Vandermeulebroecke

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 15 septembre 1988, d'une demande d'avis sur un projet de décret "fixant les conditions de reconnaissance et de subventions aux centres de jeunes", a donné le 23 janvier 1989 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Selon l'exposé des motifs du projet de décret soumis au Conseil d'Etat, "Le décret doit ... être un décret-cadre offrant toute la précision requise quant au système général, mais permettant dans son application une évolution avec le temps". Cet objectif est complètement manqué. En effet, le projet est empreint de la plus grande imprécision. Il est rédigé dans une langue qui n'est pas celle du droit. Il y va d' "un texte de considérations, issu des Fédérations représentatives des maisons de jeunes, des Infor-jeunes et des Auberges de Jeunesse ainsi que des Services Provinciaux de la Jeunesse", que l'administration de la Communauté française n'a visiblement pas réussi à reformuler en termes juridiques. Le projet doit être entièrement réécrit par des juristes au courant des règles de la légistique (1).

.../...

---

(1) D'autres projets de textes portant sur des matières proches de celle faisant l'objet du présent projet étaient déjà affectés de la même imprécision grave, justifiant de ce fait la même observation de la part du Conseil d'Etat. Référence est faite à l'avis L. 12.324/2 sur le projet, devenu le décret du 8 avril 1976 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi des subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs, à l'avis L. 12.685/2 sur le projet, devenu le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse, et à l'avis plus récent L. 18.292/9 sur le projet, devenu l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 7 décembre 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant l'encadrement de mesures pour la protection de la jeunesse.

OBSERVATIONS.

Sous la réserve de cette observation préalable, le Conseil d'Etat se limite à formuler les quelques observations suivantes, qui n'ont en rien un caractère exhaustif.

1. Selon son intitulé et son article 1er, le projet poursuit un double objectif : d'une part, fixer les conditions de reconnaissance des centres de jeunes et, d'autre part, fixer les conditions d'octroi des subventions à ces centres. Et effectivement le chapitre III du projet est intitulé : "De la Reconnaissance", tandis que le chapitre VI est intitulé : "Des Subventions". Mais des explications fournies par le fonctionnaire délégué, il appert qu'en réalité, la reconnaissance préalable des centres de jeunes n'est rien d'autre qu'une condition d'octroi des subventions et qu'aucune condition n'est mise à la constitution et au fonctionnement des centres - ce qui serait d'ailleurs contraire aux libertés constitutionnelles de réunion et d'association.

La rédaction et la division du texte doivent être revues en vue de faire disparaître toute équivoque à ce sujet.

2. Les définitions, comme le texte dans son ensemble, sont floues et équivoques. Elles sont rédigées en des termes qui permettent toutes les interprétations et, par suite, favorisent l'arbitraire le plus absolu. Ainsi,

.../...

à l'article 2 du projet, indépendamment du fait qu'il faut se reporter au paragraphe 2, alinéa 2, pour apprendre que les centres sont des "associations volontaires" et à l'article 4, alinéa 1er, 2°, pour découvrir qu'ils s'adressent "principalement aux jeunes de 12 à 25 ans", la définition - même ainsi complétée - que le paragraphe 1er donne des "centres de jeunes" ne permet pas, notamment, de distinguer ces centres des "groupements de jeunesse" définis à l'article 2, § 2, du décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse.

D'après l'exposé des motifs du décret en projet, la différence résiderait dans le ressort territorial moins étendu des centres de jeunes. C'est toutefois oublier qu'aux termes de l'article 4, § 1er, du décret précité, des groupements de jeunesse peuvent être reconnus "sans répondre à l'ensemble des conditions fixées à l'article 3", en ce compris celles relatives au ressort territorial (1).

Quant à la distinction que l'article 2, § 2, du projet opère, en son alinéa 1er, entre les "centres locaux d'animation de jeunes" et les "centres de services aux jeunes", elle est imperceptible. Si, comme on le suppose, le centre local d'animation est une association ayant pour objet la réalisation par ses membres d'un ou de plusieurs

.../...

---

(1) Comparez avec l'avis du Conseil d'Etat sur le projet, devenu le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (CCF 74 (1976-1977) -n° 1, p. 9).

projets de développement, alors que le centre de services est une association qui a pour objet la dispensation à ses membres et à des tiers d'un ou de plusieurs services, encore faut-il, à tout le moins, définir avec clarté, précision et rigueur quelle est la nature exacte de ces projets et de ces services - ce qui n'est pas actuellement le cas. Il ne suffit pas que cette distinction "se fonde sur la nature du terrain", elle doit aussi apparaître clairement du texte lui-même.

L'article 8 du projet ajoute encore à la confusion lorsqu'il prévoit que les deux catégories de centres peuvent remplir des "fonctions spécialisées". Cette notion, pas plus que celle d' "action de base" de l'article 5, alinéa 1er, à laquelle elle est opposée, ne fait l'objet d'une quelconque définition. Certes, les deux notions sont commentées lors de l'examen de l'article 8, mais outre que ces notions doivent être définies dans le projet lui-même, ce commentaire, loin de faciliter leur compréhension, ne la rend que plus difficile.

3. Pour être reconnus, les centres de jeunes doivent remplir deux ordres de conditions : des conditions générales et des conditions particulières.

.../...

Le projet prévoit cependant en son article 3, § 3, que des centres qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions peuvent néanmoins être reconnus à titre probatoire. Aucune condition objective n'est prévue pour pouvoir bénéficier de ce régime dérogatoire si ce n'est qu'il faut que le centre "présente les garanties de pouvoir y (à ces conditions) satisfaire dans un délai d'un à trois ans". En quoi consistent ces garanties, nul ne le sait. La porte est ainsi grande ouverte à l'arbitraire (1).

4. Les conditions générales sont énumérées à l'article 4 du projet. Mais cette énumération est incomplète. L'obligation de "respecter les valeurs et les règles de la démocratie ainsi que les principes contenus dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme", prévue à l'article 2, § 1er, alinéa 3, est également une condition générale (2).

A l'instar de cette condition, plusieurs autres conditions sont à ce point vagues qu'elles se prêtent à n'importe quelle appréciation (voir, notamment, celles formulées aux 1°, 5° et 12° de l'article 4 en projet).

.../...

---

(1) Comparez avec l'avis du Conseil d'Etat sur le projet, devenu le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (CCF 74 (1976-1977) - n° 1, p. 9).

(2) Comparez avec l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de décret fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (CCF 74 (1976-1977) - n° 1, p. 8).

La même imprécision caractérise plusieurs conditions particulières énumérées aux articles 5 et 7, ainsi que les conditions fixées à l'article 8.

Le projet prévoit également, en son article 6, la reconnaissance de "centres locaux d'animation de jeunes de deux ans et demi à douze ans".

Cette reconnaissance est subordonnée, notamment, à la condition - non autrement précisée - que "les autorisations nécessaires soient réunies".

5. Le chapitre VI traite des subventions. L'Exécutif s'y voit reconnaître le même pouvoir illimité d'appréciation que celui dont il disposait déjà pour reconnaître les centres de jeunes. Aucun critère objectif ne vient tempérer ce pouvoir. Ceci vaut non seulement pour les subventions ordinaires, mais bien plus encore pour les subventions extraordinaires, qui, les unes et les autres, peuvent être accordées aussi bien à des centres de jeunes reconnus pour une période de trois ans qu'à des centres de jeunes reconnus à titre simplement probatoire.

6. L'article 3 règle de manière tout à fait sommaire et, au surplus, gravement lacunaire la procédure d'octroi, de renouvellement, de suspension et de retrait de la reconnaissance par l'Exécutif des centres de jeunesse.

Bien que le centre soit en principe reconnu pour une durée de trois ans, il est prévu à l'article 3, § 4, alinéa 1er, - à nouveau en des termes particulièrement vagues - que "Lorsqu'un centre de jeunes ne fournit plus la preuve d'un volume d'activités suffisant (comment objectivement mesurer ce volume et apprécier s'il est ou non suffisant ?) et qu'il continue néanmoins à se manifester (comment et sous quelle forme ?), l'Exécutif de la Communauté française peut (mais ne doit pas) suspendre provisoirement l'octroi des subventions ...". Est-ce le seul cas dans lequel une telle mesure peut être prise ? La même mesure ne se justifie-t-elle pas en cas de disparition de n'importe quelle condition générale ou particulière ?

Cette mesure est décidée "sur proposition de l'administration". "Cette proposition fait l'objet d'un rapport accompagné des avis de l'Inspection et de la Commission Consultative des Centres de Jeunes".

Par contre, il n'est pas prévu qu'avant de prendre cette décision, pourtant lourde de conséquences, l'Exécutif procède à l'audition des organes du centre de jeunes.

La mesure est provisoire. Mais sa durée n'est pas précisée.

Aux termes de l'article 3, § 4, alinéa 2, la suspension peut être confirmée ou la reconnaissance être retirée. Mais le texte ne permet pas de distinguer dans quels cas il y aura lieu de confirmer la suspension et dans quels autres cas, de prononcer le retrait de la reconnaissance.

.../...

On doit même s'interroger sur l'utilité qu'il peut y avoir de distinguer deux phases dans la procédure. En effet, lorsque l'Exécutif décide de lever ou de confirmer la suspension ou de retirer la reconnaissance, il ne dispose pas d'autres éléments d'information que ceux contenus dans le rapport et les avis visés à l'alinéa 1er.

Enfin, si la suspension - définitive - peut être levée à la demande du centre de jeunes, pourquoi la mesure de retrait ne pourrait-elle être rapportée "lorsque les raisons qui ont motivé celle-ci ont disparu".

En conclusion, le projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. FINCOEUR,	conseiller d'Etat, président,
	R. ANDERSEN, J.-C. GEUS,	conseillers d'Etat,
	C. DESCHAMPS, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. FINCOEUR.