

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.265/4
DU 9 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 12 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la lutte contre la maltraitance des personnes âgées", a donné 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. L'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet de décret prévoit que, pour être reconnue, l'agence doit être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif dont le conseil d'administration doit être composé majoritairement de membres désignés par le Gouvernement. L'alinéa 3 prévoit en outre que l'agence dispose d'un comité scientifique dont la composition est déterminée par le Gouvernement.

Comme la section de législation l'a souligné à plusieurs reprises à propos de l'agrément d'associations sans but lucratif,

"[...] il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci [...] seraient dénaturées dans leur essence même." ⁽¹⁾.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien de confier à un organisme privé la mission de lutter contre la maltraitance des personnes âgées, il convient de ne pas porter atteinte, dans la fixation des conditions de reconnaissance et de subventionnement, à son essence privée. Par conséquent, il ne peut être admis que le législateur décrétal intervienne dans la composition du conseil d'administration de l'organisme privé en imposant une majorité de membres désignés par le Gouvernement ni qu'il impose la création d'un comité scientifique au sein de cet organisme.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 34.403/2, donné le 26 février 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 portant assentiment à l'avenant modifiant l'accord de coopération relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises, conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française, la Communauté française et la Région wallonne (Doc., Parl. wall., 2002-2003, n/ 523/1, p. 48).

Si, par contre, l'intention était de confier la mission de lutte contre la maltraitance des personnes âgées à un organisme de droit public, il conviendrait que le législateur décrétal règle, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de cet organisme public, et qu'il renonce, en conséquence, à la technique de la reconnaissance.

Il appartient au Gouvernement de choisir clairement entre ces deux régimes.

2. Dans l'hypothèse où la forme adoptée serait celle d'une personne morale de droit privé, il est rappelé que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le législateur décrétal aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut faire usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, dans ses articles 3, alinéa 1^{er}, et 6, alinéa 1^{er}, l'avant-projet de décret charge le Gouvernement de fixer les conditions et modalités de reconnaissance et de subventionnement, sans fixer de réelles limites aux délégations consenties ⁽²⁾.

De telles délégations, beaucoup trop larges, ne peuvent être admises.

L'avant-projet de décret sera largement revu et complété afin que tous les éléments essentiels de la réglementation envisagée y figurent. Il conviendrait, par exemple, que le décret précise les éléments essentiels relatifs aux conditions et aux procédures de reconnaissance et de subventionnement, à la durée de la reconnaissance, aux hypothèses de renouvellement, de suspension ou de retrait de la reconnaissance, aux

⁽²⁾ La seule condition de reconnaissance qui est prévue par l'article 3 est relative à la composition du conseil d'administration, tandis qu'en ce qui concerne les conditions de subventionnement, l'article 6 impose uniquement au Gouvernement d'accorder les subventions "dans la limite des crédits budgétaires".

conséquences du non-respect des obligations mises à charge de l'association reconnue, au calcul du montant de la subvention, à son objet, etc. Compte tenu, en outre, que l'auteur de l'avant-projet entend subventionner une seule association, le principe d'égalité requiert que cette association soit sélectionnée sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des différentes candidatures. Ces éléments doivent également être définis par le législateur décréteil.

3. Eu égard aux observations qui précèdent, l'avant-projet de décret ne sera pas examiné plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE