

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 1er juillet 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant le code de déontologie de l'aide à la jeunesse et instituant la commission de déontologie de l'aide à la jeunesse", a donné le 7 octobre 1996 l'avis suivant :

Comme le fait apparaître son intitulé, l'arrêté en projet a un double objet : d'une part, il établit le code de déontologie visé à l'article 4, alinéa 3, du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse; d'autre part, il institue une commission de déontologie de l'aide à la jeunesse.

I. QUANT AU CODE DE DEONTOLOGIE.

A. Selon l'article 4, alinéa 3, et l'article 27, § 2, 6°, du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, il incombe au conseil communautaire de l'aide à la jeunesse de faire une proposition pour le code de déontologie que le Gouvernement a le pouvoir d'imposer aux services prévus par le décret.

En l'espèce, il ressort du dossier communiqué au Conseil d'Etat que le conseil communautaire de l'aide à la jeunesse a formulé une proposition à l'élaboration de laquelle il a consacré trois réunions les 15 décembre 1994, 18 janvier et 2 février 1995.

L'examen du dossier montre cependant qu'à aucune de ces réunions le quorum, requis par l'article 10, alinéa 1er, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 14 mai 1991 relatif au fonctionnement du conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, n'a été atteint pour que ce conseil puisse délibérer valablement. En outre, il n'apparaît pas qu'il aurait été fait usage de la faculté donnée au conseil de délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents, dans les

.../...

conditions que prévoit l'article 10, alinéa 2, de l'arrêté du 14 mai 1991.

En conséquence, la proposition faite par le conseil n'est pas régulière. De ce fait, la formalité substantielle requise n'a pas été légalement accomplie et le projet n'est pas en état d'être examiné.

B. L'attention est cependant, d'ores et déjà, attirée sur quelques observations fondamentales.

1. L'arrêté en projet détermine comme suit le champ d'application du code de déontologie :

"Le présent code de déontologie s'adresse à toutes les personnes et tous les services collaborant à l'application du décret de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse et qui ont pour mission dans ce cadre d'apporter une aide :

- aux jeunes en difficultés;
- aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales;
- aux enfants dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises.

ou de contribuer à la mise en oeuvre de l'aide apportée à ces personnes".

Ce faisant, l'arrêté en projet va au-delà de ce que prévoit l'article 4, alinéa 3, du décret du 4 mars 1991. En effet, selon cette disposition décrétole, le code de déontologie est destiné uniquement aux "services

.../...

prévus par le décret" (1); il ne peut pas avoir directement trait aux obligations déontologiques des personnes oeuvrant au sein de ces services pour leur permettre de remplir leurs missions. Il ne pourrait, du reste, le faire sans excéder les compétences de la Communauté ou sans méconnaître les conditions et modalités de leur exercice.

C'est dans d'autres dispositions que le Gouvernement pourrait puiser le pouvoir d'établir des règles relatives aux obligations déontologiques individuelles :

- a) dans l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui lui permet d'arrêter le statut des agents des services de la Communauté française et donc celui des agents des services d'aide à la jeunesse de cette dernière;
- b) dans l'article 44, alinéa 2, 3°, du décret précité du 4 mars 1991, qui habilite le Gouvernement, au seul titre des conditions d'agrément, à arrêter les règles de déontologie du personnel des services soumis à agrément.

Mais, même si, par nature, elles sont vouées à présenter des liens étroits avec le code de déontologie, les règles que le Gouvernement a le pouvoir d'adopter, sur la base des dispositions législatives qui viennent d'être

(1) Le texte du décret précise que le groupe des institutions publiques est inclus parmi les services qui sont tenus de respecter le code de déontologie.

citées, ne peuvent être confondues avec ledit code : leur objet et leur portée ne sont pas juridiquement identiques; en outre, leur élaboration est régie par des règles de procédure distinctes.

Ainsi, les dispositions que le Gouvernement prendrait sur la base de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 ou de l'article 44, alinéa 2, 3°, du décret du 4 mars 1991 ne sont pas soumises à une proposition du conseil communautaire de l'aide à la jeunesse. En ce qui concerne les règles d'exécution de l'article 44, alinéa 2, 3°, du décret du 4 mars 1991, elles requièrent l'intervention de ce conseil, mais au titre d'un avis, et non pas au titre d'une proposition.

En outre, l'adoption de règles statutaires applicables aux agents des services de la Communauté française est soumise à une négociation syndicale (1).

2. Certaines dispositions sont relatives à des matières qui sont déjà réglées par le décret du 4 mars 1991; le Gouvernement n'a, dès lors, pas le pouvoir de les régler à son tour.

(1) Voir l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, a, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, et l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974.

Il en va ainsi, notamment, de l'article 3 du code, en tant qu'il porte sur l'obligation, déjà consacrée par l'article 4, alinéa 2, du décret du 4 mars 1991, de respecter les convictions religieuses, philosophiques et politiques du jeune.

3. Dans plusieurs dispositions - en particulier, les articles 7 et 12 -, le code de déontologie règle la matière du secret professionnel, mais cette matière n'entre pas dans les pouvoirs du Gouvernement de la Communauté française.

4. Le devoir d'informer les autorités compétentes que prévoient les articles 11, alinéa 3, et 15, alinéa 3, rappelle une obligation similaire qu'un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif à la coordination de la lutte contre la maltraitance des enfants" avait voulu imposer aux travailleurs exerçant une responsabilité sociale ou éducative.

Il est renvoyé, sur ce point, à la première observation formulée dans l'avis L. 23.390/9, donné le 26 octobre 1994 sur ledit avant-projet de décret.

De cette observation, qui "mutatis mutandis" vaut pour les dispositions de l'arrêté en projet relatives au devoir d'information, il se déduit que ces dispositions échappent à la compétence de la Communauté française.

.../...

5. Le code de déontologie manque souvent de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un texte destiné à produire les effets de droit voulus par le législateur décréteur (1).

Bon nombre des dispositions qu'il contient sont, en effet, rédigées en des termes trop vagues ou faisant douter de la volonté de ses auteurs d'y attacher une réelle portée normative.

Il en va ainsi, notamment, des articles 2, 3 et 6. On s'interroge aussi sur la portée précise de la phrase formant le second alinéa du texte compris sous l'intitulé "Champ d'application" (2).

II. QUANT A LA COMMISSION DE DEONTOLOGIE.

L'article 3 de l'arrêté en projet détermine comme suit les missions de la commission de déontologie de l'aide à la jeunesse :

"La Commission de déontologie a pour mission de remettre un avis sur toute question de déontologie en matière d'aide à la jeunesse, en ce compris sur les litiges résultant de l'application du code de déontologie. Cet avis est remis soit d'initiative, soit à la demande du Ministre ayant l'aide à la

(1) La formulation de l'article 4, alinéa 3, du décret du 4 mars 1991 fait clairement apparaître que le code de déontologie est destiné à avoir une telle portée.

(2) On n'aperçoit d'ailleurs pas en quoi cette phrase contribuerait à déterminer le champ d'application du code de déontologie.

jeunesse dans ses attributions, soit à la demande de personnes concernées par un litige".

L'article 11 précise :

"L'avis relatif à un litige est communiqué par la Commission de déontologie au Ministre ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions, ainsi qu'aux personnes et services concernés".

Rien ne s'oppose, certes, à ce que le Gouvernement institue une commission chargée d'éclairer le ministre compétent au sujet des questions de déontologie qui se posent en matière d'aide à la jeunesse; le Gouvernement puise le pouvoir de prendre des règles à cette fin dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en particulier dans son article 87, § 1er (1).

Mais il ne peut revenir à la Communauté de prévoir l'intervention de la commission dans un "litige", lorsque l'avis de cette commission est sollicité par le ministre, comme le prévoit l'article 10 du projet. Il n'appartient assurément pas, en effet, à un tel organisme d'interférer, à l'initiative du ministre, dans une procédure juridictionnelle.

(1) Sur le fondement du pouvoir reconnu à l'Exécutif d'instituer une commission consultative en l'absence d'une habilitation législative expresse, voir C.E., arrêt Van Meerhaeghe, n° 15.794 du 30 mars 1973.

Par ailleurs, la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet pas davantage au Gouvernement de se dispenser d'une habilitation législative expresse pour charger une telle commission d'intervenir, "à la demande de personnes concernées"; l'article 4, alinéa 3, du décret du 4 mars 1991 n'habilite en rien le Gouvernement à charger la commission de pareille mission puisque cette disposition législative ne prévoit pas l'institution de la commission (1).

(1) Indépendamment des critiques de légalité qui viennent d'être faites, l'attention est attirée sur ce que l'attribution à la Communauté du pouvoir de connaître des "litiges résultant de l'application du code de déontologie" pourrait faire largement double emploi avec les dispositions chargeant le délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse de recevoir et d'examiner les informations, les plaintes ou les demandes de médiation relatives aux atteintes portées aux droits des jeunes (article 2, alinéa 3, 4^o, et alinéas 4 et 5, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 juillet 1991 instituant un délégué général aux droits de l'enfant et à l'aide à la jeunesse).

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	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. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.