

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 31 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, délai que le Ministre a accepté, par lettre datée du 4 avril 1995, de prolonger jusqu'après communication de l'avis en seconde lecture émis par le Conseil Communautaire de l'Aide à la jeunesse, avis reçu par le Conseil d'Etat le 26 avril 1995, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services "Espace-rencontre"", a donné le 2 mai 1995 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil de la Communauté française d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

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 ... 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. L'arrêté en projet est rédigé en des termes qui manquent de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un texte destiné à produire des effets de droit (1).

Il doit être entièrement réécrit, ce que le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut faire sans se substituer à l'autorité compétente.

Lors de la révision du texte, il devra également être tenu compte des règles de la légistique formelle (2).

(1) Certaines dispositions sont même difficilement compréhensibles ou totalement inintelligibles. On citera, à titre d'exemples, les articles 3, § 2, 15, 16 et 18, § 5, alinéa 2.

(2) Code-formulaire de légistique, services du Premier Ministre, supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

Compte tenu de cet élément, le présent avis se limitera à quelques observations de fond importantes.

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 "espace-rencontre".

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 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'arti-

.../...

cle 1er du décret précité du 4 mars 1991 -, de l'article 14, § 2 (1), et de l'article 19, § 3 (2).

Ces dispositions doivent être omises.

4. L'arrêté en projet ne distingue pas avec toute la netteté souhaitable les conditions nécessaires pour être agréé et celles, supplémentaires, qui devront ultérieurement être réunies pour que le service puisse continuer à bénéficier de l'agrément et des subventions.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 3.

Aux paragraphes 3 et 4, le texte en projet détermine diverses conditions auxquelles la personne qui est qualifiée de "mandant" peut confier une mission aux services auxquels s'applique l'arrêté. En outre, selon le paragraphe 6, "le service peut refuser la mission ou la poursuite de celle-ci si elle ne peut s'exercer dans le

(1) Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler la règle exprimée par l'article 55, alinéa 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, 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 sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

cadre prévu". Quant au paragraphe 7, il impose au service de transmettre au mandant un rapport et il contient des règles relatives à l'établissement de ce rapport.

Ces dispositions s'exposent à des objections lorsque le "mandant" est une juridiction. En effet, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de la Communauté française (1) d'adopter des dispositions qui, telles les dispositions en projet, restreignent le pouvoir de décision des juridictions faisant appel aux services auxquels s'applique l'arrêté en projet, permettent à ces services de refuser d'exercer les missions que leur confient les juridictions, ou encore règlent la manière dont les services rendent compte à celles-ci de leurs missions et ce, pour la double raison suivante :

- a) ces matières relèvent de la compétence du législateur - le législateur fédéral ou le législateur communautaire - selon le cas;
- b) il ne peut être admis que le Gouvernement autorise un service à méconnaître l'effet obligatoire qui est inhérent aux décisions judiciaires (2).

(1) Fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément et de subventionnement des services.

(2) Sur l'effet obligatoire des jugements, voir spécialement C.E., arrêt Pirson et consorts, n° 26.341 du 9 avril 1986, et la note qu'y a consacrée A. FETTWEIS, in Ann. dr. Liège, 1987, pp. 217 et sv.

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation.

Article 6.

La délégation de pouvoir consentie au Ministre est excessive. Le fait que celui-ci doive, lorsqu'il définit "la grille normalisée", tenir compte d'un certain nombre d'obligations, d'ailleurs non limitativement énumérées, ne suffit pas à contenir cette délégation dans des limites raisonnables.

La disposition doit être fondamentalement revue.

Article 7.

1. Au paragraphe 1er, il ne suffit pas de prévoir que les personnes visées "doivent être de bonne vie et moeurs". Il convient de déterminer de manière précise les conditions auxquelles doivent satisfaire les intéressés, outre ce qui est prévu à l'alinéa 2.

2. Le paragraphe 2 prévoit comme condition d'agrément que :

"Les personnes visées au paragraphe 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 9.

1. En ce qui concerne le paragraphe 1er, il appartient au Gouvernement d'établir ou de charger le ministre d'établir le "plan comptable minimum normalisé" qui est visé.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, les mots "qu'un projet de budget" doivent être remplacés par les mots "que le budget".

3. Dans le même paragraphe, les alinéas 2 et 3 ont respectivement pour objet de déterminer le contenu de l'attestation à émettre par l'expert-comptable (1) externe désigné par le service et de fixer, de manière très sommaire, la méthode à suivre par l'expert-comptable.

(1) On peut se demander dans quelle mesure certaines missions n'appartiennent pas à celles que la loi confie aux réviseurs d'entreprises, en particulier celle "d'établir que les actifs et passifs portés au bilan sont réels", ce qui relève d'une mission de révision.

La loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprises règle l'exercice de la mission de l'expert-comptable; l'article 82 de cette loi les habilite exclusivement à effectuer la vérification et le redressement de tout document comptable.

Les alinéas 2 et 3 en projet interfèrent directement avec l'exercice d'une profession libérale par des experts-comptables externes au travers d'une procédure de subsidiation de services agréés par le Gouvernement de la Communauté française. Il n'appartient pas au Gouvernement de déterminer le mode d'exercice d'une profession dont l'organisation ressortit exclusivement à la compétence du législateur fédéral.

Par conséquent, les alinéas 2 et 3 doivent être omis.

Article 12.

1. L'article prévoit, en son alinéa 2, que certains documents doivent être joints à la demande d'agrément. L'énumération est manifestement incomplète vu qu'elle ne permet pas à l'autorité administrative de se prononcer en pleine connaissance de cause sur le point de savoir si les conditions d'agrément sont remplies. On pense notamment aux polices d'assurances dont il est question à l'article 4, 2°, au plan des locaux visé au 4° du même article et au budget de l'exercice en cours prévu à l'article 9, § 2.

.../...

2. 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 4 et 7.

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 14.

Au paragraphe 1er, le texte doit déterminer les critères de classement des services dans les catégories.

Article 18.

Au paragraphe 3, il convient de préciser les motifs pour lesquels la subvention pourra être adaptée.

Article 20.

1. 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.

2. Au même paragraphe, l'auteur du projet distingue tantôt des montants de dépenses établis T.V.A. incluse (cfr. à cet égard le 3°, le 12°, le 14° et le 17°) tantôt des montants de dépenses établis hors T.V.A. (cfr. à cet égard le 13°).

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la justification de cette distinction. Il se pose plus particulièrement la question de savoir si l'auteur du projet ne ferait pas mieux de fixer des montants de dépenses établis hors T.V.A. Une telle technique permettrait en effet - en cas de modification du taux de T.V.A. - une adaptation automatique des montants de dépenses couverts sans qu'il soit nécessaire de procéder, au préalable, à une modification des dispositions de l'arrêté en projet concernées par les mouvements à la hausse ou à la baisse du taux de T.V.A.

Article 21.

En prolongeant "les conventions signées avec les "espaces-rencontre" en tant que projets-pilotes", la disposition en projet permet d'octroyer des subventions aux services concernés, pendant la période visée.

.../...

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.

A cet égard il est fait référence à l'avis donné le 27 mars 1995, sous la référence L. 24.286/9 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", singulièrement aux observations relatives aux articles 32, 34, 35 et 37 de ce projet.

L'article 21 est donc dépourvu de fondement légal. Il doit être omis.

Articles 23 et 24.

Les dispositions figurant sous ces deux articles ne revêtent pas le caractère de dispositions transitoires. Il y a lieu en conséquence de les intégrer au Titre III du projet où elles trouvent mieux leur place.

Les mots "modifiée par les arrêtés subséquents" figurant à la fin de l'alinéa 1er de l'article 24 doivent, quant à eux, être omis.

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.

En outre, elles sont, comme le reste de l'arrêté, rédigées en des termes difficilement compréhensibles.

.../...

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
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. M. PAUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.