



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.533/2
du 15 janvier 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'relatif à la mise en œuvre des plans d'actions
triennaux de la prévention par les conseils de prévention'

Le 17 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles 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 des plans d'actions triennaux de la prévention par les conseils de prévention'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 janvier 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 intrafrancophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'.

Aux termes de l'article 12, § 2, 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 projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Il ressort du dossier soumis à la section de législation qu'un courrier a été adressé, en date du 16 novembre 2020 ¹, au comité ministériel et à l'organe de concertation, afin de solliciter l'avis de l'organe de concertation intra-francophone, selon la procédure ordinaire visée aux articles 12 et 13 de l'accord de coopération-cadre précité.

L'auteur du projet vérifiera que la suite de la procédure visée à l'article 13 de cet accord de coopération a été correctement accomplie.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen tend notamment à exécuter l'article 9, 2^o, 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' (ci-après : « le Code »), qui habilite le Gouvernement à déterminer « les modalités d'élaboration des diagnostics sociaux et plans d'actions triennaux ».

Conformément à l'article 7, alinéa 2, 1^o, du Code, le diagnostic social doit être établi par le conseil de prévention « sur la base du projet du chargé de prévention ».

¹ Il s'agit de la date indiquée à l'alinéa 4 du préambule du projet à l'examen, le courrier joint au dossier soumis au Conseil d'Etat n'étant quant à lui pas daté.

À cet effet, l'article 12 du Code habilite le Gouvernement à « détermine[r] les modalités d'élaboration des projets de diagnostics sociaux ».

Le projet à l'examen ne prévoit pas de disposition relative aux modalités d'élaboration des projets de diagnostics sociaux par le chargé de prévention. Or de telles dispositions constituent un préalable indispensable à la mise en œuvre du présent arrêté.

Il appartient au Gouvernement, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de faire les règlements nécessaires à l'exécution de l'article 12 précité.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a indiqué que,

« [s]elon l'administration et les informations dont nous disposons, il n'y a pas d'arrêté ».

Dès lors que l'exécution de l'habilitation contenue à l'article 12 du Code est nécessaire à la mise en œuvre des dispositions prescrites par le projet à l'examen, il s'indiquerait soit de compléter le dispositif en vue d'exécuter ladite habilitation, soit d'adopter un arrêté séparé qui a cet objet ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, l'avis du Conseil communautaire de la prévention, de l'Aide à la Jeunesse et de la protection de la jeunesse n'a pas été rendu le 10 novembre 2020 mais bien le 9 novembre 2020.

La date mentionnée à l'alinéa 3 sera rectifiée en ce sens.

2. À l'alinéa 7, il ressort du dossier soumis au Conseil d'État que l'accord du Ministre du Budget a été donné lors de la séance du 3 décembre 2020 et non le 17 juillet 2020.

De l'accord de la déléguée, la date mentionnée à l'alinéa 7 sera rectifiée en ce sens.

² Voir notamment dans le même sens l'avis n° 66.791/2 donné le 6 janvier 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant l'indice pivot auquel sont rattachés les premiers plafonds de revenus visés aux articles 11 à 13 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, en exécution de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, du même décret', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66791>.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il n'appartient pas au Gouvernement de définir des notions qui l'ont déjà été par le législateur décentralisé³.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre les définitions visées aux 2°, 3°, 7° et 8°.

2. Au 4°, les mots « de la prévention, de l'Aide à la Jeunesse et de la protection de la jeunesse » seront omis, le « Code » étant défini au 1°.

Article 2

1. Conformément à l'alinéa 1^{er}, 1°, le diagnostic social s'appuie notamment sur un ensemble de données relatives à la situation socio-économique « de la division » et à la couverture de « ce[te] derni[ère] »⁴ par des services mettant en œuvre des actions au profit des jeunes et de leur famille notamment les plus vulnérables.

À cet égard, il convient de tenir compte également des arrondissements qui ne sont pas composés de divisions ainsi que des territoires déterminés en vertu de l'article 6, alinéa 2, du Code.

L'alinéa 1^{er} sera complété en ce sens.

Une observation analogue vaut pour les articles 3, alinéa 4, et 12.

Une autre formule, sans doute plus simple, consisterait à compléter l'article 1^{er} par la mention d'un terme ou d'un syntagme (par exemple « le territoire concerné ») en le définissant par référence aux divisions, aux arrondissements sans divisions et aux territoires déterminés en vertu de l'article 6, alinéa 2, du Code, et en adaptant les dispositions mentionnées ci-avant du projet en conséquence.

2. Comme il a été explicité plus haut, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 7, alinéa 2, 1°, du Code, le diagnostic social doit être établi par le conseil de prévention « sur la base du projet du chargé de prévention ».

3. À l'alinéa 1^{er}, 4°, les mots « de prévention » seront omis, le conseil étant défini à l'article 1^{er}, 4°. La même observation vaut pour la seconde occurrence de ce syntagme à l'alinéa 1^{er}, 5°.

³ Avis n° 52.621/4 donné le 14 janvier 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 'relatif à la mise en œuvre de la prévention générale par les conseils d'arrondissements de l'aide à la Jeunesse', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52621>.

⁴ Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a précisé que les mots « ce dernier » se rapportaient à « la division ».

Article 3

1. Aux alinéas 1^{er} et 4, 4°, les mots « du présent arrêté » seront omis.

La même observation vaut pour l'article 4, alinéa 1^{er}.

2. À l'alinéa 1^{er}, par souci de sécurité juridique, il conviendrait de préciser les modes de diffusion de l'appel à projets ou d'habiliter le ministre à cet effet.

Article 4

1. Tel que l'alinéa 1^{er} est rédigé, c'est « l'ensemble » des opérateurs visés à l'article 3 qui doit avoir transmis au chargé de prévention ses « propositions d'action »⁵ de prévention pour que la procédure soit régulière.

Sur la base de cette disposition lue strictement, il suffirait qu'un seul des opérateurs s'abstienne de transmettre une « proposition d'action » pour qu'il soit impossible au ministre d'adopter un plan d'action, ce qui laisserait inexécutée cette exigence décrétable.

Pareil dispositif ne saurait correspondre à l'intention de son auteur.

Il s'indiquerait dès lors de remplacer les mots « l'ensemble des » par « les », la suite de la phrase étant adaptée en conséquence.

2. L'alinéa 1^{er} prévoit que le ministre fixe les modalités de transmission des propositions d'action de prévention « sur proposition de l'Administration compétente ».

Or il n'est pas admissible en principe que l'adoption d'un acte par une autorité politique soit subordonnée à l'existence d'une proposition de son administration. En effet, d'une part, pareil dispositif ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration ni du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité et, d'autre part, il en résulte que non seulement l'autorité ne pourrait agir sans être saisie de la proposition mais en outre, en règle, qu'elle ne pourrait s'en écarter quant à son contenu, sauf à solliciter une nouvelle proposition, ce qui n'est pas admissible⁶.

⁵ Sur cette expression, il est renvoyé à l'observation n° 3.

⁶ En ce sens, voir l'avis n° 58.367/4 donné le 18 novembre 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2015 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 relatif au contrôle de la composition du lait, au paiement du lait par les acheteurs aux producteurs et à l'agrément des organismes interprofessionnels et l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 août 2013 relatif aux relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2004 relatif à l'application du prélèvement dans le secteur du lait et des produits laitiers' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58367>) et l'avis n° 58.233/2 donné le 26 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2013 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 458/001, pp. 16-21 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58233>).

Les mots « sur proposition de l'Administration compétente » seront donc omis.

3. L'article 4 parle tantôt de « projet », tantôt de « proposition d'action ».

Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a précisé que

« [l']arrêté mentionnera exclusivement le terme 'projet' ».

Par souci de sécurité juridique, la terminologie utilisée sera par conséquent uniformisée en ce sens.

4. L'alinéa 2, 1^o, vise le « porteur du projet », tandis que le 6^o vise quant à lui le « promoteur de l'action ».

Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a précisé que

« [l]e projet d'arrêté utilisera désormais uniquement la notion de 'porteur de projet' ».

L'alinéa 2, 6^o sera par conséquent modifié en ce sens.

La même observation vaut pour l'article 9, alinéa 1^{er}, et pour l'article 13, alinéa 2.

5. Le dispositif manque de clarté en ce qu'il prévoit au 7^o de l'alinéa 2, la manière dont la reproductibilité et l'accessibilité aux bénéficiaires concernés sera « favorisée si l'action comprend la création ou le développement d'un support ».

Il sera revu afin d'en préciser la portée.

6. Il s'indiquera de compléter l'article 4 par un alinéa qui expose le rôle dévolu au « porteur de projet » afin de mieux faire apparaître la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre ce dernier, qui doit être identifié dans la proposition de plan d'actions de prévention, et les opérateurs, qui sont habilités, en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet, à transmettre ces propositions au chargé de prévention.

7. L'alinéa 3 sera complété afin de préciser que l'hypothèse dans laquelle le chargé de prévention peut être « porteur de projet » est, comme l'a confirmé la déléguée, celle dans laquelle la proposition de plan d'actions de prévention est initiée par le conseil de prévention lui-même en application de l'article 7, alinéa 2, 2^o, du Code.

8. De l'accord de la déléguée, l'alinéa 5 de l'article 5 sera déplacé au sein de l'article 4 dès lors qu'il a trait aux conditions d'admissibilité d'un projet.

Article 5

1. Aux termes des alinéas 1^{er} et 2, la commission de sélection est mise en place par le conseil (alinéa 1^{er}) sur proposition du conseil lui-même (alinéa 2).

Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a précisé que

« [l]a commission de sélection est mise en place au sein du conseil avec pour objectif de remettre un avis sur les projets soumis, elle est composée par des membres du conseil ».

Au vu de la réponse de la déléguée, à l'alinéa 2, les mots et signe de ponctuation « Sur proposition du conseil, » seront omis.

2. Aux termes de l'alinéa 1^{er}, la commission de sélection est chargée de remettre un avis sur l'ensemble des projets reçus.

La formulation de l'alinéa 3 sera par conséquent revue dès lors que la commission ne prend pas de « décision », mais rend un avis.

3. À l'alinéa 4, compte tenu des prérogatives reconnues au conseil de prévention par l'article 7, alinéa 2, 2°, du Code, pour ce qui concerne l'émission des propositions de plans d'actions de prévention et de ce que le décret, en son article 8, a pris soin de préciser sa composition et les principaux aspects de son fonctionnement, il n'est pas admissible que la sélection des projets que le conseil retiendra dans sa proposition de plan d'actions soit subordonnée à l'émission d'une proposition émanant d'une commission constituée en son sein.

En effet, à défaut de pareille proposition, le conseil se trouverait privé de la possibilité d'agir et, même en présence de cette proposition, le conseil ne pourrait s'en écarter, sauf à en solliciter et à en recevoir une nouvelle.

La formalité de la proposition sera remplacée par celle d'un avis, le texte devant préciser également la possibilité pour le conseil de formuler sa proposition de plan d'actions à défaut d'avoir reçu cet avis dans un délai à fixer par le dispositif en projet.

4. Aux alinéas 4 à 6, il convient de viser, conformément à l'article 7, alinéa 2, 2°, du Code, la « proposition de plan d'actions du conseil » et non « le plan d'actions du conseil ».

Une observation analogue vaut pour les articles 7, alinéa 3, 9, alinéa 2, et 13, alinéa 1^{er}.

Article 7

1. Il ressort de l'alinéa 1^{er} qu'il appartient à l'Administration compétente d'établir une grille, qui sera « approuvée par le Ministre ».

Le projet est ainsi rédigé comme si le ministre et son administration formaient deux corps distincts alors que le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde et que, dans une procédure administrative, il n'y a donc pas lieu de les distinguer.

L'on écrira plutôt « sur la base de la grille établie par le ministre ».

2. À l'alinéa 2, il convient de viser la « proposition de plan d'actions » et non les « décisions » du conseil.

3. À l'alinéa 4, interrogée quant à la portée de la notion de « dimension intersectorielle », la déléguée de la ministre a précisé qu'

« [il s'agit de] l'articulation avec les autres secteurs dont leurs compétences touchent les enfants et les jeunes ».

Par souci de sécurité juridique, le dispositif gagnerait à être précisé en ce sens.

Article 8

Il ressort de l'article 8 qu'il appartient à l'administration d'examiner la proposition de plan d'actions et de remettre un avis au ministre sur celle-ci.

Le projet est rédigé comme si le ministre et son administration formaient deux corps distincts alors que le premier exerce un pouvoir hiérarchique sur la seconde et que, dans une procédure administrative, il n'y a donc pas lieu de les distinguer. Il y a d'autant moins lieu d'opérer cette distinction qu'il est de la nature même de l'administration d'être au service du ministre et de remplir, notamment, les missions d'avis que le texte semble vouloir rendre obligatoires⁷.

Dès lors, l'article 8 sera omis.

Si le ministre entend organiser les procédures internes à son administration dans le traitement du dossier, en ce compris celles qui touchent aux aspects qui concernent sa relation avec les agents qui relèvent de son autorité, il lui appartient, le cas échéant, de le faire dans des instruments juridiques destinés à ceux-ci et non dans un arrêté qui organise la procédure entre le Gouvernement et les destinataires de la règle.

⁷ Voir not. l'avis n° 66.690/2 donné le 2 décembre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 septembre 2020 'relatif à la permanence médicale par les médecins généralistes et à l'agrément des coopérations fonctionnelles', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66690>.

La même observation vaut pour l'article 10, alinéa 2.

Article 9

1. Dès lors que, comme il a été rappelé plus haut, le rôle du conseil de prévention consiste, conformément à l'article 7, alinéa 2, 2°, du Code, à émettre des propositions de plans d'action, la décision revenant au ministre, il y a lieu, à l'alinéa 1^{er}, de remplacer les mots « le Ministre approuve le projet de plan d'actions de chaque conseil » par le segment de phrase « le ministre adopte le plan d'actions proposé par chaque conseil ».

La suite de l'article 9 et du projet sera adaptée en conséquence.

2. À l'alinéa 1^{er}, les mots « de l'année de l'appel à projet » seront insérés entre les mots « le 15 décembre » et le signe de ponctuation et les mots « , le [m]inistre ».

3. En prévoyant que la décision de refus d'« approbation » (il s'agit en réalité d'un refus d'« adoption » du plan, ainsi qu'il est exposé dans l'observation n° 1) du plan d'actions doit être motivée, la disposition en projet n'a d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Un tel rappel est inutile.

À l'alinéa 2, le mot « motivée » sera par conséquent omis.

4. À l'alinéa 2, interrogée quant à la procédure en cas de modification de la proposition de plan d'actions à la suite du refus d'« approbation » par le ministre de la proposition initiale (il s'agit en réalité d'un refus d'« adoption » du plan sur la base de la proposition initiale), la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

« Le ministre a la possibilité de refuser un projet en dernier recours. Si une demande de modification a été formellement demandée au Conseil, le Ministre prend sa décision sous 15 jours ».

Il convient par conséquent de compléter le dispositif afin d'y prévoir, à l'instar de l'alinéa 1^{er}, la décision portant l'adoption finale du plan par le ministre ou le refus d'adoption du plan sur la base de la proposition modifiée par le conseil de prévention, l'information du conseil et des porteurs de projet et le délai dans lequel cette décision finale et cette information interviennent.

Afin de se conformer au dispositif décretal sur ce point, le dispositif doit en tout état de cause être conçu de manière à ce qu'en tout état de cause, *in fine*, une décision portant l'adoption d'un plan d'actions, intervienne.

Articles 10 et 11

1. Tel qu'ils sont rédigés, les articles 10 et 11, qui concernent le réexamen des plans d'actions lors des années autres que celles où les procédures initiales d'adoption des plans d'actions sont lancées, manquent de clarté. Ce réexamen peut conduire soit à une confirmation de ces plans initiaux (articles 10, alinéa 1^{er}, et 11, *partim*) soit à leur modification (articles 10, alinéa 2, et 11, *partim*).

2. D'une manière générale, ils entretiennent la confusion, déjà présente dans d'autres dispositions du projet, entre les propositions de plans d'actions, qui doivent émaner du conseil de prévention, et les plans d'actions eux-mêmes, qui doivent être adoptés par le ministre, qu'il s'agisse des plans confirmés ou de ceux modifiés.

Le dispositif sera revu sur ce point, qui évitera ainsi, par exemple, de présenter le « plan d'actions » (article 10, alinéa 1^{er}) ou le « plan d'actions initial » (article 10, alinéa 2) comme étant celui du conseil de prévention lui-même (« son plan d'actions » ou « son plan d'actions initial ») plutôt que celui du ministre ⁸.

Ces notions de « plan d'actions » et de « plan d'actions initial » renvoient en outre à la même réalité, à savoir au plan d'actions adopté conformément à l'article 9, tel qu'il aura été revu sur la base des observations formulées plus haut sur cette disposition.

Il conviendra donc d'unifier la terminologie sur ce point en se contentant d'utiliser l'expression « le plan d'actions » aux deux alinéas de l'article 10.

3. La procédure de modification du plan d'actions envisagée par l'article 10, alinéa 2, n'est pas décrite dans le dispositif.

La question se pose notamment de savoir si un nouvel appel à projets est lancé en cas de modification du plan d'actions.

De même, le délai à respecter en cas de modification du plan d'actions ne ressort pas clairement du dispositif ⁹.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a précisé que

« [l]e Conseil doit approuver son plan d'action, le cas échéant modifié, pour le 1^{er} novembre ».

4. Par souci de sécurité juridique, la formulation des articles 10 et 11 sera par conséquent revue.

⁸ Voir déjà en ce sens l'observation n° 4 formulée sous l'article 5.

⁹ La date du 1^{er} novembre figurant à l'alinéa 1^{er} ne semble en effet s'appliquer que dans l'hypothèse d'une confirmation (et non d'une modification) du plan d'actions.

Ainsi, par exemple, sans exhaustivité, compte tenu de l'observation n° 1 :

- l'article 10 sera exclusivement consacré à la procédure relative à la proposition de confirmation ou de modification du plan d'action, déposée entre les mains du conseil de prévention, et à la communication de cette proposition au ministre ;

- à l'article 11, le segment de phrase « le projet de plan d'actions de chaque conseil, confirmé ou modifié, est approuvé par le Ministre qui informe le conseil de ses décisions » sera remplacé par le segment et la phrase « le ministre prend une décision sur la proposition de confirmation ou de modification du plan d'actions. Il en informe le conseil ».

Article 12

L'article 17 de l'arrêté du Gouvernement du 21 février 2013, abrogé par l'article 16 du projet, prévoyait en son paragraphe 3 une répartition des crédits entre les arrondissements au prorata de la population de jeunes de moins de dix-huit ans ayant leur résidence familiale dans chaque arrondissement, répartition pondérée par la différence entre l'indice socio-économique moyen et l'indice socio-économique de l'arrondissement administratif, divisée par 10, conformément à la formule décrite au paragraphe 3 de l'article 17 précité.

L'article 12 du projet répartit désormais les crédits annuels prévus pour le financement des plans d'actions au prorata de la population de moins de vingt-deux ans résidant sur le territoire concerné de chaque conseil au 1^{er} janvier de l'année précédant celle du lancement de l'appel à projet, selon les données de l'Office belge de statistique, en abandonnant tout critère lié à l'indice socio-économique de ce territoire.

Or l'article 3 du Code définit la prévention comme

« un ensemble d'actions, de type individuel et de type collectif, au bénéfice des jeunes vulnérables, de leur famille et de leurs familiers, qui favorise l'émancipation, l'autonomisation, la socialisation, la reconnaissance, la valorisation, la responsabilisation, la participation et l'acquisition ou la reprise de confiance en soi des jeunes, de leur famille et de leurs familiers en vue de réduire les risques de difficultés et les violences, visibles ou non, exercées à l'égard du jeune ou par le jeune ».

L'exposé des motifs accompagnant le projet devenu le Code explicite les mesures de prévention comme suit :

« Ce livre a pour objet de déterminer le cadre dans lequel s'inscrivent les actions de prévention, qui doivent permettre de réduire le nombre de jeunes en difficulté ou en danger et donc d'éviter l'intervention des services d'aide à la jeunesse et de protection de la jeunesse.

La prévention, à la fois sociale et éducative, est spécialisée dans le sens où elle se fait au bénéfice des jeunes vulnérables, de leur familles et de leurs familiers en vue de réduire les risques de difficultés et les violences, visibles ou non, exercées à l'égard du jeune ou par le jeune. Elle favorise ainsi l'émancipation, l'autonomisation, la

socialisation, la reconnaissance, la valorisation, la responsabilisation, la participation et l'acquisition ou la reprise de confiance en soi des jeunes, de leur famille et de leurs familiers.

Cette définition s'inspire largement de l'avis n° 50 du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, selon lequel l'objet de la prévention est d'éviter la 'loi de reproduction de la violence'. La violence est entendue ici au sens large et recouvre donc différents types, au premier rang desquels se trouve la 'violence structurelle énorme' que constitue la violence économique et sociale. Cette violence structurelle est relayée par une multitude de 'micro-violences', souvent invisibles, qui s'exercent au quotidien (intrafamiliales, institutionnelles, relationnelles et symboliques).

[...]

La prévention éducative vise à atteindre des individus ou des groupes, essentiellement des jeunes, exposés à des difficultés. Elle cherche à infléchir, dans le respect de leur libre arbitre, les trajectoires des jeunes afin d'éviter que les risques ne se transforment en événements. Elle peut prendre la forme d'un accompagnement éducatif du jeune et de sa famille ou d'un groupe de jeunes, d'un soutien de projets menés par et pour des jeunes ou d'actions collectives ciblées sur des problématiques spécifiques aux jeunes.

La prévention sociale agit, en amont des risques, sur le contexte de vie afin de transformer la relation des habitants, plus spécifiquement des jeunes, avec leur environnement, de transformer la relation des institutions avec les habitants et de faire évoluer la qualité de vie des habitants. En renforçant le lien social, elle n'agit pas directement sur le passage à l'acte mais réduit les antagonismes sociaux et améliore les facteurs de régulation sur le territoire. Elle permet l'émancipation sociale individuelle et collective de publics fragilisés. Il s'agit d'être présent dans le paysage local de l'éducation et de la socialisation du jeune au même titre que l'école, la maison de jeunes, les initiatives culturelles et sportives et l'aide sociale générale. La prévention sociale vise également à mieux faire valoir les droits des jeunes, tout en renforçant leur insertion citoyenne et participative, en les mettant en situation de responsabilité. Ses modalités d'action sont essentiellement collectives. Elle intègre l'action sur les institutions et sur l'environnement du jeune ainsi que l'interpellation des autorités publiques, entre autres »¹⁰.

Par ailleurs, la note rectificative au Gouvernement qui accompagne le projet rappelle ce qui suit à l'entame de l'exposé du dossier :

« La déclaration de politique communautaire prévoit que 'le Gouvernement renforcera l'axe 'prévention' de l'aide à la jeunesse. La priorité sera de lutter contre les causes de l'exclusion sociale et familiale. Le Gouvernement consolidera les actions de prévention dans les quartiers défavorisés et développera des politiques territoriales de prévention en collaboration avec les autres secteurs' ».

Compte tenu de ce que les mesures de prévention ont notamment pour objectif de prendre en compte la vulnérabilité du public ciblé, en ce compris dans sa dimension économique et sociale, l'auteur du projet doit être en mesure d'expliquer pourquoi le critère socio-économique ne figure plus parmi ceux permettant de répartir les crédits budgétaires

¹⁰ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 467/1, pp. 17 et 18.

disponibles pour financer ces mesures, ce critère n'étant encore pris en compte que par sa seule évocation à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet, lequel dispose que le diagnostic social prévu à l'article 7, alinéa 2, 1^o, du code s'appuie *a minima*, sur

« un ensemble de données relatives à la situation socio-économique de la division et à la couverture de ce dernier par des services mettant en œuvre des actions au profit des jeunes et de leur famille notamment les plus vulnérables ».

Ces données à caractère socio-économique ne sont en revanche aucunement traduites dans la dimension budgétaire du projet telle qu'elle résulte de son article 12, ce qui suscite des interrogations quant à la cohérence d'ensemble du texte à l'examen et à sa compatibilité avec l'un des objectifs annoncé comme étant poursuivi par celui-ci.

Article 14

Tel qu'il est rédigé, l'article 14 permet qu'un montant supérieur à 2.000 euros soit accordé aux conseils de prévention pour le fonctionnement de chacun d'eux sans que soient précisés les critères selon lesquels ces suppléments peuvent être accordés.

Le dispositif sera complété afin d'énumérer ces critères.

Article 17

Selon l'article 17, le projet à l'examen produit ses effets (et non « entre en vigueur ») le 1^{er} septembre 2020.

Il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des actes administratifs est la règle en vertu d'un principe général de droit, que leur rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par un acte législatif dont la rétroactivité est elle-même admissible et que, comme en l'espèce, en l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, par exemple lorsqu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels ¹¹.

La note au Gouvernement jointe au dossier soumis à la section de législation précise à cet égard ce qui suit :

« Pour permettre l'implémentation du nouveau dispositif de prévention et rendre pleinement effectif les plans d'actions triennaux dès 2022, le présent projet d'arrêté devra être adopté avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2020. Ceci permettra de mettre en œuvre des plans d'actions annuels en 2021 qui sera une année de transition, et de lancer un appel à projets en mai 2021 pour permettre une validation des plans triennaux 2022-2024 au 15 décembre 2021 ».

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 211.

Dès lors que conformément à l'article 3 du projet à l'examen, l'appel à projet doit être diffusé pour le 15 mai au plus tard, l'on s'interroge toutefois quant à la justification de l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} septembre 2020 ¹².

L'auteur du projet s'assurera par conséquent que la rétroactivité prévue par le texte en projet répond aux critères précités.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

¹² À titre de comparaison, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 'relatif à la mise en œuvre de la prévention générale par les conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse' est, quant à lui, entré en vigueur le 15 janvier 2014 pour un appel à projet devant être lancé pour le 1^{er} juin 2014.