ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, de l'Aide à la jeunesse et des Relations internationales de la Communauté française, le 21 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide en milieu ouvert", a donné le 27 mars 1995 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est par :

> "...la fin imminente de la législature et ... (par) l'impérative nécessité de promulguer ce texte".

*
* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

*
* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Il est rare que le Conseil d'Etat, section de législation, soit saisi d'un texte aussi mal rédigé que celui faisant l'objet du projet.

Il utilise des mots et des tournures de phrase qui sont inconnus de la langue française à telle enseigne que de

nombreuses dispositions sont totalement inintelligibles (1). Il en va tout particulièrement ainsi des dispositions contenues dans les chapitres II à IV du titre premier.

Le projet doit être, dans le double souci de correction de la langue et de sécurité juridique, entièrement réécrit (2), ce que le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut faire sans se substituer à l'autorité compétente.

Il s'ensuit que l'avis qui est donné ne peut porter que sur celles des dispositions du projet d'arrêté dont la Conseil d'Etat a cru apercevoir la portée.

2. L'arrêté en projet règle, en exécution des articles 43 à 49 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, l'agrément et le subventionnement des services d'aide en milieu ouvert.

La section de législation est d'avis qu'il n'y a pas lieu de régler ces matières dans un texte autonome par rapport à l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, dès lors

---

(1) Ainsi par exemple, la lecture des chapitres III et IV du titre Ier ne permet pas de comprendre, voire même de deviner, ce qui, en substance, distingue "l'action communautaire" de l"'action collective".

(2) On saisira l'occasion pour revoir le préambule et avoir égard aux règles de la légistique.

que, d'une part, ce dernier arrêté entend régler l'agrément et le subventionnement de toutes les personnes et de tous les services soumis à agrément en vertu de l'article 43 du décret du 4 mars 1991 et que, d'autre part, diverses dispositions de l'arrêté en projet, selon le cas, reproduisent des dispositions de l'arrêté du 7 décembre 1987, en sont inspirées ou y font référence.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet se bornent à reproduire ou à paraphraser des dispositions de valeur législative, ou encore à en rappeler l'existence.

Il en va ainsi de l'article 1er - en ce que cet article rappelle des définitions que contient déjà l'article 1er du décret précité du 4 mars 1991-, de l'article 5, § 2, de l'article 15, 4°, de l'article 27, alinéa 1er (1) et de l'article 30, § 3 (2).

Ces dispositions doivent être omises.

---

(1) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler la règle exprimée par l'article 55, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, lesquelles s'appliquent à la Communauté française, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(2) Cette disposition se limite à rappeler la règle exprimée par l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

En disposant que, dans le cas où un service d'aide en milieu ouvert est créé par un centre public d'aide sociale, "la gestion doit être assurée par un comité spécial du service d'aide en milieu ouvert, tel que prévu à l'article 27 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", et que "la comptabilité doit être tenue dans le cadre d'une fonction budgétaire spécifique", le paragraphe 3 fixe des règles qui affectent l'organisation et le fonctionnement des centres publics d'aide sociale.

De telles dispositions constituent des règles organiques des centres publics d'aide sociale, lesquelles n'entrent pas dans les compétences de la Communauté française (1).

---

(1) En vertu de l'article 3, 7°, des décrets II de la Communauté française et de la Région wallonne des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, les règles organiques des centres publics d'aide sociale desservant les communes situées dans la région de langue française relèvent de la compétence de la Région wallonne.

En ce qui concerne les centres publics d'aide sociale desservant les communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'arrêté en projet ne s'y applique pas puisqu'il s'agit d'institutions qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté (article 128, § 2, de la Constitution).

Article 5.

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, il n’appartient pas au Gouvernement de la Communauté française de régler la question du secret professionnel.

La même observation vaut pour l’article 18, § 2.

Article 16.

Le paragraphe 2 charge le ministre de définir "la grille normalisée" qui servira à élaborer le projet pédagogique, "en tenant compte notamment des obligations suivantes :".

L’emploi de l’adverbe "notamment" indique que le ministre peut imposer au service d’autres obligations que celles énumérées dans la disposition examinée.

En raison de l’emploi de cet adverse, il y a lieu de considérer qu’une telle délégation de pouvoir est indéterminée et, par suite, excessive. Ce caractère indéterminé est encore accentué par l’emploi répété de cet adverbe dans les 2°, 3°, 4° et 7° de l’énumération.

Il convient, à cet égard, de rappeler aux auteurs du projet que les délégations de pouvoir au ministre ne sont admissibles qu’à la condition d’être définies avec précision et de ne porter que sur des mesures accessoires ou de détail.

Article 17.

Le paragraphe 2 prévoit comme condition d'agrément que :

> "Les personnes visées au § 1er doivent être reconnues, par un médecin, ... exemptes de tout danger pour les jeunes avec lesquels elles sont en contact".

Cette condition est définie en des termes excessivement larges et risque, dans cette mesure, de porter atteinte au droit au respect de la vie privée et de créer des discriminations non fondées sur des critères objectifs en rapport avec les buts poursuivis par les auteurs du projet.

Article 24.

Il n'y a pas lieu de prévoir, comme le fait l'alinéa 2, 3°, que le demandeur déclare sur l'honneur qu'il s'engage à satisfaire aux conditions fixées par les articles 15 et 17.

En effet, ces conditions, de même que toutes les autres conditions d'agrément, s'imposent aux services agréés par le seul effet de l'arrêté en projet.

L'alinéa 2, 3°, doit donc être omis.

Article 26.

1. Il résulte des explications du délégué du Gouvernement que, contrairement à ce que les paragraphes 2 et 4 pourraient donner à penser, les auteurs du projet entendent distinguer la décision par laquelle le ministre agrée un service d'aide en milieu ouvert et celle par laquelle il classe ce service dans l'une des catégories que mentionne l'annexe V.

Le texte doit mieux faire ressortir cette distinction. A cette occasion, le Gouvernement déterminera les critères de classement des services dans les catégories.

Article 31.

Au paragraphe 1er, il résulte du mot "notamment" que l'énumération que contient ce paragraphe n'est pas exhaustive.

Cette manière de faire ne peut être admise. Le Gouvernement doit déterminer lui-même tous les frais de fonctionnement qui donnent lieu à une subvention.

Article 32.

Selon l'article 47 du décret précité du 4 mars 1991, les subventions auxquelles peuvent prétendre les services ou personnes agréés en vertu de ce décret "comprennent, selon les cas, une part variable et une part fixe". Il

est précisé que "la part variable constitue un forfait couvrant les frais ordinaires et spéciaux d'entretien et d'éducation du jeune" et que "la part fixe couvre les frais de personnel et les frais de fonctionnement du service".

Les "subventions pour frais particuliers" qu'envisage l'article 32 en projet n'entrent dans aucune des prévisions de cette disposition du décret du 4 mars 1991.

A défaut de trouver leur fondement dans un décret organique, lesdites subventions doivent, conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, "faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature". En l'espèce, il n'apparaît pas que tel soit le cas du budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1995, tel qu'il a été voté le

14 décembre 1994 par le Conseil de la Communauté (1). En tout état de cause, des dispositions fixant les conditions d'octroi de subventions pour une année budgétaire n'ont pas leur place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, tend à fixer un cadre juridique permanent.

L'article 32 doit donc être omis.

Articles 34, 35 et 37.

En prévoyant de prolonger les conventions conclues sur la base de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 21 décembre 1989 fixant les conditions auxquelles les subsides peuvent être octroyés aux organismes

---

(1) Cons. comm. franc., C.R.I. n° 6 (1994-1995). D'après les informations communiquées par le délégué du Gouvernement, le décret contenant ce budget a été sanctionné le 22 décembre 1994. Il n'a pas encore été publié au Moniteur belge .
Certes, l'article 2 du décret prévoit ce qui suit :

"Art. 2. L'alinéa 3 de l'article 12 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 n'est pas d'application pour l'année budgétaire 1995.
Des subsides à caractère facultatif peuvent être octroyés dans les limites de l'objet des allocations de base inscrites à cet effet dans le budget administratif".

L'on se doit de relever qu'une telle disposition méconnaît l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en vertu duquel, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, de la même loi spéciale, les dispositions en vigueur en matière de comptabilité de l'Etat sont applicables aux Communautés et aux Régions.

collaborant à la protection de la jeunesse, les articles 34 et 35 permettent d'octroyer des subventions aux organismes auxquels s'applique cet arrêté, pendant la période que déterminent lesdites dispositions.

Or, il n'est pas satisfait, en ce qui concerne ces subventions, aux conditions auxquelles l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat soumet la possibilité, pour la Communauté française, d'accorder des subventions (1).

Les articles 34 et 35 sont donc dépourvus de fondement légal. Ils doivent être omis. Il en va de même, par voie de conséquence, de l'article 37.

Annexes.

Les annexes 1 et 2 ont pour objet, selon leur propre intitulé, de fixer des normes.

Il est à tout le moins inusuel de présenter des normes sous cette forme. Les normes dont il s'agit doivent être insérées dans l'arrêté.

---

(1) Voir, à ce sujet, l'observation relative à l'article 32. On précisera que les articles 43 à 49 du décret précité du 4 mars 1991 ne peuvent être considérés comme étant le fondement des dispositions en projet, puisque les subventions qu'ils envisagent ne sont accordées qu'à des personnes ou à des services agréés en vertu du décret, ce qui n'est pas le cas des organismes auxquels s'appliquent les dispositions en projet.

Même si ces annexes sont rédigées en des termes qui se veulent plus juridiques, il n'en reste pas moins que leur compréhension s'avère également difficile.

Compte tenu du bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat, s'abstiendra de formuler des observations à leur sujet et le fera, le moment venu, lorsque le texte lui sera à nouveau soumis après avoir été fondamentalement revu.

OBSERVATION FINALE.

Comme l'a confirmé le délégué du Gouvernement, les deux "notes d'information" qui suivent les annexes ne font pas partie intégrante de l'arrêté en projet. Elles doivent donc être omises.

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. R. ANDERSEN.