

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Culture et de l'Education permanente de la Communauté française, le 25 février 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "déterminant les modalités d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres locaux d'information des jeunes", a donné le 3 mars 1999 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'extrême urgence est requise en raison de l'importance que représente ce décret pour le secteur qui attend une revalorisation de son statut et des moyens lui accordés, et de la nécessité de son approbation par le Parlement de la Communauté française avant la dissolution de l'assemblée législative.".

*

*

*

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'avant-projet examiné distingue des missions (articles 3 à 6 pour les maisons de jeunes; article 21 pour les maisons de jeunes contribuant à une politique socio-culturelle d'égalité des chances; article 26 pour les centres de rencontres et d'hébergement; articles 34 à 36 pour les centres locaux d'information des jeunes), des conditions générales d'agrément (article 2) et des condi-

.../...

tions particulières d'agrément (articles 7 à 20 pour les maisons de jeunes; article 23 pour les maisons de jeunes contribuant à une politique socio-culturelle d'égalité des chances; articles 27 à 33 pour les centres de rencontres et d'hébergement; articles 37 à 39 pour les centres locaux d'information des jeunes; article 40 pour les fédérations).

De manière générale, le Conseil d'Etat ne peut que regretter le caractère éminemment vague des termes utilisés en vue de déterminer les différentes missions ainsi que les conditions d'agrément et, par suite, de subventionnement de chaque catégorie d'institutions. Cette imprécision est de nature à porter gravement atteinte à la sécurité juridique.

En ce qui concerne les conditions générales et particulières d'agrément et, partant, d'octroi des subventions, l'avant-projet appelle, en particulier les deux observations suivantes :

a) D'une part, l'avant-projet ne distingue pas les conditions qui doivent être remplies pour être agréé des obligations qui devront être respectées dans le fonctionnement de l'institution et qui, soumises à évaluation, interviendront dans la décision de renouvellement ou de retrait de l'agrément (articles 42 et 43) ou encore de suspension des subventions (article 44). Il convient que le décret en projet distingue clairement les conditions d'agrément, les obligations qui feront l'objet d'une évaluation en vue du renouvellement de l'agrément et les conditions dont la violation est susceptible d'entraîner la suspension des subventions.

.../...

b) D'autre part, certaines notions centrales des obligations, qualifiées de conditions d'agrément dans l'avant-projet, ne sont pas suffisamment précises pour prévenir tout risque d'arbitraire de la part des autorités appelées à apprécier leur respect. Ainsi, le classement en catégorie des maisons de jeunes se fera en fonction du nombre d'activités et d'actions collectives qui y sont organisées (articles 13 et 14), celui des centres locaux d'information se fera notamment en fonction du nombre de secteurs d'information qui y sont développés (article 38, 5°). Ces notions ne sont toutefois pas définies dans l'avant-projet de décret lui-même, mais seulement dans le commentaire des articles.

Pour être agréé comme maison de jeunes contribuant à une politique socio-culturelle d'égalité des chances, une maison de jeunes doit apporter la preuve qu'elle s'adresse à un public qui réunit trois des six qualités visées à l'article 23, 2°. On n'aperçoit pas comment une maison de jeunes pourrait apporter une telle preuve.

De manière générale, les différents types d'obligations distinguées plus haut doivent être définies avec toute la clarté, la précision et la rigueur requises d'un texte destiné à produire des effets de droit.

En outre, la procédure d'octroi, de renouvellement ou de retrait d'agrément, de classement en catégorie et de suspension des subventions doit être d'autant plus rigoureusement organisée que les critères établis par le décret le sont en termes généraux. Il est notamment indispensable de veiller à ce que les institutions intéressées puissent être

.../...

entendues avant que soit prononcée une décision qui leur est défavorable. La procédure, à tout le moins dans ses grandes lignes, doit être déterminée par le décret lui-même. Celui-ci devra notamment préciser qui procède à l'évaluation visée notamment aux articles 20 et 29 de l'avant-projet. Les articles 42 à 44 seront complétés, ce qui permettra également de mieux encadrer l'habilitation figurant à l'article 45 de l'avant-projet.

2. Lorsque le législateur institue des commissions consultatives et qu'il en impose la consultation, il doit en définir les missions, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à leurs membres ainsi que les règles essentielles de leur fonctionnement. Ceci vaut pour la Commission consultative des Maisons et Centres de jeunes instituée par l'article 46 de l'avant-projet, pour la Commission de qualification instituée par l'article 56 de l'avant-projet et pour la Sous-Commission permanente de la politique socio-culturelle d'égalité des chances visée à l'article 62 de l'avant-projet.

3. Un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à un ministre. En vertu des articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est en effet au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets et de décider dans quels cas et à quels organes il délègue certains de ses pouvoirs.

.../...

Par conséquent, c'est au Gouvernement que le décret en projet doit attribuer les pouvoirs confiés au ministre dans les articles 9, 25, 42, 47, 49, § 1er, 3°, 54, alinéa 2, 58, 2° et 3°, 77 et 79. C'est également au Gouvernement que doivent être transmis l'avis et le rapport visés respectivement aux articles 25 et 52.

4. Un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à service administratif car, en vertu des articles 68 et 87 de la loi spéciale précitée, c'est au Gouvernement qu'il appartient de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services et de désigner celui d'entre eux qui est chargé de l'application d'un décret.

Il s'ensuit que c'est au Gouvernement que le décret en projet doit attribuer les pouvoirs donnés à "l'Administration" d'engager une procédure de retrait d'agrément (article 43, § 3, en projet) et de suspendre l'octroi des subventions en cas de non-respect des obligations incombant à l'association ou à la fédération agréée (article 44 en projet). Il en va de même pour les articles 49, § 2, alinéa 2, 61, 64, 1°, 65, § 1er, 2°, 67, 74, 78 et 79 qui visent "l'Administration".

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation fait défaut. Il y a lieu d'en prévoir un.

.../...

Dispositif

Article 1er

Cet article peut être omis. En effet, son paragraphe 1er est dépourvu de valeur réglementaire et les définitions contenues en son paragraphe 2 sont inutiles pour la bonne compréhension de l'avant-projet de décret.

Il y a lieu d'adapter la numération des autres articles en conséquence.

Article 2

En vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les dispositions relatives au contrôle de l'emploi des subventions énoncées aux articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, sont applicables aux Régions (1), sous réserve de

(1) Et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur, de la loi visée à l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qui détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, applicables aux Communautés et aux Régions.

la possibilité pour celles-ci de prévoir des règles plus strictes (1).

Lorsque des dispositions sont applicables à la Région en vertu d'une loi spéciale, il n'appartient pas au législateur décrétal de confirmer leur application ou d'y déroger (2).

Or l'article 2, 10°, en projet, reproduit la règle énoncée à l'article 56, alinéa 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Cette disposition sera dès lors omise.

Articles 18 et 19

Il ressort des articles 18 et 19 que les maisons de jeunes ont une zone d'action mais qu'en général, leurs

-
- (1) En effet, il résulte des dispositions de la loi spéciale de financement susvisées et des travaux préparatoires de celle-ci, qu'il n'incombe pas aux Communautés et aux Régions de définir des "dispositions générales" en ce qui concerne le contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, mais qu'elles sont uniquement compétentes pour "(définir), au-delà de ce cadre légal, des règles spécifiques dans ces matières" (Doc. parl., Chambre, session 1988-1989, n° 635/1, p. 37). Selon les déclarations faites par le Ministre des Finances à la Commission de la Chambre, cette compétence de définir des "règles spécifiques" en la matière doit s'entendre en ce sens que "les Communautés et les Régions ne pourront, à la limite, que renforcer ces règles (définies par le législateur fédéral) mais pas s'en écarter" (Doc. parl., Chambre, session 1988-1989, n° 635/1, p. 543).
- (2) Cour d'Arbitrage, arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, considérant B. 15., Moniteur belge du 27 janvier 1988.

.../...

activités ne s'adressent pas à la population locale. Il convient de définir la zone d'action ou, à tout le moins, d'identifier l'institution chargée de la définir. Selon les explications communiquées par le délégué du ministre, la notion de population locale vise un public plus large que celui qui fréquente généralement la maison de jeunes. Il importe d'assurer un minimum de précision.

Article 22

Comme le relève l'inspectrice des Finances, "le passage du subventionnement à la saison au subventionnement à l'année civile n'est plus prévu". De l'accord du délégué du ministre, le mot "civiles" sera omis.

Article 41

Pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décrétoal et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de

.../...

cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

L'article 41 de l'avant-projet qui détermine les modalités d'octroi d'un forfait aux fédérations agréées ne satisfait pas à ces principes (2).

L'article 59 de l'avant-projet appelle une observation semblable.

Article 70

De l'accord du délégué du ministre, cette disposition, n'ajoutant rien aux articles 69 et 86, sera omise.

Articles 73 et 76

Il convient de citer l'arrêté royal du 22 octobre 1971 avec son intitulé complet, à savoir l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrération et

(1) Voir, entre autres, l'avis L. 28.042/4 du 14 octobre 1998 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif aux centres de vacances" (Doc. C.C.F., session 1998-1999, n° 289/1, p. 14).

(2) En ce qui concerne le contenu des formations requises, voir dans le même sens l'avis L. 28.055/4 du 14 octobre 1998 sur un avant-projet de décret organisant le sport en Communauté française (Doc. C.C.F., session 1998-1999, n° 273/1, pp. 40 et 44) ainsi que l'avis L. 28.042/4 précité.

d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées.

Article 85

Cet article sera rédigé comme suit :

"Art. Sont abrogés :

- 1° l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées, modifié par l'arrêté royal du 1er août 1979, par l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 27 mars 1985 et par les arrêtés du Gouvernement de la Communauté française des 2 juin 1995 et 14 octobre 1997;
- 2° l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 24 avril 1984 fixant les modalités d'application de l'article 7 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées;
- 3° l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 24 mars 1987 relatif aux modalités d'application de l'article 7 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées, modifié par l'arrêté du 11 juillet 1989;

.../...

- 4° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 1995 relatif aux modalités d'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées;
- 5° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 1995 relatif aux modalités d'application de l'article 7 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions aux maisons de jeunes et associations assimilées;
- 6° l'arrêté ministériel du 25 octobre 1971 fixant les conditions particulières d'agrément permettant d'attribuer la qualité de maison de jeunes à certaines institutions à caractère spécifique, modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 1995.

Article 86

Afin de rétablir la cohérence des différentes dispositions, de l'accord du délégué du ministre, les mots "des articles 69, 81, 82 et 83 qui n'entreront en vigueur qu'aux dates décidées par le Gouvernement" seront remplacés par les mots "de l'article 69 qui n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par le Gouvernement".

Par ailleurs, afin de veiller à ce que l'exécution du décret ne soit pas indéfiniment tenue en suspens, il

.../...

serait préférable de prévoir dans le texte en projet la date ultime à laquelle l'article 69 de l'avant-projet entre en vigueur (1).

(1) Voir dans le même sens l'avis L. 28.042/4 donné le 14 octobre 1998 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif aux centres de vacances" (Doc. C.C.F., session 1998-1999, n° 289/1, p. 16).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN