

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.146/4

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 7 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse", a donné le 2 juin 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 l'observation ci-après.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse, qui invoque comme fondement juridique la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, notamment, son titre II, chapitre II, section 2, a pour objet, selon la note au Gouvernement du 17 mars 2004, de

"(...) réunir dans un même texte un ensemble de dispositions réglementaires qui permettront à la Communauté française de clarifier et de définir l'organisation de ses institutions publiques de protection de la jeunesse au plan des missions qui leur sont confiées et des projets pédagogiques qui y sont développés."

Le chapitre premier rappelle l'existence des cinq institutions publiques de protection de la jeunesse ⁽¹⁾, précise leur mission éducative par référence à l'article 37, § 2, 4° de la loi du 8 avril 1965 précitée ⁽²⁾, définit les objectifs et les actions pédagogiques propres aux différents régimes ⁽³⁾ et répartit ces missions entre les institutions publiques ⁽⁴⁾.

Le chapitre II organise au sein de chaque institution de protection un comité pédagogique dont il fixe la mission ⁽⁵⁾ et la composition ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Voy. art. 1^{er}, al. 1^{er} du projet.

⁽²⁾ Voy. art. 1^{er}, al. 2 du projet.

⁽³⁾ Voy. art. 2 du projet.

⁽⁴⁾ Voy. art. 3 du projet.

⁽⁵⁾ Voy. art. 6, al. 1^{er} du projet.

⁽⁶⁾ Voy. art. 6, al. 4 du projet.

Le chapitre III charge la direction générale de l'aide à la jeunesse de mettre à la disposition des autorités judiciaires compétentes une cellule d'information, d'orientation et de coordination ⁽⁷⁾ et crée au sein de chaque institution un comité de concertation dont il fixe la composition ⁽⁸⁾.

Le chapitre IV détermine le nombre et la capacité d'hébergement des services par institution ⁽⁹⁾ et règle les cas d'absence des jeunes dans les institutions publiques de protection de la jeunesse ⁽¹⁰⁾.

Enfin, le chapitre V du projet d'arrêté contient un article 14, ainsi rédigé :

"L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 mai 1991 créant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française et l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 19 juin 1991 relatif à l'organisation du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française, sont abrogés."

Le décret du 10 avril 1995 constituant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, après avoir été adopté par le Conseil de la Communauté française et sanctionné par le Gouvernement, a été publié au Moniteur belge du 7 juillet 1995.

Son article 16 dispose :

"Le Gouvernement fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret."

À ce jour, aucun arrêté du Gouvernement n'a fixé la date d'entrée en vigueur.

⁽⁷⁾ Voy. art. 9, al. 1^{er} du projet.

⁽⁸⁾ Voy. art. 10, al. 2 et 3 du projet.

⁽⁹⁾ Voy. art. 11 du projet.

⁽¹⁰⁾ Voy. art. 12 et 13 du projet.

Le décret du 10 avril 1995 précité ne se limite pas à ériger le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régime ouvert et fermé, de la Communauté française, en "service à gestion séparée au sein des services du Gouvernement de la Communauté française, sous la dénomination de «Groupe des IPPJ»" ⁽¹¹⁾ ainsi que chaque institution publique qui en fait partie ⁽¹²⁾.

Ce décret identifie distinctement chaque institution publique de protection de la jeunesse ⁽¹³⁾, définit les actions de type court et à moyen terme ⁽¹⁴⁾ détermine la spécialisation des institutions à régime ouvert ⁽¹⁵⁾ et à régime fermé ⁽¹⁶⁾ en leur assignant prioritairement un ressort territorial.

Le groupe des IPPJ est géré par un comité de gestion dont le fonctionnement est fixé par le Gouvernement sur la proposition du ministre compétent ⁽¹⁷⁾. Ce comité de gestion est chargé notamment de coordonner l'action des institutions et d'assurer le contrôle, l'inspection et le développement de la mission pédagogique du groupe ⁽¹⁸⁾.

Un comité d'orientation, dont le décret du 10 avril 1995 précité fixe la composition ⁽¹⁹⁾, est chargé, à la demande du ministre compétent ou d'initiative, de rendre un avis ou de formuler une proposition sur toute question concernant la mission, l'organisation et le fonctionnement du Groupe et des institutions ⁽²⁰⁾.

⁽¹¹⁾ Voy. art. 2, § 1^{er}, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹²⁾ Voy. art. 2, § 3, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹³⁾ Voy. art. 2, § 2, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁴⁾ Voy. art. 3, § 1^{er}, al. 2 et §§ 4 et 5, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁵⁾ Voy. art. 4, § 1^{er}, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁶⁾ Voy. art. 4, § 2, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁷⁾ Voy. art. 5 du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁸⁾ Voy. art. 7, 1^o et 2^o, du décret du 10 avril 1995.

⁽¹⁹⁾ Voy. art. 8, § 1^{er}, du décret du 10 avril 1995.

⁽²⁰⁾ Voy. art. 9, § 2, du décret du 10 avril 1995.

Le décret du 10 avril 1995 précité attribue à chaque institution, sous le contrôle du groupe des IPPJ, "la responsabilité pédagogique de l'institution dans le cadre des directives du Comité de gestion du Groupe" ⁽²¹⁾ et dispose que "la responsabilité de chaque institution est assurée par un directeur nommé par le Gouvernement" ⁽²²⁾.

*
* *

L'organisation du groupe des IPPJ qui résulterait de l'entrée en vigueur du projet d'arrêté ne correspondrait pas à celle que le législateur communautaire a décidée en adoptant et en sanctionnant le texte qui est devenu le décret du 10 avril 1995.

Il appartient certes au Gouvernement, au moment où il décide de faire entrer en vigueur et d'appliquer un décret de vérifier si les circonstances qui ont présidé à son élaboration et à son adoption sont toujours réunies. Si celles-ci n'étaient plus réunies, il lui appartiendrait de proposer au Conseil de la Communauté française de modifier ou d'abroger le décret mais il ne peut agir sur la base des pouvoirs qu'il tient de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comme si le décret du 10 avril 1995 n'existait pas. En agissant ainsi, le Gouvernement se dispenserait d'exécuter un décret et violerait ainsi l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, selon lequel "le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution". En l'espèce, un délai de neuf années excède manifestement celui au terme duquel la mise en application d'un décret peut être différée.

Compte tenu de la portée de l'observation qui précède, la section de législation estime ne pas devoir poursuivre l'examen du projet d'arrêté.

⁽²¹⁾ Voy. art. 10, 1°, du décret du 10 avril 1995.

⁽²²⁾ Voy. art. 11 du décret du 10 avril 1995.

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. R. WIMMER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS