ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 36.747/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

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

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 11 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des services «Espaces-Rencontres»", a donné le 22 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. L'avant-projet de décret tend à régler l'agrément et le subventionnement des services "Espaces-Rencontres".

L'article 4 détermine les missions de ces services. Il est rédigé dans les termes suivants :

"§ 1er. Les services «Espaces-Rencontres» ont pour missions :

1° de permettre au parent avec lequel l'enfant ne vit pas un exercice normal de son droit aux relations personnelles lorsque ce droit a été interrompu ou lorsqu'il se déroule difficilement ou de manière conflictuelle;

2° de contribuer à créer ou à restaurer la relation entre l'enfant et le parent avec lequel il ne vit pas.

§ 2. Les missions visées au § 1er sont exercées dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative, ou à la demande des parents.

§ 3. Elles sont réalisées :

1° en organisant des rencontres entre l'enfant et le parent avec lequel il ne vit pas;

2° en encadrant par un tiers neutre l'exercice du droit aux relations personnelles".

Selon les termes de l'exposé des motifs, "l'action des services «Espaces-Rencontres» doit (...) permettre à chacun, adulte et enfant, de reconnaître sa place et la place de l'autre dans la constellation familiale de l'enfant".

De la sorte, le texte à l'examen peut être considéré comme relevant des compétences que l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

.../...

institutionnelles et l'article 3, 7°, des décrets 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 confient à la Région wallonne en matière de politique familiale, laquelle comprend, selon la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980, "toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants" (1).

2. Certaines habilitations que l'avant-projet de décret donne au Gouvernement sont excessivement larges.

Ainsi en va-t-il des habilitations contenues à l'article 8, alinéa 5 (2), à l'article 13 (3) et à l'article 15, alinéa 2.

Ces dispositions doivent être complétées pour fixer les règles essentielles régissant les matières auxquelles elles se rapportent.

3. L'article 16, § 2, attribue directement des missions au ministre ayant la politique familiale dans ses attributions. Ceci ne peut être admis : c'est, en effet, au Gouvernement que le décret doit attribuer les pouvoirs qu'il détermine, le Gouvernement pouvant alors déléguer ceux-ci, dans le respect des limites auxquelles est soumise toute délégation de pouvoirs.

En outre, contrairement à ce que prévoit l'article 2, 5°, il ne peut davantage être admis que le législateur désigne le service du Gouvernement chargé de l'application du décret.

---

(1) Voir aussi la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle la compétence en cette matière "comprend un ensemble d'initiatives et de mesures qui tendent à apporter une assistance et une aide matérielle, sociale, psychologique et éducative aux familles" (arrêts n° 20/89 du 13 juillet 1989 et n° 2/2001 du 10 janvier 2001).

(2) Au sujet des recours que prévoit cette disposition, le délégué du ministre a précisé qu'ils étaient de nature administrative.

(3) En tant qu'il concerne les conditions d'octroi des subventions.

.../...

4. L'article 7, alinéa 1er, 1°, est rédigé en ce sens que, pour être agréé, un service "Espaces-Rencontres" doit "être créé et organisé par une province, une association de communes ou de C.P.A.S., ou une fondation ou être constitué en association sans but lucratif".

Ainsi formulé, le texte pourrait donner à penser qu'à la différence des autres catégories de personnes morales que vise le texte, une association sans but lucratif ne pourrait bénéficier de l'agrément prévu par le décret en projet que si le service "Espaces-Rencontres" qu'elle organise est sa seule activité.

La section de législation n'aperçoit pas ce qui justifierait une telle différence de traitement au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Au demeurant, le délégué du ministre a précisé que l'intention des auteurs du texte n'était pas en ce sens.

Aussi mieux vaut-il remplacer les mots "ou une fondation ou être constitué en association sans but lucratif" par les mots "une fondation ou une association sans but lucratif".

5. Comme le fait apparaître l'exposé des motifs, les services auxquels s'applique l'avant-projet de décret sont, tout particulièrement, les services "Espaces-Rencontres" qui ont bénéficié de subventions de l'autorité fédérale jusqu'au 1er janvier 2004.

L'article 20 prévoit une mesure transitoire pour ces services [4]. Il en résulte que ceux-ci, lorsqu'ils introduiront une demande d'agrément, ne seront pas soumis au régime particulier qu'organise l'article 8, alinéa 2, pour les services considérés comme nouveaux.

Comme en a convenu le délégué du ministre, cette mesure ne suffit pour organiser complètement le régime transitoire auquel il y a lieu de soumettre les services en question. Ainsi, tel qu'il est rédigé, l'avant-projet de décret a pour effet d'empêcher que, tant qu'ils ne sont pas agréés, lesdits services puissent porter l'appellation "Espaces-Rencontres" et bénéficier des subventions que prévoit le texte. Une telle conséquence serait de nature à compromettre, fût-ce pour un temps, le bon accomplissement des activités de ces services et les garanties qu'ils offrent pour la protection de droits fondamentaux - tout particulièrement, en l'espèce, le droit au respect de la vie privée et familiale consacré, notamment, par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 22 de la Constitution, et le droit aux relations personnelles qui se déduit de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le texte sera revu en conséquence.

---

(4) L'article 20 fait mention des "services reconnus et subsidiés par le ministère de la justice avant le 1er janvier 2004". La section de législation n'aperçoit pas à quelle procédure de "reconnaissance" il est ainsi fait référence. Certes, un arrêté royal du 6 juillet 1999 relatif à l'agrément et à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire - abrogé, entre-temps, par l'arrêté royal du 17 décembre 2003 - a organisé une procédure d'agrément d'organismes exerçant des activités correspondant à celles qu'envisage l'avant-projet de décret (voir en particulier l'article 2, 3°, de cet arrêté), mais, eu égard à la tardiveté de sa publication au Moniteur belge - laquelle est intervenue le 12 mars 2004 -, ledit arrêté n'a pas produit d'effet avant le 1er janvier 2004.

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. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS