

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.715/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 5 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse", a donné le 31 mars 2004 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Observations particulières

Article 1^{er}

1. Jusqu'à présent, la commission de déontologie visée à l'article 4, § 3, en projet, du décret du 4 mars 1991 du Conseil de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse voit son existence consacrée par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1997 fixant le code de déontologie de l'aide à la jeunesse et instituant la commission de déontologie de l'aide à la jeunesse.

Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État ⁽¹⁾, en l'absence d'une habilitation législative expresse, le Gouvernement puisait dans l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles le pouvoir de créer une commission chargée d'éclairer le ministre compétent au sujet des questions de déontologie qui se posent en matière d'aide à la jeunesse.

Etant donné que les dispositions à l'examen prévoient que ladite commission d'avis est désormais instituée par le législateur, l'auteur du projet ne peut perdre de vue que lorsque le législateur entend créer une commission d'avis, il doit en définir les missions, les compétences, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voyez les avis 25.280/9 et 30.364/2/V donnés les 7 octobre 1996 et 19 juillet 2000 respectivement sur le projet devenu l'arrêté du 15 mai 1997 fixant le code de déontologie de l'aide à la jeunesse et instituant la commission de déontologie de l'aide à la jeunesse et sur un projet d'arrêté modifiant l'arrêté précité.

⁽²⁾ Voy. l'avis 26.860/2, donné le 29 septembre 1997, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation d'une filière de formation en alternance" (doc. parl., C.R.W., 1998/1999, n° 427/1); voy. également les avis 30.527/4, donné le 25 octobre 2000, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité" (doc. parl., C.R.W., 2000/2001, n° 177/1) et 34.847/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif aux établissements d'hébergement touristique" (doc. parl., C.R.W., 2003/2004, n° 583/1).

L'auteur de l'avant-projet ne peut dès lors se limiter à transférer dans le texte en projet le contenu des articles 2, 3 et 10 de l'arrêté précité du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1997 car ces articles ne règlent que ce qui a trait aux missions de la commission et au fait qu'elle doit se déclarer incompétente lorsque le litige dont elle est saisie fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative.

Il convient donc de compléter l'article en projet, relativement aux divers points évoqués ci-avant, par les dispositions pertinentes qui figurent déjà dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1997 ou par d'autres dispositions équivalentes ⁽³⁾.

2. À l'article 4, § 3, alinéa 3, en projet, du décret du 4 mars 1991 précité, le mot "judiciaire" devrait être remplacé par le mot "juridictionnelle".

Article 2

1. Comme l'indiquent l'exposé des motifs et le commentaire de l'article, cet article se donne pour objet de supprimer, dans le décret du 4 mars 1991 précité, les références qui sont faites au "groupe" des institutions publiques de protection de la jeunesse de la Communauté française dans le but que les ordonnances de placement dans ces institutions publiques désignent nommément l'établissement concerné plutôt que, comme cela arrive parfois, le groupe des institutions publiques. En effet, lorsque le placement est ordonné dans le groupe des institutions publiques, la décision prise s'avère inexécutable dès lors que le "groupe" n'est pas, en tant que tel, un lieu d'hébergement où un jeune pourrait être placé.

À cette fin, le décret en projet recopie l'ensemble des alinéas qui contenaient une référence au "groupe" des institutions publiques précitées en y supprimant les mots "au groupe" ou "du groupe".

⁽³⁾ Le Gouvernement devra aussi veiller à abroger, dans l'arrêté du 15 mai 1997, les dispositions relatives aux matières qui doivent être directement réglées dans le décret du 4 mars 1991 précité.

2. Il n'est pas certain que le remplacement de la notion de "groupe des institutions publiques" par celle d'"institutions publiques", cette dernière expression étant utilisée systématiquement au pluriel, écarte tout risque d'interprétation du décret par laquelle les tribunaux de la jeunesse pourraient confier les jeunes concernés à ces institutions prises dans leur ensemble, et non une institution en particulier. Il y a donc lieu, dans la cohérence de l'interprétation souhaitée, d'écrire cette expression au singulier aux articles 1^{er}, 15°, 12, § 2, et 17, alinéas 2 et 4, en projet; par ailleurs, aux articles 18, alinéa 1^{er}, et 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il serait plus simple d'écrire "qu'à une institution publique" plutôt que "qu'à un établissement faisant partie d'une institution publique" et "qu'au sein d'une institution publique" plutôt que "qu'au sein d'un établissement faisant partie d'une institution publique".

3. Par ailleurs, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait qu'il est peu approprié de remplacer une disposition en son entier lorsqu'il ne s'agit que de changements mineurs ⁽⁴⁾.

4. Dès lors qu'il ressort des intentions de l'auteur de l'avant-projet la volonté de supprimer toute référence à la notion de "groupe" des institutions publiques de protection de la jeunesse, il s'indique de modifier également l'intitulé de la section 2 du chapitre 2 du titre II du décret du 4 mars 1991 précité.

⁽⁴⁾ D'une part, cet excès dans les moyens peut conduire les destinataires du texte à des recherches démesurées quant à la portée exacte des modifications. D'autre part, le fait de reprendre de manière inchangée un article ou une subdivision de celui-ci est normalement considéré comme une nouvelle expression de la volonté de l'auteur de la norme, avec pour conséquence que le texte nouveau pourra éventuellement être attaqué devant la Cour d'arbitrage. (Voyez Conseil d'État, Légistique formelle, recommandations et formules, novembre 2001, point 8.6.10, <http://www.raadvst-consetat.be>). Cette dernière considération ne doit toutefois pas être assimilée à un inconvénient lié à la technique légistique utilisée en l'espèce dès lors qu'elle permet d'ouvrir une voie de recours supplémentaire destinée à assurer le contrôle de la constitutionnalité des dispositions en projet.

5. À l'article 27, § 2, 6°, en projet, du décret du 4 mars 1991, compte tenu de l'article 1^{er} du projet qui remplace l'article 4 du décret du 4 mars 1991, il faut écrire "visé à l'article 4, § 2" et non "visé à l'article 4, alinéa 3".

Article 5

Conformément à l'intention exprimée dans la phrase liminaire, il convient de faire précéder la phrase par "23°".

Article 6

Dans la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire "remplacé" et non "complété".

Article 9

1. Dans l'article 53, en projet, du décret du 4 mars 1991 précité, il convient d'utiliser la dénomination "centre public d'action sociale" en vertu de la loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2004.

2. Dès lors qu'il appartient au décret lui-même d'énoncer les principes que les signataires des protocoles de collaboration envisagés par l'article 53 en projet doivent respecter et que la source de cette règle est bien le décret et non les protocoles qui seront conclus, il est préférable - et plus simple - de rédiger comme suit la phrase introductive de l'alinéa 2 :

"Ces protocoles doivent respecter les principes suivants :".

3. Tel que l'article 53, alinéa 2, 4°, en projet, est rédigé, il donne à penser que les protocoles de collaboration peuvent fixer les limites du secret professionnel partagé entre d'une part les centres publics d'action sociale et d'autre part les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse, alors qu'il s'agit de définir la nature et les catégories d'information que ces trois autorités peuvent partager.

Le texte doit être revu sur ce point.

Article 10

À l'alinéa 2 de l'article 54, en projet, du décret du 4 mars 1991, il n'y a pas lieu de prévoir que le Gouvernement statue sur les demandes d'agrément "par décision motivée". Cette précision va en effet de soi étant donné qu'une telle décision tombe dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Observation finale

L'exposé des motifs en projet constitue en réalité la paraphrase, parfois résumée, du commentaire des articles. Il y aurait lieu de le revoir afin d'éviter cette inutile répétition ⁽⁵⁾.

Par ailleurs, à plusieurs endroits, l'exposé des motifs en projet est présenté comme s'il était l'expression du souhait du seul ministre ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions, alors que c'est le Gouvernement, ayant délibéré collégialement, qui sera l'auteur du projet déposé sur le bureau du Conseil de la Communauté française. L'exposé des motifs doit être corrigé sur ce point.

⁽⁵⁾ Selon la note de recommandation de légistique formelle établie par le bureau de coordination du Conseil d'État, "L'exposé des motifs doit s'efforcer de présenter, de manière synthétique, les intentions de l'auteur du projet et faire apparaître rapidement l'objet essentiel des innovations ou modifications apportées par ce projet. Par ailleurs, cet exposé synthétique gagne à être complété par un commentaire article par article, qui permet la compréhension de chaque disposition considérée par elle-même" (n° 1.1, *in fine*) (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS