

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.079/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enfance de la Communauté française, compétent pour l'Enseignement fondamental, l'Accueil et les Missions confiées à l'O.N.E., le 30 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant réforme des consultations pour enfants", 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°, 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. Le projet examiné vise à régler la consultation pour enfant, qui fait jusqu'à présent l'objet d'une réglementation interne à l'O.N.E. Il se donne pour fondement sans autre précision le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "O.N.E.".

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de ce décret range l'organisation de consultations pour enfants parmi les missions opérationnelles relevant de la mission d'accompagnement de l'enfant dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social.

Il résulte des articles 2 et 3 du décret que l'O.N.E. a pour mission d'organiser directement les consultations pour enfants mais qu'il peut, pour ce faire, agréer et subventionner des institutions et services.

Lorsqu'il organise les consultations pour enfants, en vertu de l'article 4 du décret précité, l'O.N.E. doit se conformer au contrat de gestion, conclu entre son Conseil d'administration et le Gouvernement (article 26, § 1^{er}). Ce contrat définit les orientations et les modalités d'exercice des missions, notamment les tâches que l'O.N.E. assume en vue de l'exécution de ses missions et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre ainsi que les règles de conduite, les engagements et les objectifs à atteindre vis-à-vis des usagers et des acteurs du secteur (article 26, § 3) ¹.

⁽¹⁾ Voir à cet égard le Premier contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance 2003-2005, Moniteur belge du 19 avril 2004.

Dans l'hypothèse d'intervention d'autres institutions ou services, le Gouvernement peut, sur avis de l'O.N.E., d'une part, arrêter les conditions auxquelles ces institutions et services peuvent être agréées par l'O.N.E. et, d'autre, part, arrêter les conditions et modalités suivant lesquelles l'agrément par l'O.N.E. ouvre le droit à l'octroi de subventions (article 3).

2. Aux regard des dispositions relatives à l'Office et des habilitations contenues dans le décret du 17 juillet 2002 précitée, l'arrêté en projet contient des règles qui, à juste titre, se fondent sur ces habilitations et d'autres qui, concernant directement l'exercice des missions de l'Office, se substituent au contrat de gestion. La confusion des deux approches n'est pas admissible.

À titre d'exemple, l'organisation de consultations périodiques et d'un service de "car sanitaire itinérant" n'ont pas à paraître autorisés par le texte en projet (articles 4 et 5) : il s'agit là de services déconcentrés de l'Office dont la mise en oeuvre relève des organes de celui-ci et qui doivent trouver leur place dans le contrat de gestion.

De même, les articles 6 et 7 en projet appellent une critique identique. L'article 6 est superflu en ce que l'article 4 du décret, confère en propre des missions à l'Office et que l'article 5 de même décret, qui détaille les ressources dont il dispose, règle l'affectation des moyens nécessaires à la réalisation de celles-ci; en tant qu'elle paraphrase l'article 3, alinéa 2, du décret précité, la disposition est dépourvue d'objet puisque c'est la réglementation établissant les conditions d'octroi des subventions qui déterminera la nature des dépenses à charge du budget de l'Office. Une disposition telle que l'article 7 n'a pas sa place dans l'arrêté en projet : les articles 2 et 4 du décret du 17 juillet 2002 suffisent à définir les missions que le Conseil de la Communauté française a entendu confier à un organisme d'intérêt public doté d'une personnalité juridique distincte et d'une certaine autonomie, ainsi que les activités et opérations qui doivent s'inscrire dans le cadre général que tracent le contrat de gestion visé à l'article 26 du décret précité et le règlement organique visé par l'article 14 du même décret.

LC

- 4 -

37.079/4

.../...

Par ailleurs, le texte en projet ne permet pas de distinguer clairement, quant aux consultations pour enfants, celles qui sont organisées par l'Office, à l'intervention des comités locaux agissant de manière déconcentrée, de celles qui sont d'organisées par d'autres institutions ou organisations dont l'arrêté doit prévoir, conformément à l'article 3 du décret, les conditions d'agrément et de subvention.

D'autres dispositions de l'arrêté en projet confondent les deux approches citées ci-dessus : tel est le cas par exemple des articles 8 à 18 du projet, en ce qui concerne la définition des missions tant des structures relevant directement de l'Office que de celles agréées et subventionnées par lui. La même confusion existe encore, à titre d'exemples, quant à la prise en charge des assurances collectives (article 80, § 1^{er}), notamment au bénéfice des membres bénévoles des comités locaux et "de toute personne rémunérée apportant sa collaboration aux structures, en ce compris les médecins", ou quant au régime des honoraires et indemnités alloués aux médecins (article 81 du projet) alors que ceux-ci concluent avec l'Office un contrat de collaboration en vertu de l'article 65 du projet, ou quant au contrôle administratif, financier et qualitatif qu'organise l'article 100 et qui porte indistinctement sur les "structures" et les "cars sanitaires".

Il convient dès lors de distinguer clairement les missions effectuées directement par l'O.N.E. de celles accomplies par des institutions ou services qu'il agréé ou subventionne. S'agissant des premières, le Gouvernement n'est pas habilité par le décret à les organiser (comparer avec les habilitations figurant à l'article 6, mais qui ne vise que les institutions et service d'accueil, l'autre mission de l'O.N.E.). S'agissant des secondes, le Gouvernement peut intervenir, mais dans les limites fixées par l'article 3 du décret.

3. Par ailleurs, pour des aspects essentiels de la réglementation envisagée, le Gouvernement ne peut trouver de fondement légal ni dans l'article 3 du décret ni dans aucune disposition de celui-ci. Il en va notamment ainsi de l'organisation de la concertation communale (article 19), des règles relatives aux médecins, qui concluent un contrat avec l'O.N.E. (articles 58 à 68), de l'organisation du travail des travailleurs médico-social, qui sont des travailleurs de l'O.N.E. (articles 69 à 73), de l'intervention des communes dans les frais de fonctionnement des cars sanitaires (article 99).

4. Compte tenu des observations qui précèdent, il n'y a pas lieu pour le Conseil d'État de poursuivre plus avant l'examen du projet.

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. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS