



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.133/2
du 3 juin 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'relatif aux conditions particulières d'agrément et
d'octroi des subventions pour les services qui mettent en
œuvre un projet éducatif particulier'

Le 6 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Communauté française de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à la Fédération Wallonie-Bruxelles, chargé de la tutelle sur la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services qui mettent en œuvre un projet éducatif particulier'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juin 2019. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dès lors que le projet concerne l'aide aux personnes en Communauté française, son auteur est tenu de respecter la formalité obligatoire organisée par les articles 12 à 15 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'.

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que l'organe de concertation créé sur la base de ces dispositions de l'accord de coopération-cadre, qui a en l'espèce été saisi conformément à la procédure ordinaire prévue par les articles 12 et 13 de l'accord de coopération-cadre, a décidé, le 18 avril 2019, de ne pas rendre d'avis sur le projet.

Aux termes de l'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre,

« [l]e Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que le projet a été transmis au comité ministériel en vertu de l'article 12, § 1^{er}, et que, dès lors, la suite de la procédure prévue par l'article 13, § 2, a pu être respectée.

Au stade actuel de l'information de la section de législation, l'alinéa 9 du préambule vise une formalité qui ne peut être considérée comme accomplie.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Seules les dispositions constituant les fondements juridiques d'un arrêté doivent être mentionnées au sein du préambule de celui-ci sous la forme d'un visa ¹.

2. En l'espèce, les articles 143 et 149 du décret du 18 janvier 2018 'portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse' contiennent des habilitations spécifiques en faveur du Gouvernement, qui suffisent à fonder la compétence de celui-ci pour adopter l'arrêté en projet.

Par conséquent, il n'est pas nécessaire de recourir au pouvoir général d'exécution des décrets conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera dès lors omis et, à l'alinéa 2, la référence aux articles 3, 4, 5, 35, 37, 51, 52, 53, 101 et 108 du décret du 18 janvier 2018 sera supprimée.

3. En ce qui concerne l'alinéa 4 du préambule, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 'relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse' participe à la définition du contexte juridique dans lequel s'inscrit l'arrêté en projet.

Celui-ci n'a, dès lors, pas sa place au sein d'un visa du préambule.

Tout au plus, à supposer que l'auteur du projet l'estime utile, cet arrêté peut être repris au sein d'un considérant du préambule ².

DISPOSITIF

Article 2

La définition du « nombre de mandats agréés » est inutile dès lors que cette notion n'est pas utilisée dans la suite du projet.

Par conséquent, l'article 2, 2^o, sera omis.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 22 à 25.

² *Ibidem*, recommandations n^{os} 29, 30 et 40.

Article 5

1.1. Conformément à l'article 5 de l'arrêté du 5 décembre 2018, « l'agrément d'un pouvoir organisateur pour l'organisation d'un service est accordé sur la base d'un projet éducatif ». L'article 31 de ce même arrêté prévoit que le pouvoir organisateur introduit auprès de l'administration une demande d'agrément qui contient notamment l'exposé de ce projet éducatif.

En prévoyant à l'article 5 du projet que c'est au Gouvernement de « déterminer » le projet éducatif de chaque service mettant en œuvre un projet éducatif particulier à l'occasion du subventionnement de celui-ci, l'auteur du projet déroge au régime général prévu au sein de l'arrêté du 5 décembre 2018.

1.2. Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre confirme que telle est bien intention de l'auteur du projet.

Dès lors que le régime « général » de l'arrêté du 5 décembre 2018 est fixé dans le cadre d'un arrêté réglementaire, le Gouvernement est compétent pour déroger à celui-ci.

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait cependant que le caractère dérogatoire de l'article 5 du projet apparaisse plus clairement.

1.3. L'article 3 du projet prévoit ce qui suit à titre de « missions et conditions particulières d'agrément » :

« Le service qui met en œuvre un projet éducatif particulier a pour mission d'organiser un projet particulier d'aide aux enfants en difficulté ou en danger ou aux jeunes vulnérables ou aux jeunes poursuivis du chef d'un fait qualifié d'infraction. Cette aide est apportée selon des modalités particulières non prévues par les arrêtés spécifiques ».

Du reste, l'intention de l'auteur du projet ne paraît pas être de déroger à l'ensemble du régime général fixé par l'arrêté du 5 décembre 2018. Dans ce cadre et compte tenu des articles 7 à 17 et 31 de l'arrêté du 5 décembre 2018, il paraîtrait plus cohérent que la définition du projet éducatif particulier intervienne au stade de l'agrément et non pas au stade du subventionnement du service, comme le prévoit actuellement l'article 5 du projet.

Le dispositif sera dès lors revu au regard de cette observation en veillant, du reste, à clarifier l'articulation de ce régime dérogatoire avec l'arrêté général du 5 décembre 2018, tout particulièrement avec les articles 7 à 17 et 31 de celui-ci.

Dans un même souci de clarification, il convient également d'ajouter à l'article 5 du projet le mot « particulier » après les mots « projet éducatif ».

2. Conformément à l'article 53, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 5 décembre 2018,

« [l]e montant de la subvention provisionnelle pour frais de personnel est déterminé sur la base de la masse salariale globale, à savoir le total des rémunérations brutes, calculé sur la base des éléments suivants :

1^o les normes en matière d'effectifs de personnel fixées par l'arrêté spécifique ou *par l'arrêté d'agrément propre au projet éducatif particulier* [...] » (italiques ajoutées).

Conformément à l'article 57 du même arrêté,

« [u]ne subvention provisionnelle annuelle pour frais de fonctionnement est allouée aux services, conformément à l'arrêté spécifique qui lui est applicable ou *conformément à l'arrêté d'agrément propre au projet éducatif particulier* » (italiques ajoutées).

Sur la base de ces dispositions, il appartient dès lors déjà au Gouvernement de préciser dans l'arrêté d'agrément propre à chaque service mettant en œuvre un projet éducatif particulier de définir les normes en matière d'effectifs de personnel qui devront être respectées, ainsi que le montant de la subvention provisionnelle pour frais de fonctionnement.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas la plus-value des termes « Le Gouvernement détermine pour chaque service [...] le montant de la subvention annuelle provisionnelle pour frais de personnel visée aux articles 53 à 55 de l'arrêté du 5 décembre 2018, le montant de la subvention annuelle provisionnelle pour frais de fonctionnement visée aux articles 57 à 61 de l'arrêté précité ».

Ces termes seront en conséquence omis ou à tout le moins revus afin de mieux refléter l'intention réelle qui est poursuivie.

3. L'article 5 du projet prévoit également que le Gouvernement détermine, pour chaque service, « s'il échet, la subvention pour frais d'accueil de jeunes ou des subventions déterminées liées à leurs projets éducatifs particuliers ».

Dès lors que les services visés par le projet sont des services agréés au sens de l'article 139 du décret du 18 janvier 2018 et compte tenu de l'article 149 de ce même décret, les subventions ainsi visées par l'article 5 du projet paraissent couvrir des « frais individuels » au sens du paragraphe 1^{er}, 3^o, de l'article 149 précité, ce que confirme le délégué du Ministre.

L'octroi de subventions ou interventions pour frais individuels liés à la prise en charge d'enfants et de jeunes dans le cadre d'un mandat par un service agréé ou non est déjà réglé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 janvier 2019 'relatif aux subventions et interventions pour frais individuels liés à la prise en charge d'enfants et de jeunes'. Il convient dès lors de clarifier la façon dont l'arrêté en projet entend s'articuler avec l'arrêté du 23 janvier 2019 dans l'hypothèse où les frais individuels envisagés sont déjà couverts par cet arrêté.

Du reste l'utilisation des termes « frais individuels », afin de préciser que ceux-ci couvrent, le cas échéant, les « frais d'accueil » ou « subventions déterminées » en rapport avec un projet éducatif particulier, conférerait une plus grande clarté au texte en projet au vu de son fondement juridique.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE