CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.621/4
du 14 janvier 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à la mise en œuvre de la prévention générale par les conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse'

Le 20 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à la mise en œuvre de la prévention générale par les conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 janvier 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Gabrielle JOTTRAND, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2013.

*

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Le décret du 4 mars 1991 'relatif à l'aide à la jeunesse' dont l'arrêté en projet constitue une exécution partielle est en cours de modification. En effet, le Gouvernement de la Communauté française a déposé devant le Parlement, un projet de décret 'modifiant le décret du 4 mars 1991' [1].

Ce projet a été adopté par le Parlement lors de sa séance plénière du 28 novembre 2012 [2].

La section de législation du Conseil d'État n'a eu connaissance ni de sa sanction ni de sa promulgation, lors de l'examen de ce projet.

C'est sous cette réserve que le texte a été examiné.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté a pour objet, d'une part, de fixer les modalités relatives à l'élaboration du diagnostic social et à la conception, la coordination et à l'évaluation du plan d'actions triennal par le C.A.A.J. et, d'autre part, de définir les modalités d'octroi et d'utilisation des budgets ainsi que le rôle du conseiller dans le cadre de la mise en œuvre de la prévention générale par le C.A.A.J.

L'alinéa 1er du préambule mentionne comme fondement de l'arrêté en projet, les articles 21 et 32 du décret du 4 mars 1991 'relatif à l'aide à la jeunesse', modifié par le « décret du 28 novembre 2012 ». Or ni l'article 21 qui définit le rôle et les missions du conseil d'arrondissement de l'aide à la jeunesse, ni l'article 32 qui définit le rôle du conseiller de l'aide à la jeunesse ne constituent ce fondement.

---

[1] Il a fait l'objet de l'avis 51.802/4 donné le 26 septembre 2012 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 416/1, pp. 54-59).

[2] Parl. Comm. fr., Compte rendu intégral, 2012-2013, CRI n° 4, pp. 44 et sv.

Par contre, le Gouvernement dispose d'une habilitation sur la base de l'article 25*ter*, 2°, 7° et 8°, qui dispose :

« Art. 25*ter*. Le Gouvernement fixe :

(...)

2° les modalités selon lesquelles le diagnostic social et le plan d'action sont élaborés par le conseil d'arrondissement ;

(...)

7° les conditions dans lesquelles les conseils d'arrondissement peuvent proposer d'engager des dépenses ;

8° La répartition des budgets pour chaque arrondissement ».

Cette seule disposition sera dès lors visée au préambule du projet d'arrêté.

2. Le projet contient deux dispositions fixant vigueur, l'une (l'article 25 du projet) prévoyant une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*, l'autre (l'article 23 du projet) prévoyant également une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* mais y ajoutant des exceptions en ce qui concerne les articles 6, 11 et 18 (entrée en vigueur le 1er janvier 2014), l'article 16 (entrée en vigueur le 1er janvier 2016) et l'article 17 (entrée en vigueur le 1er janvier 2018).

Compte tenu de la rédaction des articles 6, 11, 16, 17 et 18 (qui fixent différentes échéances en ce qui concerne la procédure d'élaboration du diagnostic social et du plan d'actions triennal et l'évaluation de ce dernier), la volonté de l'auteur du projet est bien d'échelonner l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Des entrées en vigueur partielles et échelonnées nuisent à la lisibilité des textes et, partant, à la sécurité juridique dès lors que la disposition fixant vigueur ne fait pas corps avec le texte modifié.

Pour remédier à cette critique, il est suggéré de déterminer dans l'article 6, alinéa 2, en projet, la première date d'échéance à prendre en considération pour la diffusion de l'appel à projets et dans les autres articles, soit de se référer uniquement et uniformément à ce moment, soit de se référer à l'année au cours de laquelle le diagnostic social ou le plan d'actions vient à échéance.

Ainsi, ces dispositions seront rédigées comme suit :

L'article 6, alinéa 2 :

« Pour ce faire, le C.A.A.J. diffuse pour la première fois en 2014, le 1er juin au plus tard et ensuite, tous les trois ans, un appel (… la suite comme au projet) ».

L'article 7 :

« Au plus tard le 15 septembre de l'année de diffusion de l'appel à projets, les opérateurs (… la suite comme au projet) » ;

L'article 11 :

« Au plus tard le 31 octobre de l'année de diffusion de l'appel à projets, le C.A.A.J. (… la suite comme au projet) » ;

L'article 12 :

« Au plus tard le 23 décembre de l'année de diffusion de l'appel à projets, l'administration (… la suite comme au projet) » ;

L'article 13 :

« Au plus tard le 31 janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'appel à projets est diffusé, l'administration (… la suite comme au projet) » ;

L'article 16 :

« En vue de l'élaboration du diagnostic social visé à l'article 3, le C.A.A.J. réalise une évaluation intermédiaire des actions de prévention générale pour la première fois pour le 31 octobre 2016 et ensuite, tous les trois ans pour le 31 octobre » ;

L'article 17, alinéa 3 :

« Au plus tard le 30 avril de l'année qui précède l'année d'échéance du plan d'actions, le rapport (… la suite comme au projet) » ;

L'article 18, § 1er :

« Au plus tard le 15 mai 2014 et ensuite, tous les trois ans, le 15 mai au plus tard, le Ministre (… la suite comme au projet) ».

Il en résulte que l'article 23 peut être omis.

3. Le législateur décrétal a défini lui-même les fonctions de conseiller de l'aide à la jeunesse ; tel est l'objet de l'article 32 du décret du 4 mars 1991, en particulier son paragraphe 2 modifié par l'article 27 du décret du …

En son article 35, alinéa 2, le décret du 4 mars 1991 précise en outre que « [le conseiller exerce ses] compétences en toute indépendance » [3].

Ni l'article 32, ni aucune autre disposition du même décret ne contient d'habilitation au Gouvernement pour définir ou préciser le rôle du conseiller, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la prévention générale par les C.A.A.J.

[3] Même si l'alinéa 1er de la même disposition précise que « [l]e conseiller et le directeur sont placés sous l'autorité hiérarchique du fonctionnaire dirigeant l'administration compétente ».

Par conséquent, notamment les articles 4 et 21 sont dépourvus de fondement légal et seront omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Outre la première observation générale reprise supra, à l'alinéa 1er, il convient de biffer les mots « tel qu'il a été modifié, ». Enfin, il appartiendra à l'auteur du projet de vérifier si la date de sanction et de promulgation du décret modificatif est bien le 28 novembre 2012.

2. Dans un alinéa 2 nouveau, il y a lieu de mentionner l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juin 2004 'relatif à la mise en œuvre des programmes de prévention générale dans le secteur de l'aide à la jeunesse' que l'article 22 du projet entend abroger [4].

DISPOSITIF

Article 1er

1. Au point 4, les mots « de l'aide à la jeunesse » doivent être omis vu la définition au point 1 du même article.

2. Au point 5, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 1er, 21*bis* » par les mots « l'article 1er, 22° » [5].

3. Il n'appartient pas au Gouvernement de définir des notions qui l'ont déjà été par le législateur décrétal. Par conséquent, il y a lieu d'omettre :

a) au point 6, les mots « Services agréés », puisque ceux-ci sont déjà définis à l'article 1er, 14° du décret du 4 mars 1991, tel que modifié par l'article 2, 3°, du décret du … modifiant le décret du 4 mars 1991 'relatif à l'aide à la jeunesse',

b) au point 7, le mot « conseiller », puisque celui-ci est défini à l'article 1er, 10°, du décret du 4 mars 1991,

c) au point 8, les mots « Administration compétente », puisque celle-ci est définie à l'article 1er, 13°, du même décret.

---

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

[5] Il y a lieu de corriger le doublon.

Article 2

L'article 2 est dépourvu de portée normative, il sera dès lors omis.

Articles 6 et 7

Les articles 6, alinéa 2, et 7 mentionnent des « opérateurs ». La section de législation se demande si ces opérateurs visent l'ensemble des catégories mentionnées à l'article 6, alinéa 4.

Les dispositions seront revues à la lumière de cette observation.

La même observation vaut pour la suite du projet.

Article 12

Outre ce qui est mentionné sous l'observation générale, il y a lieu de constater que cette disposition prévoit notamment que l'administration transmet au Ministre son avis sur la recevabilité des propositions de plans d'actions. Ni le décret, ni le projet, ne prévoyent des critères de recevabilité ; il convient de remplacer les mots « sur la recevabilité des propositions » par les mots « sur les propositions ».

Article 13

Il est inutile de préciser que la décision du ministre doit être motivée puisque cela résulte de la loi du 29 juillet 1991 'sur la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 18

L'article 18, § 2, alinéa 1er, du projet, prévoit l'utilisation d'un « indice socio-économique » calculé pour chaque arrondissement sans préciser ni l'autorité ou le service qui l'établit, ni sur la base de quelles données et selon quelle méthode.

Par ailleurs, dans le même article, l'utilisation d'un « indice socio-économique moyen » implique que certains arrondissements auront un indice supérieur ou inférieur à l'indice moyen.

La section de législation n'aperçoit pas comment cette différence, elle-même multipliée par un « facteur de pondération (…) fixé à 10 » pondérera en suite la population de chaque arrondissement en vue de la répartition au marc le franc des crédits annuels prévus pour le financement des plans d'actions de prévention générale.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 25

1. La section de législation n'aperçoit pas la raison qu'il y aurait à déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés, à savoir le dixième jour qui suit sa publication au *Moniteur belge*.

2. Par ailleurs, il va de soi que l'arrêté ne peut entrer en vigueur au plus tôt qu'à la date de l'entrée en vigueur du décret qui lui procure son fondement légal.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Comme le projet d'arrêté ne contient que deux niveaux de groupement des articles, rien ne justifie qu'il se divise en titres et chapitres ; il sera divisé successivement en chapitres et en sections [6].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 61 à 65.