

Il convient de rappeler que l'article 6, § 1er, du statut des agents autorise l'Exécutif à prendre à l'égard d'une catégorie d'agents des dispositions particulières en vue d'assurer l'exécution du statut des agents de l'Etat à leur égard.

Il convient de rappeler également que l'article 87, § 2, de la loi spéciale exige l'accord du Ministre qui a la fonction publique dans ses attributions pour la création d'emplois dans les administrations des Communautés.

*

Dans l'intitulé de la section première, il y aurait lieu d'écrire "l'aide aux jeunes dans leur milieu de vie".

*

Article 26.

A l'alinéa 2, il y a lieu de prévoir l'audition des représentants du service, préalablement au retrait de l'agrément.

Article 28.

Le texte suivant est proposé :

"Les services agréés sont soumis à l'inspection des fonctionnaires qui sont désignés par l'Exécutif".

.../...

Article 32.

Le texte suivant est proposé :

"Les personnes ou services visés à l'article 29 sont soumis à l'inspection des fonctionnaires qui sont désignés par l'Exécutif".

Article 33.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 33.-

Les personnes et services agréés en vue d'assurer des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse peuvent être chargées de missions analogues par le Conseil d'aide à la jeunesse à l'égard des jeunes visés par le présent décret".

Article 34.

A la fin de l'article, il y a lieu d'écrire "prévue à l'article 3, 3°".

Article 35.

Le paragraphe 3, deuxième phrase, prévoit que "Les membres ... sont nommés parmi les candidats présentés sur liste double par les unions, fédérations, conseils ou commissions concernés", alors que pour la plupart des catégories visées au paragraphe 2, il n'existe pas d'organisation permettant d'assurer les présentations prévues.

.../...

La disposition devrait être revue sur ce point.

Au surplus, le terme "représentant" n'est pas adéquat pour désigner, notamment, des membres désignés d'autorité, comme il est prévu au 8° et au 9°.

Au paragraphe 5, l'expression "de plein droit" est superflue. La même observation vaut pour l'article 41.

Il est proposé de rédiger le paragraphe 5 comme suit :

"Un représentant du Ministre peut assister, avec voix consultative, à toutes les réunions du Conseil".

Article 36.

Il y a lieu de se rapporter aux observations qui ont été faites au sujet de l'article 7.

Article 39.

Selon les renseignements donnés au Conseil d'Etat, l'intention de l'Exécutif est bien, contrairement à ce qui est prévu à l'article 10, de concevoir la fonction de directeur communautaire comme une mission qui serait confiée à un fonctionnaire ou à un agent de la Communauté ayant déjà été nommé.

Cette intention devrait être traduite dans l'article 39 comme elle devrait l'être également dans l'article 43.

.../...

Chapitre V.

Il serait préférable d'écrire : "Du secret professionnel".

Intitulé du chapitre VI.

Pour se conformer à l'usage, il y a lieu de rédiger l'intitulé du chapitre VI comme suit : "Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires".

Article 45 (article nouveau).

Il est nécessaire d'adapter au décret en projet, le décret réglant pour la Communauté française les allocations et les prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983, décret qui vise le comité de protection de la jeunesse.

Le texte suivant est proposé :

"Article 45.-

A l'article 8, alinéa 2, du décret réglant pour la Communauté française, les allocations et prêts d'études, coordonné le 7 novembre 1983, les mots "comités de protection de la jeunesse" sont remplacés par les mots "conseils d'aide à la jeunesse".

Article 45 (devenant l'article 46).

Les dispositions contenues aux 1°, 8°, 9° et 11° abrogent des textes relatifs à la protection sociale de la jeunesse. Le Conseil de Communauté est dès lors compétent pour abroger ces textes.

En revanche, comme il a été indiqué dans l'observation générale A, les dispositions contenues aux 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 10° abrogent des textes relatifs à la protection judiciaire de la jeunesse. Seul le législateur national resté compétent pour cette matière pourrait abroger les textes visés. Les dispositions abrogatoires qui viennent d'être indiquées doivent être omises du projet.

Article 46 (devenant l'article 47).

L'article abroge l'arrêté royal du 4 février 1981 fixant les conditions auxquelles des subsides peuvent être octroyés à des organismes collaborant à la protection de la jeunesse.

Le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur ce que, pour éviter une interruption dans l'octroi des subsides, il ne peut mettre l'article en vigueur qu'à la date à partir de laquelle le nouvel arrêté que l'article 27 du décret en projet l'habilite à prendre, peut produire ses effets.

Article 47 (devenant l'article 48).

Prétendant tirer les conséquences du remplacement, pour la protection sociale de la jeunesse, des comités de protection de la jeunesse par les conseils d'aide à la jeunesse relevant de la Communauté, et de la section du service social mise à la disposition des comités de protection de la

jeunesse par le service d'aide à la jeunesse dépendant également de la Communauté, les auteurs du projet s'estiment autorisés à modifier l'article 64 de la loi du 8 avril 1965, de telle sorte que cet article ne concerne plus que la section du service social de protection de la jeunesse mise à la disposition des autorités judiciaires.

En effet, l'article 47, 1°, du projet remplace l'article 64, alinéas 1er et 2, par le texte suivant : "Il est créé dans chaque arrondissement judiciaire un service social de protection de la jeunesse composé de délégués permanents mis à la disposition des autorités judiciaires chargées (de l'application) de la présente loi". En outre, l'article 47, 2°, remplace l'article 64, alinéa 7, par le texte suivant : "Des délégués bénévoles peuvent être adjoints au service social de protection de la jeunesse par l'autorité à la disposition de laquelle il est mis". Il résulte du remplacement des alinéas 1er et 2 que l'alinéa 7 vise le service social réduit à sa section comprenant des délégués permanents à la protection de la jeunesse mis à la disposition des autorités judiciaires.

Les dispositions de l'article 47 excèdent la compétence du Conseil de Communauté. Celui-ci n'a pas le pouvoir d'établir des règles relatives à l'organisation d'un service dont les attributions ont trait à la protection judiciaire de la jeunesse, laquelle relève du législateur national.

L'article 47 (48 du texte proposé) devrait être conçu comme une disposition purement abrogatoire. Il pourrait être rédigé comme suit :

"Article 48.-

A l'article 64, alinéa 2, de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° dans la phrase introductive, les mots "deux sections" sont supprimés;
- 2° la disposition énoncée sous le a est abrogée".

Cette disposition abrogatoire entraîne une modification implicite de l'alinéa 7 en ce qui concerne la section du service social de la protection de la jeunesse dont les délégués sont mis à la disposition des comités de protection de la jeunesse.

Article 48 (devenant l'article 49).

Ainsi que l'observation en a déjà été faite, étant donné que les comités de protection de la jeunesse ont des attributions en matière de protection judiciaire de la jeunesse, restée de la compétence du législateur national, une intervention de celui-ci est nécessaire pour la suppression des comités.

Tel qu'il est rédigé, le texte paraît supposer que les comités de protection de la jeunesse ont été supprimés même en ce qui concerne les attributions qui leur ont été confiées par le législateur national.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 49.-

Les membres des comités de protection de la jeunesse poursuivent jusqu'à son terme leur mandat dans les conseils d'aide à la jeunesse, en tant que ce mandat concerne l'aide sociale".

Article 49 (devenant l'article 50).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 50.-

Les délégués permanents à la protection de la jeunesse mis à la disposition des comités de protection de la jeunesse sont transférés au service d'aide à la jeunesse, en conservant leur grade; ils prennent la dénomination de "délégués permanents à l'aide à la jeunesse".

Article 50 (devenant l'article 51).

La rédaction suivante est proposée :

"Article 51.-

Les secrétariats administratifs mis à la disposition des comités de protection de la jeunesse sont transférés aux conseils d'aide à la jeunesse".

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
	J.-J. STRYCKMANS,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	J. DE GAVRE,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.