

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.727/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 9 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse", a donné le 5 avril 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'accord du Ministre du Budget, donné le 5 mars 2004 alors que l'avant-projet de décret examiné a été adopté par le Gouvernement de la Communauté française le 3 mars 2004, n'a pas été recueilli dans le respect de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire qui requiert un accord préalable du Ministre du Budget.

Dispositif

Article 3

1. L'article 3 de l'avant-projet, qui remplace l'article 3 du décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (ci-après dénommé le décret du 20 juin 1980), énonce les diverses conditions qui doivent être remplies par les organisations de jeunesse pour obtenir et conserver la reconnaissance comme organisation de jeunesse.

L'avant-projet à l'examen fixe donc des critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives au sens de l'article 3, § 3, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite loi du Pacte culturel (ci-après dénommée la loi du 16 juillet 1973).

.../...

Sous réserve de quelques modifications ou ajouts généralement justifiés, selon le commentaire des articles de l'avant-projet, par la nécessité d'adapter la rédaction du décret du 20 juin 1980 aux "réalités institutionnelles actuelles", les conditions de reconnaissance des organisations de jeunesse sont les mêmes que celles qui étaient en vigueur sous l'empire du décret du 20 juin 1980.

Dans son avis 12.685/2, donné le 29 novembre 1976 sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 20 juin 1980, le Conseil d'État avait fait observé ce qui suit :

"Cette reconnaissance est donc soumise aux règles qui ont été établies par la loi du 16 juillet 1973, (...).

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, § 1^{er}; 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 ces 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 (...) 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»."

Ces observations, qui conservent toute leur pertinence, impliquent de revoir fondamentalement l'article 3 de l'avant-projet lequel méconnaît les principes, contenus dans la loi du 16 juillet 1973, relatifs aux règles à respecter lorsqu'il s'agit d'associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle.

2. L'article 3, § 1^{er}, 4°, en projet, du décret du 20 juin 1980 impose à l'organisation de "s'adresser à un public composé, sauf exception, d'enfants, d'adolescents ou des jeunes adultes âgés de moins de 30 ans".

Dans l'avis 12.685/2 précité, la section de législation a observé ce qui suit concernant une disposition similaire figurant dans l'avant-projet devenu le décret du 20 juin 1980 :

"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 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."

Le texte en projet doit donc être adapté sur ce point.

3. L'article 3 , § 1^{er}, 5°, en projet, du décret du 20 juin 1980 fait mention des "usagers".

Il est renvoyé à l'observation formulée dans l'avis 12.685/2 précité de la section de législation suivant lequel "il n'est pas possible de déterminer la signification que ce terme prend dans son contexte".

4. L'article 3, § 2, 1° et 2°, en projet, du décret du 20 juin 1980 fait mention de "sections".

Comme déjà observé dans l'avis 12.685/2 précité de la section de législation, "le texte du projet 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".

Article 4

À l'article 8, § 2, 7°, en projet, du décret du 20 juin 1980 les mots "la taxe sur le patrimoine" doivent être précisés dans la mesure où le droit fiscal belge ne connaît pas d'impôt particulier qui serait dénommé taxe sur le patrimoine. Par contre, il existe une multitude d'impôts frappant le patrimoine sans pour autant porter cette dénomination.

L'impôt consiste en un prélèvement effectué par voie d'autorité sur les ressources du contribuable : sauf à de rares exceptions, il frappe donc nécessairement un élément du patrimoine. Il importe dès lors de définir avec précision ce que recouvre le concept de "taxe sur le patrimoine".

Article 5

L'article 10^{ter}, en projet, du décret du 20 juin 1980 prévoit que la subvention octroyée pour une année est afférente à la même année civile et est justifiée par des charges éligibles, au sens comptable du terme, de la même année civile.

Sauf à prévoir un mécanisme de détermination des charges éligibles sur la base du budget de l'association sans but lucratif ⁽¹⁾, force est de constater que la réalité des charges éligibles ne pourra être établie qu'au terme de l'exercice comptable.

Le texte doit dès lors être clarifié afin d'assurer la praticabilité du système ⁽²⁾.

Article 6

1. En vertu de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973, un organe consultatif tel que la "Commission consultative des organisations de jeunesse", qui est créée par l'avant-projet, doit être composé "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".

L'exposé des motifs de l'avant-projet doit donc démontrer que les équilibres requis en vertu de cette disposition sont bien respectés dans le cadre des règles de composition de la commission résultant de l'article 10sexies, en projet, du décret du 20 juin 1980.

2. À l'article 10sexies, § 5, alinéa 3, en projet, il conviendrait de préciser ce que l'on entend par les mots "membres actifs".

⁽¹⁾ Voy. les articles 4, 5°, et 17, § 1^{er}, in fine, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

⁽²⁾ Voy. dans le même sens, l'avis 36.201/4 donné le 8 décembre 2003, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 20 juillet 2000 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".

3. À l'article 10^{quaterdecies}, alinéa 2, en projet, du décret du 20 juin 1980, il n'appartient pas au décret d'imposer au Gouvernement de désigner un service déterminé de l'administration pour assurer le secrétariat de la commission. 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 de cette disposition du décret.

Article 9

1. En vertu de l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973, "les règles (...) d'octroi de subsides en espèces (...) en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique". Il résulte tant de ce texte que de l'économie de la loi que les habilitations doivent être expresses et précises et que celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive ⁽³⁾.

En l'espèce, l'article 15^{bis}, en projet, du décret du 20 juin 1980 a pour objet l'octroi d'un subventionnement forfaitaire en faveur des organisations de jeunesse qui développent de nouvelles initiatives à destination des jeunes. Il s'inscrit donc dans le champ des matières culturelles auxquelles s'applique l'article 10, alinéa 1^{er}, précité, de la loi du 16 juillet 1973 puisqu'il règle un aspect de la matière de la politique de la jeunesse au sens de l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 15^{bis}, en projet, s'expose dès lors à la critique dans la mesure où, d'une part, il reste en défaut d'indiquer en quoi consiste, premièrement, les "nouvelles initiatives à destination des jeunes" qui peuvent être subsidiées et, deuxièmement, la signification des mots "poursuivent des objectifs en cohérence avec ceux de ces dernières" et, d'autre part, il donne au Gouvernement une habilitation dont il ne fixe nullement les contours puisque cette habilitation porte tant sur la détermination de "la nature, l'objet et les critères de subventionnement" que sur "les montants et les modalités de ces interventions".

⁽³⁾ Voy. l'avis 35.491/4, donné le 2 juillet 2003, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 17 décembre 2003 relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel et portant des dispositions diverses.

La disposition sera revue en veillant à définir complètement, dans le décret, l'objet, l'assiette et le taux de la subvention ainsi que les éléments essentiels de celle-ci, et à circonscrire les habilitations qu'il prévoit conformément à la loi du 16 juillet 1973.

2. Il ressort du commentaire de l'article en projet que le subventionnement qu'il organise peut s'adresser également à des organisations de jeunesse non reconnues au sens des critères du décret en projet. Cette intention doit être traduite dans le texte de la disposition et le commentaire de l'article devra justifier, dans le respect du principe d'égalité applicable aux associations susceptibles de recevoir des subventions dans le domaine d'application du décret en projet, pourquoi, pour être bénéficiaire de ce type de subventions, il n'est pas requis d'être une organisation de jeunesse reconnue au sens du décret en projet.

Article 10

À l'article 15^{ter}, § 2, en projet, du décret du 20 juin 1980, il ne paraît pas adéquat de prévoir que, pour les exercices budgétaires qu'il détermine, le subventionnement prévu à l'article 15^{bis} sera "au moins de X subventions". En effet, comme le subventionnement visé à l'article 15^{bis} dépend du fait que les organisations de jeunesse entreprennent de nouvelles initiatives à destination des jeunes, la disposition en projet présume que le nombre minimum de subventions à octroyer pour chaque exercice sera bien justifié par un nombre correspondant de nouvelles initiatives à destination des jeunes réalisées sur le terrain. Or, rien ne garantit que tel sera bien le cas.

Article 11

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'insérer dans le décret du 20 juin 1980 la disposition transitoire liée à l'article 10^{bis}, en projet, du décret du 20 juin 1980. A défaut, cette disposition transitoire pourrait passer inaperçue.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS