ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture française, le 30 septembre 1976, d'une demande d'avis sur un projet de décret "fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse", et en ayant délibéré dans ses séances des 11 octobre, 25 octobre, 8 novembre et 22 novembre 1976, a donné le 29 novembre 1976 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE.

A. Le Conseil d'Etat a éprouvé des difficultés à discerner l'objet exact du projet. En effet, l'article 1er, qui est placé en tête du projet, avant les articles répartis en un chapitre I et un chapitre II, énonce : "Dans les limites des dotations culturelles, le Ministre de la Culture française octroie des subventions aux organisations de jeunesse reconnues aux conditions prescrites par ou en vertu du présent décret". Il semble ressortir de cette disposition que le projet a pour unique objet de fixer les conditions de la reconnaissance des organisations de jeunesse à la seule fin de l'octroi de subventions à de telles organisations. En revanche, l'intitulé du projet distingue "les conditions de reconnaissance (des organisation de jeunesse)" et l'"octroi de subventions à ces organisations". Le projet comprend deux chapitres, qui concernent respectivement chacune de ces deux questions. Les articles 2 à 5, qui forment le chapitre Ier, fixent les conditions de reconnaissance des organisations de jeunesse, prescrivent l'établissement d'une procédure de vérification de l'existence de ces conditions, et prévoient les modes de reconnaissance des organisations. Les articles cités

.../...

règlent les diverses questions indiquées, par des dispositions, rédigées en termes généraux, qui ne limitent aucunement l'effet juridique de la reconnaissance à la faculté de recevoir des subventions; ces dispositions paraissent, au contraire, reposer sur la conception selon laquelle la reconnaissance des organisations de jeunesse constitue une mesure indépendante, produisant tous ses effets juridiques propres. L'exposé des motifs observe qu'il convient de distinguer la reconnaissance des organisations de jeunesse et l'octroi de subventions à celles-ci; il ajoute que le projet a "pour premier objectif" de régler, par un décret, l'octroi de subventions aux organisations de jeunesse, comme l'exige l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, et que le projet tend également à "fixer les critères de reconnaissance des organisations de jeunesse de manière à confirmer légalement une pratique administrative".

En présence des éléments qui étaient susceptibles d'être invoqués respectivement en faveur de la première interprétation et en faveur de la seconde interprétation du projet, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de demander, par une lettre du 9 novembre 1976, au délégué du Ministre, quelles étaient les intentions du Gouvernement au sujet de la question qui avait soulevé la difficulté exposée.

Le délégué du Ministre a, par une lettre du 10 novembre 1976, fait savoir au Conseil d'Etat que le projet "a bien l'objectif global (qui avait été envisagé en deuxième hypothèse)". "En effet, précise-t-il, deux

.../...

parties distinctes du projet concernent, d'une part, la reconnaissance, qui comporte des effets globaux et, d'autre part, les conditions d'octroi de subventions, ordinaires ou extraordinaires, aux organisations de jeunesse reconnues".

B. Selon les indications données au Conseil d'Etat par le délégué du Ministre, la reconnaissance des organisations de jeunesse produit des "effets globaux", et donc plus précisément, les effets prévus par l'article 3, § 1er, les articles 6 et 7 et les articles 8 et 9 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

Cette reconnaissance est donc soumise aux règles qui ont été établies par la loi du 16 juillet 1973, adoptée conformément aux articles 6bis et 59bis, § 7, de la Constitution.

En son article 3, § 2, la loi du 16 juillet 1973 règle elle-même la reconnaissance des organisations inspirées par une tendance idéologique déterminée; il ressort de l'alinéa 2 de la disposition que ces organisations sont, de plein droit, reconnues comme "représentatives" dès qu'il y a "présence (de cette tendance) au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante". Le projet de décret règle la reconnaissance des organisations de jeunesse de la manière la plus générale. Pour éviter de laisser croire qu'il méconnaîtrait pour ces organisations, l'article 3, § 2, il y a lieu d'insérer, en tête des dispositions énumérant les conditions de reconnaissance des organisations de jeunesse, une réserve contenant une référence à cette disposition.

.../...

En son article 3, § 3, la loi du 16 juillet 1973 confie, selon le cas, au législateur ou au conseil culturel compétent, le pouvoir de régler la reconnaissance comme organisation représentative, d'une organisation qui n'est pas inspirée par une tendance idéologique déterminée et qui constitue ce que la loi appelle un "utilisateur" (art. 3, § 1er ; art. 3, § 3 ; art. 7 ; art. 8 ; art. 9). Toutefois, ce même article 3, § 3, soumet au respect de certaines règles qu'il énonce, la décision du Conseil culturel ayant pour objet de fixer les critères du caractère représentatif d'une organisation, caractère qui justifie la reconnaissance de celle-ci.

Aux termes de l'alinéa 3 de la disposition, le caractère représentatif doit être fondé sur un ensemble de critères et "une reconnaissance ne peut-être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents". En ses articles 2 et 3, le projet énumère diverses conditions en les présentant de telle sorte qu'une "organisation de jeunesse" ne pourra obtenir la reconnaissance que si elle satisfait à toutes les conditions énumérées, et qu'elle ne pourra, dès lors, pas obtenir la reconnaissance si une seule des conditions fait défaut. La reconnaissance pourrait et devrait donc être refusée à une organisation de jeunesse pour le seul motif qu'elle n'a pas le nombre de membres requis par l'article 3, seconde partie, A ou B du projet. Sur ce point, le régime de reconnaissance institué par le projet n'est pas conforme à l'article 3, § 3, de la loi du 16 juillet 1973.

.../...

Pour mettre le projet en conformité avec l'article 3 de cette loi, l'article fixant les conditions de reconnaissance des organisations de jeunesse pourrait être conçu comme suit :

"Article ...

Sous réserve, en ce qui concerne les organisations de jeunesse inspirées par une tendance idéologique, de l'application de l'article 3, § 2, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, les autorités publiques visées par l'article 2, alinéa 3, de cette loi, prennent en considération, pour la reconnaissance des autres organisations de jeunesse, les critères suivants :

1. ...

2. ...

3. ...

etc ...

L'autorité publique compétente ne peut refuser la reconnaissance d'une organisation de jeunesse sur base d'un seul de ces critères et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents".

EXAMEN DU TEXTE.

L'intitulé pourrait être rédigé comme suit :

"Projet de décret fixant les conditions de reconnaissance des organisations de jeunesse et d'octroi de subventions à ces organisations".

*

* *

Comme il l'a déjà fait dans son avis du 23 juin 1975 sur le projet devenu le décret du 8 avril 1976 "fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs", le Conseil d'Etat rappelle que le décret a pour objet d'établir des règles juridiques, tout comme la loi qui émane du pouvoir législatif national. Pour qu'ils puissen être appliqués sans de graves difficultés et pour qu'ils produisent les effets voulus par le conseil culturel ou le législateur national, il est donc indispensable que le décret et

.../...

la loi soient rédigés en des termes qui en permettent une compréhension aisée et certaine. Or, dans un nombre important de ses dispositions, le projet contient des expressions et des mots auxquels la terminologie juridique ne donne pas un sens précis particulier, et qui ne sont pas non plus employés dans le sens qu'ils ont dans la langue usuelle : il s'agit de mots et d'expressions empruntés à la langue familière des milieux qu'intéresse le projet, et auxquels il est impossible d'attribuer une signification précise. Au surplus, il s'est glissé dans le texte du projet plusieurs imperfections de style. Enfin, les dispositions ne sont pas données de manière méthodique : pour y parvenir, il se recommanderait de distinguer d'une part, l'énoncé des définitions et, d'autre part, l'établissement des conditions diverses que les organisations visées doivent remplir pour être reconnues. Il conviendrait, au surplus, de séparer davantage les diverses conditions énumérées qui ressortissent à des ordres d'idées différents.

La présente observation est illustrée notamment par les observations ci-après.

## Article 2, § 1er.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Article 2.-

§ 1er. Par "organisation de jeunesse", on entend une association volontaire de personnes physiques ou morales contribuant au développement par les jeunes de leurs responsabilités et aptitudes personnelles en vue de les aider à devenir des citoyens actifs, responsables et critiques au sein de la société dans le respect des valeurs démocratiques et des principes contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme".

.../...

La disposition reproduite ne distingue pas la définition de l'"organisation de jeunesse", des conditions qu'elle impose pour qu'une "organisation de jeunesse" puisse obtenir la reconnaissance. Par exemple, il est évident que l'obligation du "respect des valeurs démocratiques et des principes contenus dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme" n'est pas un élément constitutif d'une "organisation de jeunesse", mais une condition mise à sa reconnaissance, condition semblable à celle qui est prévue par l'article 3, § 1er, de la loi du 16 juillet 1973.

Il ressort de la combinaison de l'article 2, § 1er, et de l'article 3 du projet que les "organisations de jeunesse" comprennent à la fois des "mouvements de jeunesse", à caractère général ou à caractère spécialisé, et des "services de jeunesse", dont les membres et adhérents ne doivent pas obligatoirement être des jeunes. L'expression "organisation de jeunesse", qui a un caractère générique, peut donc viser des groupements dont les membres et adhérents ne sont pas obligatoirement des jeunes. La terminologie du décret en projet doit donc être revue.

L'article 2, § 1er, du projet vise des "organisations" qui "contribuent au développement par les jeunes de leurs responsabilités et aptitudes personnelles" et ce "en vue de les aider à devenir des citoyens actifs, responsables et critiques au sein de la société".

.../...

En s'exprimant de la sorte, le texte définit d'une manière gravement imprécise, et même incorrecte, les buts qui doivent être poursuivis par les organisations. Le terme "citoyens" est-il pris dans son sens juridique, où il désigne les nationaux ? Dans l'affirmative, toute organisation s'occupant des jeunes étrangers serait exclue du bénéfice des dispositions du décret en projet. Si, au contraire, le Gouvernement entend, à l'article 2, § 1er, le mot "citoyen" dans le sens extensif de membre d'une population, il serait préférable qu'il supprime ce mot. Au surplus, que faut-il entendre par les expressions "citoyens actifs" et "citoyens responsables" ? Ces expressions ne peuvent être correctement employées pour signifier que les organisations visées doivent avoir pour but de favoriser l'acquisition par les jeunes de la conscience des responsabilités qui leur incombent au sein de la société et de la volonté d'assumer ces responsabilités par des activités adéquates. L'expression "citoyens critiques", ne peut non plus être employée pour signifier que les organisations visées doivent avoir pour but de favoriser l'acquisition par les jeunes de l'esprit critique.

Article 2, § 4.

L'article 2, § 4, dispose en sa seconde phrase :

"Au cas où une association correspondrait aux critères exigés pour l'une ou l'autre reconnaissance ...".

Il serait préférable d'écrire : "Au cas où une organisation satisfait à la fois aux conditions imposées pour être reconnue en la première et en la seconde qualités".

.../...

Article 3.

Cet article fait mention d'un § 1er, alors qu'il ne comporte pas de § 2. Il énumère en son alinéa 1er (§ 1er), une série de conditions, que le décret en projet impose pour la reconnaissance d'une "organisation de jeunesse".

L'article appelle notamment les observations suivantes :

I - Il impose entre autres conditions aux organisations qui ont la nature d'association de fait, l'obligation de se donner une "dénomination explicite". Ce qualificatif "explicite" est superflu et il convient de l'omettre.

II - Plus loin, l'article impose à l'organisation de : "s'adresser à un public composé, en majorité, d'enfants, d'adolescents ou de jeunes adultes de moins de 30 ans". Le texte ne permet pas de discerner la portée exacte de la disposition.

Au cas où la disposition viserait des activités destinées au public, on devrait observer que si une organisation a la possibilité de réserver certaines activités ayant ce caractère, à un public composé, en majorité de jeunes - par exemple, une conférence -, il lui est matériellement impossible de limiter l'accès du public à une majorité de jeunes pour d'autres activités, telles que des émissions de radiodiffusion ou de télévision. Dans sa rédaction actuelle, le décret pourrait être invoqué pour refuser la reconnaissance à des organisations de jeunesse ayant ces dernières activités.

.../...

III - L'article fait mention des "usagers". Il n'est pas possible de déterminer la signification que ce terme prend dans son contexte.

IV - Dans sa seconde partie, A et B, l'article fait mention de "sections", mais son texte ne permet pas de déterminer selon quels critères une fraction d'un mouvement de jeunesse, à caractère général ou à caractère spécialisé, sera considérée comme formant une section.

V - Le D est rédigé comme suit :

"D. Pour être reconnue comme organisme de coordination :

- regrouper au moins 8 organisations de jeunesse reconnues qui collaborent, sur base de conceptions idéologiques, sociales ou politiques, ou en formation de méthodes et techniques, communes à la réalisation de programmes et d'activités d'intérêt commun".

Cette disposition serait plus clairement rédigée comme suit :

"D. grouper, au moins, huit organisations de jeunesse reconnues qui collaborent, sur base de conceptions idéologiques, sociales ou politiques communes, ou, par l'application de méthodes et de techniques communes, à la réalisation d'activités d'intérêt commun".

.../...

Article 4.

L'article 4, § ler, porte

"Article 4.-

§ ler. Peuvent être reconnus au titre de groupement de jeunesse, après avis motivé du Conseil de la Jeunesse d'Expression française, des associations ou groupes qui, sans répondre à l'ensemble des conditions fixées à l'article 3, ont une activité spécifique conçue au profit des jeunes et réalisée de manière suffisamment large pour justifier la reconnaissance de leur qualité. Cette reconnaissance est temporaire. Elle doit être renouvelée tous les deux ans. Elle peut être retirée en tout temps".

Cette disposition permet au Ministre qui a la Culture française dans ses attributions, d'accorder la reconnaissance spéciale qu'elle a pour objet de règler à des associations ou groupements qui ne satisfont pas aux conditions exigées par le décret, dès qu'ils ont "une activité spécifique conçue au profit des jeunes et réalisée de manière suffisamment large pour justifier la reconnaissance de leur qualité". La disposition apporte ainsi, aux prescriptions du décret en projet, une dérogation rédigée en termes tellement généraux qu'elle permettrait au Ministre par le biais de la reconnaissance temporaire mais renouvelable d'une organisation de jeunesse, d'éluder les prescriptions du décret et de méconnaître le principe de l'égalité.

Article 10.

Cet article est rédigé comme suit :

"Article 10.-

§ ler. Les organisations de jeunesse dont les charges essentielles résultent de la vente de catégories particulières de biens et services individuels ne bénéficient des subventions ordinaires prévues aux articles 6, 7 et 8 qu'à concurrence : ...".

.../...

Les charges essentielles d'une organisation de jeunesse ne résultent pas "de la vente de catégories particulières de biens et services individuels". Le texte doit donc être omis.

*
* *

Les observations qui précèdent font apparaître que dans son texte actuel, le décret en projet susciterait nécessairement de graves difficultés de compréhension et d'interprétation, qui entraveraient sa mise en oeuvre.

En conséquence, ce texte doit être revu.

---

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs : | J. MASQUELIN, | président, |
| | H. ROUSSEAU,<br>Ch. HUBERLANT, | conseillers d'Etat, |
| | R. PIRSON,<br>C. DESCHAMPS, | assesseurs de la section de législation, |
| Madame : | J. TRUYENS, | greffier. |

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.