

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.147/4

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 à l'agrément et au subventionnement des équipes SOS Enfants en application du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance", a donné le 26 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.

Observation préalable

Le texte en projet entend mettre en application le décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance. Ce texte a été adopté par le Conseil de la Communauté française le 5 mai 2004. La section de législation n'a connaissance ni de la sanction, ni de la promulgation. Dans la suite du projet, il sera désigné comme "le décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance".

Observations générales

1. Il convient de concilier le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'enfance et le décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance.

En vertu du premier, l'O.N.E. a pour mission d'assurer le suivi des équipes SOS Enfants conventionnées avec lui (article 2, § 1^{er}, alinéa 2, 4°). Il revient à l'O.N.E. d'agréer et de subventionner ces équipes, conformément aux règles adoptées par le Gouvernement (article 3).

Le second décret semble faire écho au premier, notamment lorsqu'il charge l'O.N.E. de garantir que, "progressivement, tout arrondissement judiciaire bénéficie de l'intervention d'au moins une équipe SOS Enfants" ⁽¹⁾ (article 12, § 1^{er}) et lorsqu'il prévoit l'octroi d'une subvention complémentaire à l'O.N.E. afin de subventionner les équipes SOS Enfants (article 13, § 2).

Par contre, ce second décret déroge au premier lorsqu'il attribue au Gouvernement la compétence d'agréer les équipes SOS Enfants (article 12, § 3). Il le complète en instituant, au sein de l'O.N.E., un Comité d'accompagnement de l'Enfance maltraitée (articles 14 à 16).

Il faut dès lors considérer que, s'agissant de l'agrément, le projet exécute l'article 12, § 3, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, qui est incompatible avec les articles 2 et 3 du décret du 17 juillet 2002 précité. S'agissant du subventionnement, le projet exécute, cumulativement, les deux décrets.

Il en résulte que, conformément à l'article 3, alinéa 3, du décret du 17 juillet 2002 précité, le projet doit être soumis à l'avis de l'O.N.E. Selon la déléguée de la ministre, cet avis a été sollicité mais n'a, à ce jour, pas encore été rendu. Le Gouvernement ne pourra adopter le projet que lorsqu'il aura pris en compte cet avis.

Dans l'hypothèse où le projet serait modifié à la suite de l'avis de l'O.N.E., il devrait à nouveau être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

2. Les articles 14 à 16 du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance n'habilitent pas le Gouvernement à fixer les règles de fonctionnement de la CAEM.

⁽¹⁾ Cette mission est confirmée par l'article 23 du Premier contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance 2003-2005 (Moniteur belge du 19 avril 2004).

Les articles 3 à 7, 24, première phrase, 26, alinéas 1^{er} et 2, sont donc dépourvus de fondement légal et seront omis.

Par ailleurs, les dispositions qui relèvent du règlement d'intérieur doivent être adoptées, conformément à l'article 16, alinéa 3, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, par le Comité lui-même et soumises à l'approbation du Gouvernement.

3. L'article 12, § 3, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, énonce, en son alinéa 1^{er}, cinq conditions générales d'agrément des équipes SOS Enfants. En son alinéa 2, cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer les autres conditions d'agrément, de retrait d'agrément, de recours en cas de refus ou de retrait d'agrément.

Afin de respecter cette habilitation, les dispositions du projet ayant cet objet doivent être rédigées de manière telle, qu'elles apparaissent comme des conditions liées à l'agrément.

Tel est manifestement le cas des articles 9 à 13, qui doivent dès lors figurer dans le chapitre consacré à l'agrément des équipes SOS Enfants.

4. Il résulte de l'article 13, § 2, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance qu'il revient à l'O.N.E. d'accorder annuellement une subvention à toute équipe SOS agréée. De son côté, en vertu de l'article 13, § 3, le Gouvernement peut accorder des subventions spécifiques pour des projets particuliers visés à l'article 10 du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance. Conformément à l'article 13, § 1^{er}, le Gouvernement fixe "les conditions, les modalités et les procédures d'octroi de subventions et de contrôle de leur utilisation dans les limites des moyens budgétaires disponibles".

Mise à part la subvention spécifique visée à l'article 13, § 3, il ne revient donc pas au Gouvernement d'allouer les subventions aux équipes SOS Enfants, cette mission ayant été confiée à l'O.N.E. Les articles 33, deuxième phrase, 35 et 44 seront omis.

L'affectation de la subvention est également déterminée par le décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, qui précise qu'elle "couvre les frais de personnel selon la composition pluridisciplinaire énoncée à l'article 11 ainsi que les frais de fonctionnement de l'équipe" (article 13, § 2, alinéa 3). Le décret n'habilite pas le Gouvernement à ventiler plus avant l'affectation de la subvention. Les articles 36 et 42 seront omis.

Les autres dispositions du chapitre 4 du projet seront revues afin de prendre en compte la répartition des compétences entre le Gouvernement et l'O.N.E., fixée par l'article 13 du décret.

5. Ni le décret du 17 juillet 2002 précité ni le décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance n'habilitent le Gouvernement à charger l'O.N.E. de certaines missions relatives à l'agrément des équipes SOS Enfants. Les articles 22, 23, 29 et 30, du projet seront revus.

Il appartient, en effet, à l'O.N.E. dans le cadre des missions de service public que lui confient les articles 2, § 1^{er}, alinéa 2, 4°, et 4, du décret du 17 juillet 2002 précité, de mettre ces missions en oeuvre à l'égard des équipes SOS Enfants ⁽²⁾.

⁽²⁾ L'attention est attirée sur le fait qu'il y aurait lieu éventuellement d'adapter en conséquence, le contrat de gestion prévu à l'article 26 du décret du 17 juillet 2002.

Observations particulières

Article 8

L'article 9, alinéa 2, du décret prévoit que le Gouvernement approuve les modalités de collaboration visées à l'alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o, du même article. Il ne revient dès lors pas au Gouvernement de réglementer a priori l'organisation de la collaboration.

L'article 8 du projet sera omis.

Article 9

L'alinéa 1^{er}, constitue une paraphrase de l'article 11, alinéa 1^{er}, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, combiné avec l'article 12, § 3, alinéa 1^{er}, du même décret.

La section de législation rappelle qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Il n'appartient pas plus au Gouvernement de modifier cette règle, ni d'y ajouter ou d'y retrancher.

L'article 32 du projet, qui n'ajoute rien à l'article 13, § 2, alinéas 3 et 4, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, appelle la même observation.

Par conséquent, les articles 9, alinéa 1^{er}, et 32 doivent être omis.

Article 19

L'alinéa 3 dispose

"Toute information, issue du dossier psychosocial, relative à une personne concernée peut, à sa demande, lui être communiquée. Ces documents restent confidentiels et ne peuvent être utilisés à des fins de procédures comme celle d'un divorce ou à d'autres fins éventuelles."

Le deuxième membre de la deuxième phrase doit être omis. En effet, ce texte n'est pas admissible au regard des règles répartitrices de compétence entre l'État, les Communautés et les Régions dans la mesure où il règle le droit de la preuve en matière de divorce et d'autres matières ne relevant pas des Communautés.

Il y a lieu d'écrire plus simplement :

"Ces documents restent confidentiels."

Article 21

1. L'alinéa 2, deuxième tiret, du projet, impose à l'association qui demande son agrément de joindre un exemplaire des statuts, et le troisième tiret impose de joindre à ce dossier "la liste des membres (...) du conseil d'administration".

Ce faisant, l'auteur du texte ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative. Ces dispositions ne correspondent pas davantage à l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voy. l'avis 36.580/4, donné le 11 mars 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances"; l'avis 35.756/4, donné le 22 septembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales (Doc. C.R.W., 2003-2004, n° 624/1).

Compte tenu de l'existence et du contenu de ce dossier, fixé par la loi, il est donc inutile d'imposer d'autres mesures.

Par conséquent ces dispositions seront revues pour tenir compte de cette observation.

2. L'alinéa 2, troisième tiret, impose que le dossier de demande d'agrément comprenne la mention des "fonctions de chaque administrateur".

Dans la mesure où, en vertu de l'article 13 de l'arrêté en projet, "les membres de l'équipe ne peuvent faire partie (...) du Conseil d'Administration (...)", la disposition est inutile. Les mots "et les fonctions de chaque administrateur" doivent donc être omis.

Article 31

En vertu de l'article 160 de la Constitution, il revient au législateur fédéral de déterminer la compétence du Conseil d'État. Conformément à l'article 12, § 3, alinéa 2, du décret relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance, l'arrêté en projet organisera un recours administratif en cas de refus ou de retrait d'agrément.

Article 33

En tant qu'il permet au Ministre d'agréer une antenne décentralisée "émanant d'une équipe", la disposition examinée manque de fondement légal et sera omise.

Article 43

Il est excessif même au regard des conditions d'octroi de subventions d'imposer des délais de garde de 10 ans pour les pièces justificatives comptables et de 30 ans pour les comptes annuels et les dossiers du personnel.

Le texte sera revu.

Article 45

Cet article, en son alinéa 1^{er}, n'ajoute rien à l'article 28 du décret et, en son alinéa 2, y déroge. Il sera omis.

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. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS