

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Jeunesse, de la Fonction publique et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 18 avril 2000 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations", a donné le 29 mai 2000 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

A. Respect de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques

1. La loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques s'applique, aux termes de son article 2, à "toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels".

L'article 2, 7^o, de cette dernière loi range, parmi les matières culturelles, la politique de la jeunesse.

Cette référence doit actuellement être lue comme visant l'article 4, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

En vertu de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 précitée, des organes de consultation tels que la "Commission consultative des Maisons et Centres de Jeunes" (articles 24 et suivants de l'avant-projet), la "Sous-Commission de Qualification" (articles 31 et suivants), la

(1) Voir notamment en ce sens l'avis L. 12.685/2 du 29 novembre 1976 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (Doc. C.C.F., 1976-1977, n° 74/1, pp. 7-8); H. DUMONT, Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge, Volume 2 : de 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant/F.U.S.L., 1996, pp. 152-154.

"Sous-Commission de la Politique socioculturelle de l'Egalité des Chances" (articles 34 et 35) et la "Sous-Commission de Concertation sur l'Information des Jeunes" (articles 36 et 37) doivent être composés

"de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements se réclamant d'une même tendance".

Il en résulte, d'une part, que le décret doit, conformément à l'article 3, § 3, de la loi du 16 juillet 1973 précitée, organiser la représentation des utilisateurs des associations visées à l'article 1er, dans la commission et les sous-commissions. Selon les délégués du ministre, cette représentation est assurée : "de jeunes usagers siégeront au sein des Commission et Sous-Commissions. En effet, les fédérations sont composées d'associations volontaires de jeunes qui y délèguent leurs représentants". Cette solution ne satisfait néanmoins pas au prescrit des articles 3, § 3, et 7 de la loi du 16 juillet 1973 précitée, en vertu desquels les groupements d'utilisateurs doivent être représentés en tant que tels.

D'autre part, en nommant, en application de l'article 40, les membres de la commission et des sous-commissions, le Gouvernement devra veiller à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements se réclamant d'une même tendance.

.../...

B. Les dispositions relatives aux conditions de reconnaissance

2. Les articles 1er à 11 de l'avant-projet de décret déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations énoncent les conditions de reconnaissance applicables, respectivement, aux maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes (articles 1er et 2), aux seules maisons de jeunes (articles 3 à 5), aux seuls centres de rencontres et d'hébergement (articles 6 et 7), aux seuls centres d'information des jeunes (articles 8 et 9), et enfin aux fédérations (articles 10 et 11).

Parmi ces articles, certains sont présentés sous la forme de conditions d'octroi de la reconnaissance et de conservation de cette reconnaissance (articles 2, 4, 7, 9 et 11), d'autres sous la forme de définitions (articles 1er, 3, 6, 8, 10), un article encore sous la forme de disposition impérative dont la sanction en cas de manquement n'est pas précisée (article 5).

Il résulte des textes (voir l'article 2, § 1er, 2°, et § 2), du commentaire des articles (sous l'article 1er) et

.../...

des explications fournies par les délégués du ministre, que l'ensemble (1) de ces dispositions constituent des conditions de reconnaissance. Tout au plus relève-t-on que les dispositions présentées sous la forme de définitions contiennent des conditions de nature qualitative alors que les autres contiennent des conditions de nature quantitative. Si la volonté des auteurs du texte est de conférer une valeur obligatoire de la même intensité à toutes ces dispositions, à savoir une condition de reconnaissance et de conservation de la reconnaissance, il convient de les présenter de manière identique, sur le modèle de l'article 2, éventuellement en distinguant, au sein des différentes dispositions, les conditions qualitatives et quantitatives. Si, au contraire, la méconnaissance de certaines dispositions n'était pas susceptible d'être sanctionnée par le retrait de la reconnaissance, il faudrait le faire apparaître clairement dans le dispositif.

En outre, cette réorganisation permettra d'éliminer certaines redondances (voir par exemple les articles 3 et 4, 3°).

3. Il résulte tant de la nature des conditions de reconnaissance (voir par exemple l'article 2, § 1er, 2°) que des réponses apportées par les délégués du ministre qu'une association visée à l'article 1er, § 1er, de l'avant-projet

(1) A l'exception de l'article 1er, § 3, qui détermine le champ d'application du décret et est dès lors étranger à la matière de la reconnaissance. Cette disposition doit faire l'objet d'un article spécifique qui trouvera sa place en tête du décret.

de décret doit nécessairement déjà exister et fonctionner pour être reconnue. Une telle précision devra figurer dans le dispositif.

C. Les délégations excessives

4. L'article 56, § 2, de l'avant-projet de décret charge le Gouvernement de déterminer les sanctions pénales imposables à quiconque fait usage des appellations protégées visées au paragraphe 1er. Cette délégation est incompatible avec l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui réserve au législateur décréteur la compétence d'ériger en infraction les manquements aux dispositions des décrets et d'établir les peines punissant ces manquements. Il appartient au législateur décréteur de fixer lui-même le maxima et le minima des peines (1). En outre, l'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait qu'en vertu de l'article 11, alinéa 2, "l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal".

Les auteurs du projet apprécieront également s'il ne conviendrait pas de faire usage de l'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale précitée, qui permet de conférer à certains agents la qualité d'agent ou d'officier de police

(1) Voy, sur la portée du principe de la légalité des incriminations pénales inscrit à l'article 12 de la Constitution, l'arrêt n° 114/98, du 18 novembre 1998, de la Cour d'arbitrage, B.3. à B.5.

judiciaire, de régler la force probante des procès verbaux ou de fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition.

5. Pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteil et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée, même si celle-ci n'est pas réservée au législateur par la Constitution ou les lois spéciales de réformes institutionnelles, 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).

Ne satisfont pas à ces principes :

- les articles 12 et 55 qui délèguent au Gouvernement la compétence de déterminer les modalités et conditions des procédure d'octroi ou de retrait de reconnaissance des associations ou fédérations;

(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); l'avis L. 28.902/4 du 3 mars 1999 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "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" (Doc. C.C.F., session 1998-1999, n° 311/1, pp. 39-40).

.../...

- l'article 31, § 2, qui délègue au Gouvernement la compétence de fixer les critères de qualification, les profils de compétence et les formations requises qui donnent droit à une reconnaissance de qualification;
- l'article 54 qui délègue au Gouvernement la compétence de déterminer la procédure de suspension du droit à l'octroi de la subvention.

D. Dispositions fixant des quotas

6. Plusieurs articles de l'avant-projet fixent des quotas de bénéficiaires des dispositions qu'ils contiennent (voir notamment les articles 2, § 1er, 4°, alinéa 2, 61, 62, 67). L'avant-projet reste toutefois en défaut de définir les critères qui seront retenus pour désigner les bénéficiaires de ces mesures. Cette lacune doit être comblée.

E. Précision d'un texte destiné à produire des effets de droit

7. De manière générale, les différents types d'obligations à charge des associations doivent être définies avec toute la clarté, la précision et la rigueur requises d'un texte destiné à produire des effets de droit. A cet égard, l'avant-projet a tenu compte des observations apportées à l'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" à propos duquel la section

.../...

de législation du Conseil d'Etat a donné le 3 mars 1999 l'avis L. 28.902/4 (1). Certaines imprécisions n'en demeurent pas moins, qui nuisent à la sécurité juridique.

Ainsi, il résulte de l'article 5 qu'une "Maison de Jeunes" a une "zone d'action" qui, selon le commentaire de cet article, "est la zone du 'recrutement' effectif du public de la Maison de Jeunes". Le texte ne précise toutefois pas comment cette zone d'action sera déterminée ni selon quels critères. Dans le même ordre d'idées, il résulte de l'article 11, § 2, que l'avant-projet de décret comprend "six zones d'application", que sont les cinq provinces de la Région wallonne et la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le texte ne précise toutefois pas les conséquences juridiques qu'il y a lieu de déduire de cette division en six zones. Si le seul objet est de faire respecter la condition visée à l'article 11, § 2, cette disposition pourrait être rédigée comme suit : "les maisons... doivent être réparties dans quatre des six zones suivantes : la province du Brabant wallon, la province de Hainaut, la province de Luxembourg, la province de Namur, la province de Liège à l'exception des communes visées à l'article 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 et la région bilingue de Bruxelles-Capitale".

De même, l'avant-projet contient différentes expressions, dont le contenu n'est pas toujours clairement défini et dont on ne sait si elles sont synonymes ou si elles doivent être distinguées. Dans la première hypothèse,

(1) Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 311/1, p. 38.

le vocabulaire doit être uniformisé. Dans la seconde, les différences doivent apparaître clairement. A titre d'exemple, on peut relever les termes "public potentiel", visés à l'article 4 et "tout jeune résidant dans sa zone d'action", visés à l'article 5; les termes "collectivité locale", visés à l'article 5, "communauté locale" et "région où elle est située", visés à l'article 6 et "population locale", visés à l'article 13.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1er

Au paragraphe 3, il faut viser le décret du 20 juin 1980 avec son intitulé correct, à savoir le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse.

Article 2

La première condition, à savoir respecter la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales est formulée d'une façon peu heureuse s'agissant de relation entre des personnes privées, à savoir les associations et les jeunes qui les fréquentent. De l'accord des délégués du ministre, dans la disposition figurant actuellement à l'article 1er, § 1er, les mots "dans le respect des droits de l'homme et" seront insérés après les mots "ouverte à tous".

.../...

Article 4, 2°, c)

Il conviendrait d'envisager l'hypothèse de travaux d'aménagement importants qui justifieraient une fermeture plus longue, comme le fait déjà l'article 13, § 6.

Article 7

Au paragraphe 1er, selon les délégués du ministre, les mots "sans distinction de sexe" interdisent qu'un centre de rencontres et d'hébergement accueille des pensionnaires d'un seul sexe. Cette précision est inutile, l'interdiction de toute discrimination figurant déjà à l'article 1er. De l'accord des délégués du ministre, ces mots seront omis.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut écrire "visée à l'alinéa 1er" au lieu de "visée au premier alinéa".

La même observation vaut pour l'article 9, § 2, alinéa 2.

Dans la même disposition, on omettra les mots "sans ambiguïté".

Article 7, § 2, et 9, § 2

Seuls les centres de rencontres et d'hébergement et les centres d'information des jeunes, à l'exclusion des maisons de jeunes, peuvent bénéficier de la dérogation visée aux articles 7, § 2, et 9, § 2. Interrogés sur la

.../...

justification, au regard du principe d'égalité, de cette distinction, les délégués du ministre ont répondu :

"Il ne s'agit évidemment pas d'une intention d'enfreindre le principe d'égalité. L'auteur du projet fonde cette distinction sur le constat d'une réalité de terrain. Un certain nombre de Centres de Rencontres et d'Hébergement et Centres d'Information des Jeunes, actuellement agréés dans le cadre de l'Arrêté royal de 71, sont dans la situation prévue aux article 7, § 2 et 9, § 2. Les contraindre, même à terme, à modifier leur organisation ou forme juridique, leur poserait des problèmes difficilement surmontables.

Cependant, il a été convenu avec ces associations qu'elles rechercheraient, "à terme", une solution. Pour ne pas faire voter une dispositions transitoire dont on ne peut assurer le phasage dans le temps, le texte proposé paraît plus réaliste.

En outre, l'auteur du projet considère que les Maisons de Jeunes sont, par nature, différentes des Centres de Rencontres et d'Hébergement et Centres d'Information des Jeunes.

Le plus souvent, si les Maisons de Jeunes se fédèrent au sein d'associations reconnues comme organisations de jeunesse, c'est pour s'assurer une représentation commune, un poids politique spécifique.

Les Maisons de Jeunes sont, elles, les réelles initiatrices de projets.

Quant à eux, les Centres de Rencontres et d'Hébergement et Centres d'Information des Jeunes se fédèrent pour une double raison. Une première, identique à celle évoquée précédemment. Une seconde, spécifique, liée(s) à leurs fonctionnements habituels.

Les fédérations, qui agissent dans le domaine de l'information des jeunes, sont en général les collecteurs et les producteurs de l'information. Les Centres, eux, en sont les diffuseurs."

.../...

Article 8

Selon les délégués du ministre, les termes "association de service" mettent l'accent sur le fait que, à la différence des maisons de jeunes et des centres de rencontres et d'hébergement, les centres d'information des jeunes ont une relation plus individuelle, de service, avec leurs usagers, contrairement aux autres associations qui ont pour objet de favoriser une démarche collective. Cette précision mériterait de figurer dans le commentaire des articles.

Article 9

Au paragraphe 1er, 2°, selon les explications fournies par les délégués du ministre, les mots "en libre accès" ne sont pas redondants par rapport à l'"accès libre et gratuit" visé au 1°. Ils signifient que les documents doivent être en accès direct. Cette précision mériterait de figurer dans le commentaire des articles.

Article 10

A cet article, mieux vaut écrire "dans le cadre du présent décret" au lieu de "dans le cadre du décret".

Article 14

Selon le commentaire, "une journée précédée ou suivie d'une nuit compte pour une unité, de même qu'une nuit

.../...

seule ou une journée seule". De l'accord des délégués du ministre, cette précision figurera dans le dispositif.

Article 17, § 2

Conformément aux principes rappelés dans l'observation générale E, il conviendra d'uniformiser le vocabulaire la seconde phrase sera dès lors rédigée comme suit :

"Le Gouvernement arrête la liste des domaines d'information sur avis ...".

Article 19, § 3

Cette disposition attribue un pouvoir réglementaire à la sous-commission de la politique socioculturelle d'égalité des chances.

De manière générale la section de législation du Conseil d'Etat se montre réticente à l'attribution de pouvoirs réglementaires à des institutions ou organismes autonomes.

La raison principale réside dans le principe constitutionnel selon lequel les pouvoirs sont d'attribution et doivent être personnellement exercés par les autorités que la Constitution investit de la fonction réglementaire.

.../...

Ces autorités sont des autorités responsables politiquement devant les assemblées législatives de l'usage qu'elles font du pouvoir réglementaire qui leur est ainsi attribué.

Tout au plus le Conseil d'Etat a-t-il admis qu'un pouvoir réglementaire autonome puisse être accordé à des organismes, qui ne sont pas politiquement responsables devant les Chambres législatives, mais à la condition qu'un membre du Gouvernement assume la responsabilité politique des règlements pris par ces organismes, par exemple par la technique de l'approbation, afin que les dispositions adoptées aient force obligatoire pour les administrés (1).

La technique de l'approbation confère encore plus d'autonomie que celle de l'avis conforme puisque, contrairement à cette dernière hypothèse, l'initiative de la réglementation est abandonnée à l'autorité concernée, en l'occurrence la sous-commission de la politique socioculturelle d'égalité des chances.

Article 24, § 2, a)

1. Les auteurs du projet apprécieront s'il ne convient pas d'étendre la compétence d'avis de la commission aux procédures de refus ou de retrait de reconnaissance,

(1) Voir l'avis L. 27.994/4 du 9 juillet 1998 sur un projet d'arrêté royal "portant des dispositions complémentaires relatives à la réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National", M.B., 28 juillet 1998, 2ème éd., p. 24.360.

visées à l'article 12, et de suspension de subvention, visées à l'article 54.

2. Interrogés sur la notion de "subventions extraordinaires" visée au 2°, les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

"Le budget de la Communauté contient, au sein de sa Division organique 23, une Allocation de Base 33.03 intitulée "Subventions relatives à des activités particulières, à des activités d'organisations de jeunesse, de centres de jeunes et d'associations non reconnues".

Les subventions, visées par cet article, sont celles octroyées à charge de cette Allocation de Base. Elles sont totalement distinctes des subventions annuelles ordinaires, visées à l'article 46.

Traditionnellement, l'avis du Conseil de la Jeunesse d'Expression française était sollicité à propos des demandes de subventions introduites par les organisations de jeunesse.

Depuis peu, celui de la Commission consultative des Centres de Jeunes l'est concernant celles introduites par les maisons et centres de jeunes.

La présente disposition rendra cette consultation obligatoire."

Ces précisions mériteraient de figurer dans le commentaire des articles.

3. Il conviendra de réécrire les phrases introductives des 1° et 2° pour les rendre compatibles avec la structure du paragraphe.

.../...

Article 26

De l'accord des délégués du ministre, les mots "après un appel auprès" seront remplacés par "sur la proposition". On veillera également à assurer la cohérence de cette disposition avec celle de l'article 40, alinéa 1er.

Il convient de supprimer les mots "1° et 2°".

Article 27

1. Au paragraphe 2, afin de viser l'ensemble des compétences de la commission, le mot "décisions" sera, de l'accord des délégués du ministre, remplacé par "avis et propositions visés à l'article 24, § 2".

2. Au paragraphe 3, afin de se conformer à l'article 115 de la Constitution, de l'accord des délégués du ministre, le mot "Parlement" sera remplacé par le mot "Conseil", comme cela est correctement mentionné à l'article 24, § 2, b). La même modification sera apportée à l'article 30.

Afin de viser l'ensemble des compétences de la commission, de l'accord des délégués du ministre, le mot "avis" sera suivi des mots "et propositions".

.../...

Article 31

Au paragraphe 3, il est prévu que les décisions de la sous-commission sont "dûment motivées".

Il n'y a pas lieu de rappeler cette obligation, celle-ci résultant directement de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En conséquence, de l'accord des délégués du ministre, ces mots seront omis.

Article 34

De l'accord des délégués du ministre, afin de corriger certaines fautes de frappe, les mots "plan d'action général" seront remplacés par "plan d'action quadriennal" et il sera renvoyé à l'article 19 et non 18.

Articles 38 à 44

Le texte gagnerait en lisibilité si les dispositions communes contenues dans le chapitre 3 figuraient dans le chapitre 1er, lorsque sont réglés la composition et le fonctionnement de la commission. Il suffirait alors, dans le chapitre 2 relatif aux sous-commissions, d'insérer une disposition rendant applicables aux sous-commissions, les dispositions pertinentes.

.../...

Article 43, § 2

Un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à un service administratif car, en vertu des articles 68 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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. L'article 43, § 2, sera omis.

Articles 45 et 46

1. Tel qu'il est rédigé, on n'aperçoit pas la portée juridique de l'article 45, ni son articulation avec l'article 46. De l'accord des délégués du ministre, ces deux dispositions seront fondues en un seul article, rédigé comme suit :

"L'association reconnue ... qui comprend :

1° une première partie ... qui se compose :

- a) (comme à l'article 46, a)
- b) (comme à l'article 46, b)
- c) (comme à l'article 46, c)
- d) (comme à l'article 46, d)
- e) (comme à l'article 46, f);

2° une seconde partie... aux articles 19 à 21, constituée d'une intervention (comme à l'article 46, e).".

.../...

2. Selon le commentaire de l'article 45, "une précision, qui limiterait les subventions à due concurrence des 'moyens budgétaires disponibles' serait superfétatoire". Cette affirmation est inexacte. En effet, sans cette précision inscrite dans le dispositif, la disposition ouvrirait un droit subjectif à la subvention, qui pourrait être réclamée par les bénéficiaires devant le juge judiciaire, celui-ci condamnant alors la Communauté française au paiement, indépendamment des moyens financiers prévus au budget. De l'accord des délégués du ministre, l'article 45 sera complété.

Article 47

De l'accord des délégués du ministre, afin de contenir la délégation dans les limites rappelées dans l'observation générale C et partant, de garantir la sécurité juridique des associations, la disposition sera rédigée comme suit :

"Chaque année, le Gouvernement peut, dans les limites des crédits disponibles, affecter d'indices supérieurs à 1 les montants visés à l'article 46."

L'article 48, § 4, sera modifié de la même manière.

Article 50

Selon les délégués du ministre, l'objet de l'article 50 n'est pas de déroger à la loi de finances, en cas de

.../...

non-adoption du budget. Cette disposition vise exclusivement à garantir aux usagers du décret qu'ils percevront leurs subventions dans un délai donné. Cette précision mériterait de figurer dans le commentaire des articles.

Par ailleurs, les mots "Parlement de la Communauté ait préalablement adopté le budget des dépenses" seront, de l'accord des délégués du ministre, remplacés par les mots "budget général des dépenses ait été préalablement adopté".

Article 52

Au paragraphe 2, le mot "périssables" sera, de l'accord des délégués du ministre, remplacé par "consomptibles".

Article 53

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 Communautés (1), sous réserve

(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.

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

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

Le a) ne fait que synthétiser l'article 58 des lois précitées. Le b) déroge à l'article 57 des mêmes lois.

De l'accord des délégués du ministre, l'article 53 sera omis.

-
- (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.

.../...

Titre VI - Des dispositions transitoires et abrogatoires

Le Titre VI comporte une disposition fixant vigueur; c'est pourquoi, l'intitulé de celui-ci sera rédigé comme suit :

"Des dispositions abrogatoires, transitoires et finales.".

Article 59

1. Invités à préciser la portée de cette disposition, les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

"le sens à donner à cet article est le suivant :

toutes les associations précédemment reconnues dans le cadre de l'AR respectivement en catégorie A ou B et qui faisaient appel à un équipe collégiale verront leurs plans d'action être agréés respectivement au niveau MJ1 / CRH1 / CIJ1 ou MJ2 / CRH2 / CIJ2 selon leur créneau d'activités, par dérogation au prescrit de l'article 18;

toutes les associations, précédemment reconnues dans le cadre de l'AR, ne bénéficieront pas immédiatement de la subvention visée à l'article 46, a. Celles qui en bénéficiaient en conserveront le bénéfice. L'ordre, selon lequel celles qui n'en bénéficiaient pas pourront progressivement y accéder, sera établi par la Commission selon les critères qu'elle déterminera ;

toutes les associations reconnues dans le cadre de l'AR seront prioritaires pour accéder au bénéfice de l'article 46, a par rapport à toute association nouvellement reconnue dans le cadre du décret.".

.../...

Ces précisions mériteraient de figurer dans le commentaire des articles.

2. Par ailleurs, de l'accord des délégués du ministre, les mots "en vigueur" seront insérés après les mots "l'entrée".

Article 60

1. Au paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, afin de préciser la portée de cette disposition, de l'accord des délégués du ministre, les mots ",visées à l'alinéa 1er," seront insérés après les mots "celles qui".

2. Le paragraphe 3 pourrait laisser accroire que les associations visées par le décret doivent bénéficier d'une autorisation pour réaliser leurs plans d'actions. Selon les délégués du ministre,

"il est évident qu'une association, qui ne bénéficiera pas de l'application du § 2, pourra néanmoins développer son plan d'action particulier. Ce n'est pas, sous prétexte qu'elle ne serait pas subventionnées pour ce faire, qu'il serait envisagé par quiconque de l'empêcher de le mettre en oeuvre.

Cette disposition a été introduite à la demande expresse du secteur."

On n'aperçoit dès lors pas la portée juridique de cette disposition qui, de l'accord des délégués du ministre, sera omise.

.../...

Article 63

L'article 2 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 établissant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux maisons des jeunes et associations assimilées ne détermine pas le type d'agrément de l'animateur. L'article 64 sera revu en conséquence.

Article 64

1. Comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, cet article n'est pas une disposition transitoire. Il trouvera mieux sa place dans le titre III, en une disposition qui précisera également les délais dans lesquels la commission doit être installée.

2. De l'accord des délégués du ministre, l'article 63 sera maintenu, mais contiendra une véritable disposition transitoire rédigée comme suit :

"La Commission consultative des Centres de Jeunes visée à l'article 6 de l'arrêté royal du 22 octobre 1971 précité poursuit son activité et exerce toutes ses compétences jusqu'à l'installation de la Commission consultative des Maisons et Centres de Jeunes.".

.../...

Article 66

Les mots "provisoirement limitées" sont incompatibles avec les mots "au moins". De l'accord des délégués du ministre, l'article sera rédigé comme suit :

"Art. 66. Les subventions annuelles ordinaires prévues à l'article 46, d), sont d'au moins : (le reste comme au projet sous la réserve de l'observation formulée sous l'article 70).".

Article 70

L'article 70 fait rétroagir l'entrée en vigueur du décret projeté au 1er janvier 2000. Comme la Cour d'arbitrage l'a relevé à de multiples reprises, "la rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public" (1).

Il résulte des explications fournies par les délégués du ministre que la rétroactivité ne se justifie que par la volonté de garantir aux associations qu'elles bénéficieront bien en 2000 de la totalité des subventions visées à l'article 66, 1°.

(1) Voir notamment, récemment, l'arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, considérant B.23, Moniteur belge du 10 octobre 1999.

Un tel objectif peut être atteint par des moyens moins préjudiciables à la sécurité juridique. De l'accord des délégués du ministre, d'une part, l'article 66 sera modifié comme suit : au 1°, les mots "pour le 1er exercice d'application du décret" seront remplacés par les mots "pour l'exercice budgétaire 2000" et ainsi de suite au 2°, 3° et 4°; en outre, le 1° sera complété par la référence aux anciennes catégories, sur le modèle de l'article 57. D'autre part, la formulation des articles 65, 67 et 68 sera revue en conséquence.

Le décret entrera donc en vigueur au 1er janvier 2001, à la seule exception de l'article 66 qui produirait ses effets le 1er janvier 2000.

Par ailleurs, les délégués du ministre sont conscients du fait que l'adoption du décret en juillet ou en septembre 2000 rendrait malaisées certaines opérations. En effet :

"la procédure de renouvellement de reconnaissance devrait être réalisée entre la date d'adoption et le 31 décembre 2000 pour produire ses effets au 1er janvier 2001. Pour ce faire, préalablement à la mise en oeuvre de la procédure de reconnaissance, un arrêté d'application la déterminant devrait être adopté par le Gouvernement. Les nouvelles Commission et Sous-Commissions devront être installées, ce qui nécessitera un certain temps. Elles auront à élaborer et à adopter leurs règlements d'ordre intérieur respectifs. 162 dossiers devront être instruits et faire l'objet de décisions."

Il convient dès lors de revoir la rédaction de certaines dispositions transitoires, telles que les articles 57, 58, 60, afin d'assurer une transition harmonieuse entre les procédures de reconnaissance.

.../...

OBSERVATIONS FINALES DE LEGISTIQUE

Il y a lieu de rappeler aux auteurs du projet la nécessité de respecter certaines règles de légistique.

La division en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. Cette remarque vaut pour les articles 1er, 2, 8, 11, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 24, 32, 33, 37, 43, 48, 52, 55, 56 et 60.

Lorsqu'à l'intérieur des phrases composant un alinéa ou un paragraphe, on souhaite marquer une suite de propositions ou une énumération, les subdivisions doivent être exprimées en 1°, 2° 3°, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c). Cette remarque vaut pour les articles 1er, 11, 17, 19 (1), 24, 33, 34, 35, 39, 45, 46, 48, 52 et 57.

Le texte en projet emploie abusivement les majuscules. Il y a lieu d'écrire ainsi en minuscules notamment les mots suivants : "maison de jeunes", "centre de rencontres et d'hébergement", "centre d'information des jeunes", "commission consultative des maisons et centres de jeunes" (art. 2, § 1er, 4°; art. 21, § 2, et 23 à 30), "sous-commission de qualification" (art. 2, § 1er, 4°; art. 31 à 33), "sous-commission de la politique socio-culturelle d'égalité des chances" (art. 19; art. 34 et 35), "sous-commission de concertation sur l'information des jeunes" (art. 20, § 3;

(1) Les "1°" et "2°" doivent être omis tandis que les tirets et les ronds doivent être remplacés par des 1°, 2°, etc.

art. 36 et 37) "partenariat" (art. 20), "décentralisation" (art. 21), "conseil d'administration" (art. 4), "assemblée générale" (art. 4), "commission", "sous-commission".

Afin de ne pas rompre l'unité de la phrase comprenant une énumération et pour des raisons pratiques de facilité dans les références, il faut éviter d'introduire des phrases incidentes dans cette énumération. Ce procédé entraîne des difficultés de référence qui se manifestent lors de modifications partielles à apporter au texte. Cette remarque vaut spécialement pour l'article 2, § 1er, 4°.

Il n'est pas admis de doter un article d'un intitulé. L'intitulé des articles 19, 20 et 21 sera donc supprimé.

En ce qui concerne les subdivisions, il faut écrire "Titre premier", "Chapitre premier", "Section première", "Sous-Section première" au lieu de "Titre I", "Chapitre 1er", "Section 1ère", "Sous-Section 1ère". Dans le titre II, il faut écrire au dessus de l'article 23 "Chapitre 3" au lieu de "Chapitre II".

Les dispositions transitoires sont logiquement placées après les dispositions abrogatoires. Il y a donc lieu de placer l'article 69 avant les dispositions transitoires.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIENARDY,	conseiller d'Etat, président,
	P. QUERTAINMONT,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé.

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.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

P. LIENARDY