

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.044/4

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 23 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à la mise en oeuvre des programmes de prévention générale dans le secteur de l'aide à la jeunesse", a donné le 19 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté a pour objet :

- d'organiser les conditions dans lesquelles les conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse (ci-après dénommés les C.A.A.J.) déterminent annuellement des programmes de prévention générale qui, pour "répondre aux diverses violences s'exerçant au quotidien sur les populations touchées par une situation économique, sociale et/ou culturelle précaire" ⁽¹⁾, analysent les problématiques et les besoins identifiés dans leurs arrondissements, et présentent les objectifs à poursuivre pour y répondre ⁽²⁾;
- d'instaurer des plans d'actions qui devront également être élaborés annuellement par les C.A.A.J. sur la base de l'analyse de ces problématiques et de ces besoins identifiés, ainsi que des objectifs définis dans les programmes de prévention générale ⁽³⁾, et qui doivent couvrir six champs d'action énoncés à l'article 3 du projet;

⁽¹⁾ Article 2, alinéa 1^{er}, du projet; voy. aussi l'alinéa 2 de cette disposition.

⁽²⁾ Article 1^{er}, alinéa 2, du projet.

⁽³⁾ Article 1^{er}, alinéa 3, du projet.

- d'associer "tous les services agréés du secteur de l'aide à la jeunesse" ⁽⁴⁾, voire des "promoteurs issus d'autres secteurs que celui de l'aide à la jeunesse" ⁽⁵⁾ à l'adoption de projets de prévention destinés à déterminer le contenu des plans d'actions ⁽⁶⁾, les C.A.A.J. pouvant inclure leurs propres projets dans les plans d'actions ⁽⁷⁾.
- de confier l'évaluation des pratiques de prévention générale au Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse ⁽⁸⁾.

Le projet d'arrêté à l'examen contient en outre des dispositions relatives aux procédures par lesquelles les projets de prévention sont soumis aux C.A.A.J ⁽⁹⁾, et aux procédures d'adoption des plans d'actions par le ministre compétent ⁽¹⁰⁾, ainsi que des dispositions budgétaires ⁽¹¹⁾, outre un abrogatoire ⁽¹²⁾ et une disposition transitoire ⁽¹³⁾.

Le projet porte enfin sur les conditions d'établissement et sur la transmission au ministre et à son administration du rapport prévu par l'article 21, 6°, du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, qui, aux termes de cette dernière disposition, comprend le bilan d'activités du C.A.A.J., l'analyse critique de la situation de l'arrondissement et le programme des actions préconisées.

⁽⁴⁾ Article 5, alinéa 1^{er}, du projet..

⁽⁵⁾ Article 5, alinéa 2, du projet; voy. aussi l'alinéa 4 de cette disposition.

⁽⁶⁾ Article 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, du projet.

⁽⁷⁾ Article 1^{er}, alinéa 3, troisième phrase, du projet; voy. aussi l'article 7, alinéa 2, du projet.

⁽⁸⁾ Article 10 du projet. L'article 4, alinéa 2, évoque toutefois l'intervention d'une "Commission d'évaluation des pratiques de prévention visée à l'article 10 du présent arrêté"; cette discordance doit être levée.

⁽⁹⁾ Article 5 du projet.

⁽¹⁰⁾ Articles 6, alinéas 3, 8 et 9 du projet.

⁽¹¹⁾ Articles 6 et 7 du projet.

⁽¹²⁾ Article 11 du projet.

⁽¹³⁾ Article 12 du projet.

2. L'article 21 du décret précité du 4 mars 1991, spécialement en ses 2°, 3°, 4°, 5° et 6°, b) et c), habilite les C.A.A.J. à prendre diverses mesures d'analyse des problématiques et des besoins en matière d'aide à la jeunesse ou de politique de la jeunesse dans leurs arrondissements et à proposer des actions nécessaires pour y répondre. S'agissant de ces propositions d'actions, portant tant sur leur programmation ⁽¹⁴⁾ et leur contenu ⁽¹⁵⁾ que sur leur financement ⁽¹⁶⁾, la décision en la matière appartient au Gouvernement.

Sur la base du pouvoir général d'exécution qui lui est conféré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement est compétent pour mettre en oeuvre les dispositions du décret précité relatives à l'analyse des problématiques et des besoins par les C.A.A.J., ainsi que celles portant sur la programmation et le contenu des actions. L'article 20 précité doit dès lors être également visé au préambule du projet.

Pour ce qui concerne le financement des actions, le Gouvernement dispose d'une habilitation qui lui est conférée par l'article 25 du décret précité.

Quant au pouvoir conféré par l'article 10 du projet au conseil communautaire de l'aide à la jeunesse d'évaluer les pratiques de prévention générale organisées par le projet dans le rapport qu'il établit tous les deux ans sur la situation de la protection de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse dans la Communauté française sur la base de l'article 27, § 2, 4°, du décret précité du 4 mars 1991, il trouve son fondement dans cette dernière disposition décrétales, combinée avec l'article 27, § 1^{er}, du décret précité, disposition que le Gouvernement peut mettre en oeuvre sur la base de son pouvoir général d'exécution sur la base de l'article 20 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. En conséquence l'article 27 du décret précité doit également être visé au préambule.

⁽¹⁴⁾ Article 21, 4° et 6°, c), du décret précité.

⁽¹⁵⁾ Article 21, 2°, du décret précité.

⁽¹⁶⁾ Articles 21, 2°, et 25 du décret précité.

La mise en oeuvre de ces habilitations doit être opérée de manière claire et cohérente.

3. L'arrêté en projet utilise des notions qui ne correspondent pas à celles contenues dans le décret, tel est le cas du programme de prévention générale et des plans d'actions. Compte tenu de la limite des habilitations, il y a lieu de s'en tenir aux notions auxquelles le décret se réfère.

4. À cet égard, le rapport prévu par l'article 21, 6°, du décret précité du 4 mars 1991 a un objet distinct plus large que le programme de prévention générale au sens de l'arrêté en projet, lequel constitue un instrument d'analyse des problématiques et des besoins dans l'arrondissement et de détermination des objectifs à poursuivre pour y répondre puisqu'il doit également contenir le bilan de l'ensemble des activités du C.A.A.J. (article 21, 6°, a)) et "le programme des actions préconisées" (article 21, 6°, c)).

Il n'est donc pas opportun d'utiliser ce rapport pour énoncer ce programme de prévention générale.

Il y a lieu de faire du programme de prévention générale prévu par le projet d'arrêté un instrument distinct du rapport annuel prévu par l'article 21, 6°, quitte à ce que ce dernier en fasse également état.

Telle semble d'ailleurs avoir été la démarche de l'auteur du projet en ce qui concerne les plans d'actions, qui ne paraissent pas devoir se confondre avec les programmes des actions préconisées, lesquels doivent également figurer dans le rapport annuel en vertu de l'article 21, 6°, c), du décret précité ⁽¹⁷⁾.

5. La chronologie de certaines des étapes des procédures mises sur pied par l'arrêté en projet n'apparaît pas clairement.

⁽¹⁷⁾ Voy. l'article 9 du projet.

Il semble résulter de l'article 4 du projet que le programme de prévention générale, qui constitue un instrument d'analyse de la situation et de détermination d'objectifs à poursuivre ⁽¹⁸⁾, est inséré dans le rapport annuel du C.A.A.J. prévu par l'article 21, 6°, b), transmis à l'administration au plus tard pour le 31 mars de l'année qui suit celle sur laquelle il porte. On ne comprend toutefois pas pourquoi, en son alinéa 3, l'article 4 énonce que le rapport en question "contient (...) le programme de prévention générale fixé pour l'année en cours", alors qu'en son alinéa 1^{er}, il dispose que ce rapport est transmis "le 31 mars de l'année précédent (lire : précédant) l'exercice concerné", cette dernière notion visant l'année au cours de laquelle le plan d'actions sera mis en oeuvre ⁽¹⁹⁾.

Il résulte de l'article 5 du projet d'arrêté que les projets destinés à figurer, le cas échéant, dans les plans d'actions doivent être communiqués aux C.A.A.J. à la fin de l'année qui précède l'exercice au cours duquel ces projets seraient mis à exécution en vertu du plan d'actions qui les aura intégrés. Comme ces plans d'actions doivent être conçus sur la base des programmes de prévention générale⁽²⁰⁾, ceux-ci doivent nécessairement être inclus dans le rapport déposé au plus tard le 31 mars qui précède l'exercice concerné.

6. Le projet d'arrêté ne règle pas de manière claire quelle autorité dispose de la compétence d'adopter le plan d'actions.

Aux termes de l'article 9, le ministre ne dispose que du pouvoir d'approuver les plans d'actions, d'autres dispositions du projet, notamment les articles 5, alinéa 5, in fine, et 6, alinéas 3, in fine, étant en outre rédigés comme si ces plans étaient adoptés par les C.A.A.J. eux-mêmes.

⁽¹⁸⁾ Article 1^{er}, alinéa 2, du projet.

⁽¹⁹⁾ Voy. les articles 6 et 9 du projet.

⁽²⁰⁾ Article 1^{er}, alinéa 3, du projet.

Or, les articles 21, spécialement son 2°, et 25 du décret précité du 4 mars 1991 ne confèrent aux C.A.A.J. qu'un pouvoir de proposition en ce qui concerne les actes de prévention générale que le décret prévoit, le pouvoir de décision étant ainsi demeuré de la compétence du Gouvernement ou du ministre auquel ce pouvoir est délégué par l'arrêté en projet.

Il serait préférable jusqu'à la décision ministérielle de viser le "projet" de plan d'actions.

Observations particulières

Article 8

Une disposition réglant les rapports entre le ministre et son administration n'a pas sa place dans un arrêté organique. La première phrase doit être omise, le ministre ayant en toute hypothèse, en vertu de ses pouvoirs hiérarchiques sur son administration, la faculté de lui demander d'instruire les dossiers qui lui sont soumis dans le délai qu'il détermine.

Article 10

Si, comme il a été exposé plus haut, sous l'observation générale n° 2, l'on peut admettre que le conseil communautaire de l'aide à la jeunesse soit chargé par le Gouvernement de l'évaluation des pratiques de prévention générale prévues par le projet d'arrêté et s'il est permis au Gouvernement de prévoir que certaines catégories de personnes ou de services concernés sont associés à cette évaluation, une pareille association doit être organisée de manière précise. À l'alinéa 4, deuxième phrase, par l'usage de l'adverbe "notamment" et par le renvoi, sans autre mention, aux "jeunes" et aux "familles", cette exigence n'est pas satisfaite. Le texte sera revu en conséquence.

Article 12

La manière dont l'application linéaire est envisagée par la disposition à l'examen de la modification des pourcentages de répartition des crédits de prévention générale par rapport à ceux appliqués en 2004 doit être précisée.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS