

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.941/4
DU 15 JANVIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse de la Communauté française, le 18 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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, centres d'information des jeunes et de leurs Fédérations", a donné 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 suivantes.

Formalités préalables

Pour les motifs indiqués dans l'avis 30.087/4 donné le 29 mai 2000 par la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet devenu 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, que l'avant-projet examiné entend modifier, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (loi dite du Pacte culturel) trouve à s'appliquer lorsqu'est réglée 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 ⁽¹⁾.

L'article 6 de la loi du 16 juillet 1973, précitée, dispose comme suit :

"Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation."

⁽¹⁾ Voir l'observation générale n° 1 de l'avis 30.087/4 précité (Doc., Parl. Comm. fr., 1999-2000, n° 88/1, pp. 43-50).

Il suit de cette disposition que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis ⁽²⁾.

Avant de déposer l'avant-projet examiné sur le bureau du Parlement, avant-projet qui participe de l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française au sens de la disposition précitée, il devra donc encore être soumis à l'avis de la Commission consultative des maisons et centres de jeunes, comme l'expose la notification de la réunion du 1^{er} décembre 2007 du Gouvernement (B.17), mais également à l'avis du Conseil de la Jeunesse d'expression française de Belgique créé par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 août 1977 remplaçant l'arrêté royal du 26 février 1970 portant création du Conseil de la Jeunesse d'expression française.

Si l'avant-projet examiné était modifié pour tenir compte de ces avis obligatoires qui restent à recueillir, ces modifications devraient encore être soumises à la section de législation, raison pour laquelle il serait plus expédient, à l'avenir, de s'en tenir à la règle usuelle selon laquelle l'avis du Conseil d'État est demandé sur des avant-projets qui présentent un caractère définitif.

Observations générales

1. L'objectif principalement poursuivi par l'avant-projet

1.1. Comme il a été exposé en introduction du présent avis, il résulte de la demande d'avis que l'examen auquel il a été procédé s'est limité au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de son auteur ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables.

⁽²⁾ Voir l'avis 33.761/4, donné le 23 octobre 2002 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel (Doc., Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 364/1, pp. 41-45).

Il est toutefois nécessaire d'examiner la pertinence juridique de l'avant-projet au regard des objectifs qu'il entend poursuivre, compte tenu notamment des difficultés qu'il soulève au regard du principe d'égalité.

Compte tenu des limites qui viennent d'être rappelées, cet examen se bornera aux questions principales qui, compte tenu de la faible qualité légistique et rédactionnelle de l'avant-projet ⁽³⁾, ont pu être discernées.

1.2. Pour l'essentiel, le décret précité du 20 juillet 2000 prévoit une "reconnaissance" des maisons de jeunes, des centres de rencontres et d'hébergement et des centres d'informations des jeunes ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾, un "agrément" du "plan d'action" de ces associations de jeunesse, en ce compris des éventuels "dispositifs particuliers" qu'ils comprennent ⁽⁶⁾, et un régime de "subventions" au bénéfice des organismes dont le plan d'action est agréé ⁽⁷⁾. Conformément à la pratique législative usuelle en la matière, la reconnaissance et l'agrément dont il vient d'être question sont soumis à des conditions et à des critères définis dans le décret et, en outre, les organismes dont le plan d'action est agréé ont vocation à recevoir une subvention "à due concurrence des moyens budgétaires

⁽³⁾ Voir l'observation générale n° 4.

⁽⁴⁾ Titre I^{er}, chapitres I^{er} et III, du décret.

⁽⁵⁾ Dans la suite de l'avis, ces maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'informations des jeunes seront qualifiées d'"associations de jeunesse" lorsqu'elles seront appréhendées de manière globale.

⁽⁶⁾ Titre II du décret.

⁽⁷⁾ Titre IV, chapitres I^{er} et III, du décret.

disponibles" ⁽⁸⁾. La reconnaissance des associations de jeunesse leur permet de bénéficier d'un régime de protection de leurs appellations ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

L'avant-projet tend d'abord à remplacer la distinction entre la "reconnaissance" des associations de jeunesse et l'"agrément" de leurs plans d'action par un régime, plus classique, d'"agrément" des associations, auxquelles il est alors imposé de mettre en oeuvre un plan d'action ⁽¹¹⁾.

De manière plus singulière, il tend ensuite à supprimer dans les dispositions relatives au subventionnement des associations de jeunesse la condition selon laquelle il est subordonné à la disponibilité de crédits budgétaires, pour l'insérer dans les dispositions relatives à ce qui est devenu l'"agrément" de ces associations ⁽¹²⁾.

1.3. Il résulte du dossier, de l'exposé des motifs et du commentaire des articles que cette dernière modification résulte de la crainte de l'auteur de l'avant-projet de voir les "reconnaitances" et les "agréments" aujourd'hui accordés avoir pour effet de créer un droit subjectif aux subventions ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Articles 44, § 1^{er}, phrase liminaire, et 46, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, du décret précité du 20 juillet 2000. Voir, dans le même sens, en ce qui concerne le subventionnement des fédérations, la première phrase de l'article 47 du décret.

⁽⁹⁾ Titre V du décret.

⁽¹⁰⁾ Le décret précité du 20 juillet 2000 prévoit en outre un régime de "reconnaissance" et de subventionnement des fédérations (titre I^{er}, chapitres II et III, et titre IV, chapitres II et III, du décret) et l'institution d'une "commission consultative des maisons et centres de jeunes", au sein de laquelle des sous-commissions sont créées (titre III du décret), outre des dispositions transitoires, abrogatoires et finale (titre VI du décret).

⁽¹¹⁾ De même, il ne sera plus question de "reconnaissance" des fédérations, mais de leur "agrément".

⁽¹²⁾ Pareille démarche n'est pas adoptée en ce qui concerne le subventionnement des fédérations, qui reste subordonné à la disponibilité de crédits budgétaires (article 36 de l'avant-projet). L'agrément des fédérations n'est pas soumis à cette condition (article 8 du décret précité du 20 juillet 2000 inchangé sur ce point par l'article 11 de l'avant-projet).

⁽¹³⁾ Voir notamment l'extrait de l'exposé des motifs reproduit en introduction de l'observation générale n° 2.

S'il est vrai que les demandes de "reconnaissance" et d'"agrément" par les associations de jeunesse concernées qui remplissent les conditions prévues par le décret et dont les plans d'action en rencontrent les critères leur confère en principe le droit à cette "reconnaissance" et à cet "agrément", la conséquence n'en est nullement qu'elles bénéficieraient d'un droit subséquent à la subvention telle qu'elle est établie par le décret précité du 20 juillet 2000, compte tenu précisément de la précaution, assez usuelle, qui y figure, selon laquelle "des moyens budgétaires" doivent être "disponibles" en la matière. Dans cette lecture du décret du 20 juillet 2000 la difficulté à laquelle tend à remédier l'effet rétroactif critiquable donné du projet ⁽¹⁴⁾ n'existe donc pas.

Compte tenu notamment du principe d'égalité, une difficulté peut surgir, en revanche, du silence du décret précité du 20 juillet 2000 sur la méthode à suivre pour répartir les crédits budgétaires disponibles entre les associations de jeunesse reconnues dont les plans d'action sont agréés et qui ont donc vocation à obtenir une subvention. Sous la réserve d'autres éléments dont la section de législation du Conseil d'État ne dispose pas et qu'il ne lui appartient en toute hypothèse pas d'examiner, c'est principalement cette lacune qui paraît avoir donné lieu à des difficultés d'application du décret.

1.4. En déplaçant la condition de l'existence de crédits budgétaires dans les dispositions relatives à ce qui est devenu l'"agrément" des associations de jeunesse, l'avant-projet ne comble pas cette lacune et renforce au contraire le lien, qui n'est pas indispensable dans une telle intensité ⁽¹⁵⁾, entre l'agrément et la subvention.

Ainsi, en se limitant à énoncer la règle de la disponibilité des crédits budgétaires disponibles, la question reste posée de savoir lequel des mécanismes sera adopté en pratique. Sans être exhaustif, l'avant-projet rend possible le recours aux systèmes suivants :

- procéder à des agréments tant que les crédits budgétaires le permettent, les premiers demandeurs devenant les seuls agréés;

⁽¹⁴⁾ Voir l'observation générale n° 2.

⁽¹⁵⁾ Voir l'observation n° 1.5 ci-après.

- plutôt promouvoir une égalité moins abstraite entre les différents demandeurs potentiels en permettant au Gouvernement, lorsque le nombre de demandeurs est supérieur aux disponibilités budgétaires, de réduire proportionnellement le montant des subventions individuelles en fonction du nombre de demandeurs rapporté aux crédits disponibles;
- mettre en concurrence l'ensemble des demandeurs ayant introduit une demande d'agrément avant une date déterminée, mise en concurrence accompagnée d'un subventionnement au taux plein qui serait uniquement accordé, en fonction des moyens budgétaires, aux demandeurs d'agrément répondant "le plus favorablement" à des critères de sélection destinés à les départager.

Si ces mécanismes pourraient être mis en oeuvre par l'autorité de manière compatible avec le texte en projet ⁽¹⁶⁾, il n'est pas certain qu'ils rencontrent les exigences résultant du principe d'égalité.

Compte tenu en outre des exigences de légalité en matière culturelle ⁽¹⁷⁾, il conviendrait que le dispositif de l'avant-projet soit complété pour organiser clairement le système devant être mis en oeuvre et pour déterminer les éléments essentiels de procédure et de fond qui permettront de poser, dans le respect du principe d'égalité, un choix entre les différents demandeurs qui remplissent par ailleurs toutes les conditions requises pour être agréés.

Parallèlement, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier s'il estime toujours opportun de déplacer la condition de l'existence de crédits budgétaires, qui figuraient dans les dispositions relatives au subventionnement, dans les dispositions relatives à ce qui est devenu l'"agrément" des associations de jeunesse.

1.5. Il doit en outre être tenu compte de ce qui suit.

⁽¹⁶⁾ Voir toutefois les observations faites sous les articles 1^{er}, 9, 25, 35, 36 et 42 de l'avant-projet.

⁽¹⁷⁾ Voir l'observation générale n° 3.

La modification que l'avant-projet entend apporter au décret précité du 20 juillet 2000 n'est pas sans importance ni sans conséquence dans d'autres matières. En effet, de nombreux décrets distinguent l'octroi de l'agrément de celui de la subvention, le premier étant généralement l'exigence préalable de la seconde sans que le premier crée un droit à l'obtention de la seconde. Pareil système a permis de ne subventionner que des projets qui répondaient aux politiques ou aux programmes décidés par le décret et mis en oeuvre par le Gouvernement. La suppression du double mécanisme de l'agrément préalable et de la subvention éventuellement accordée lorsque l'allocataire remplit d'autres conditions d'octroi emporte la nécessité d'une révision fondamentale du dispositif décretal en vigueur.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur les conséquences que cette modification pourra avoir dans d'autres secteurs par contagion.

1.6. C'est sous la réserve de cette observation, qui appelle un réexamen approfondi de l'avant-projet, que le présent avis est donné.

2. La portée rétroactive de l'avant-projet

L'article 44 de l'avant-projet dispose que celui-ci produit ses effets le 1^{er} janvier 2006.

L'effet rétroactif que comporte cette disposition est justifié de la manière suivante dans l'exposé des motifs :

"Le décret du 20 juillet 2000 comporte un risque juridique dans la mesure où la mention «dans la limite des crédits disponibles» est reprise uniquement aux articles relatifs aux subventions et non pas aux articles concernant la reconnaissance et l'agrément des associations.

Jusqu'au 31 décembre 2004, ce hiatus a été annihilé par le prononcé d'un moratoire quant aux reconnaissances et agréments des plans d'action de nouvelles associations. Par contre, dès le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des associations qui avaient introduit des demandes d'agrément entre 2000 et 2004, réclamaient l'agrément et le subventionnement.

Plusieurs analyses juridiques, effectuées soit à ma demande, soit à la demande des Fédérations de Centres de Jeunes, concordent sur un point : le décret, dans l'état actuel des choses, ne permet pas de refuser l'agrément d'une association

.../...

qui correspond aux critères du décret. La limite des crédits disponibles ne peut être invoquée vu qu'elle ne s'applique qu'aux forfaits de subventionnement visés à l'article 44.

Depuis cette date, un certain nombre d'associations ont été agréées sans percevoir de subventions. Cette situation est contestée par les associations et l'une d'elles a introduit un recours.

Il est donc urgent pour la Communauté française de sortir de cette insécurité juridique en modifiant le décret du 20 juillet 2000 en conformité d'ailleurs avec l'intention des négociateurs de l'époque. Cette modification de même que le plan d'apurement du passif liés au moratoire ont été négociés avec la Commission consultative des Maisons et des Centres de jeunes.

L'urgence, l'impossibilité de faire face aux demandes d'agréments, de reconnaissance et de subventions introduites actuellement, ainsi que le risque de voir les recours se multiplier imposent que le décret modifiant produise ses effets au 1^{er} janvier 2006."

Le commentaire de l'article 44 de l'avant-projet précise pour sa part ce qui suit :

"Le présent décret produit ses effets au 1^{er} janvier 2006. Cet effet rétroactif du décret est, comme la Cour d'arbitrage l'a encore souligné récemment (C.A., n° 20/2006, du 1^{er} février 2006, B.13.2), justifié lorsqu'il est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. En l'espèce et à l'heure actuelle, la Communauté française est dans l'obligation de reconnaître des associations et d'agréer des plans d'action alors qu'elle n'a pas les moyens financiers suffisants pour allouer toutes les subventions auxquelles ces associations peuvent prétendre. C'est l'ensemble du secteur qui est ainsi mis en péril. Une intervention du législateur est donc nécessaire. La rétroactivité du présent décret l'est tout autant afin de contenir le budget de l'année 2006 dans les limites qui lui sont fixées, ce qui ne sera pas possible sans cette intervention."

Comme l'indique le commentaire de l'article 44 de l'avant-projet, c'est effectivement au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à la rétroactivité des normes légales qu'il y a lieu d'examiner si le décret en projet peut ou non produire ses effets le 1^{er} janvier 2006, compte tenu spécialement du fait que, comme l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet, un litige est en cours concernant l'application des règles que l'avant-projet entend modifier avec effet rétroactif.

Cette caractéristique propre à l'avant-projet examiné explique que sa rétroactivité ne peut simplement être justifiée au regard des exigences posées par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 20/2006 du 1^{er} février 2006 que cite le commentaire de l'article 44 de l'avant-projet.

.../...

Comme la Cour d'arbitrage l'a exposé notamment dans son arrêt n° 180/2005 du 7 décembre 2005,

"La non-rétroactivité de dispositions législatives est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, de manière raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité de dispositions législatives ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public.

S'il s'avère toutefois qu'elle a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur, qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous" ⁽¹⁸⁾.

Les considérations développées dans l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 44 pour faire admettre la rétroactivité donnée à l'avant-projet, portant essentiellement sur la nécessité de contenir le budget de l'année 2006 dans les limites qui lui sont fixées, ne démontrent pas l'existence de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général au sens de la jurisprudence précitée. La rétroactivité de l'avant-projet ne peut dès lors être admise.

Par conséquent, indépendamment et sous la réserve des questions soulevées dans l'observation générale n° 1, l'article 44 sera adapté en veillant, le cas échéant, à ne pas conférer d'effet rétroactif au décret qui ne pourrait être justifié conformément à la jurisprudence précitée de la Cour d'arbitrage : même si l'article 44 était modifié pour exclure toute ingérence dans les procédures juridictionnelles en cours, il conviendrait encore de pouvoir démontrer que la rétroactivité qui serait éventuellement envisagée est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public, ce que n'établit en tout cas pas une justification formulée en des termes aussi généraux que ceux rappelés ci-avant. Il en va d'autant plus ainsi que, s'agissant de la matière de la subvention, l'exercice budgétaire 2006 est échu.

⁽¹⁸⁾ C.A. n° 180/2005 du 7 décembre 2005, B.7.1.

3. Les délégations excessives

L'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte culturel dispose :

"Les règles d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature 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."

Au regard de ces principes, les délégations accordées au Gouvernement par les articles 9 (article 7*bis* en projet), 17 (article 15*bis* en projet), 20 (article 17, alinéa 7, en projet), 23 (article 19*bis* en projet), 33, § 2, alinéa 5 (article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, alinéa 3, en projet), de l'avant-projet sont trop larges.

Ainsi, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer lui-même :

- a) les "critères de programmation" mentionnés à l'article 7*bis* en projet;
- b) les "critères d'évaluation" qui seront compris dans les grilles d'écriture et d'évaluation, selon les niveaux d'agrément, critères prévus par l'article 15*bis* en projet;
- c) les "indicateurs à atteindre" de ces grilles, prévus au même article en projet;
- d) les "éléments de la programmation spécifique du dispositif coopération et décentralisation pour l'information des jeunes", éléments prévus par l'article 17, alinéa 7, en projet;
- e) les "objectifs poursuivis" dans le cadre du dispositif précité, objectifs mentionnés à l'article 19*bis* en projet;
- f) "les modalités, la nature, l'objet, les critères et les montants" de la subvention prévue à l'article 33, § 2, alinéa 5, de l'avant-projet (article 44, § 1^{er}, 3°, alinéa 3, en projet).

En effet, ces critères, indicateurs, éléments de programmation, ces objectifs ainsi que les éléments constitutifs d'une subvention sont au coeur du dispositif décretaal puisque ces notions serviront à déterminer quelles associations seront agréées, et, par voie de conséquence, lesquelles recevront des subventions.

Les limites de délégations éventuellement consenties au Gouvernement doivent être encadrées par le décret aussi précisément que possible et de telles délégations ne peuvent aboutir, comme en l'espèce, à ce que le Gouvernement règle lui-même l'essence de cette matière car celle-ci tombe dans le champ d'application de la loi du Pacte culturel.

4. La qualité rédactionnelle de l'avant-projet

La rédaction de l'avant-projet de décret est particulièrement défectueuse et il n'est pas possible à la section de législation du Conseil d'État d'en corriger toutes les erreurs de conception, les fautes de langage ou les coquilles, alors que ce texte, destiné à une large catégorie de destinataires, doit prendre place dans l'ordonnancement juridique de la Communauté française.

Les défauts répertoriés ci-après, comme ceux mentionnés sous les diverses observations particulières, ne présentent donc pas un caractère exhaustif.

C'est à titre d'exemples que l'on a notamment relevé ce qui suit :

- a) il y a lieu d'omettre du texte de l'avant-projet des dispositions qui n'y ont pas leur place, ainsi la disposition introductive "Les modifications suivantes son (sic) apportées au 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"; il y a lieu d'identifier de la sorte le décret modifié dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} et dans la suite du dispositif d'écrire "du même décret";

.../...

- b) il est également inutile d'abroger un article et d'insérer un article *bis* à la suite du premier : le remplacement par la nouvelle disposition abroge l'ancienne (articles 2 et 3);
- c) quand il s'agit de supprimer une disposition, le verbe correct est "abroger" (articles 8, alinéa 1^{er}, et 15, § 1^{er}, alinéa 3);
- d) il est inutile d'écrire que telle disposition est "supprimée et remplacée" : il suffit d'écrire "remplacée" (articles 15, § 1^{er}, et 16);
- e) dans certains cas, lorsqu'un article *bis* est inséré dans le texte, il y a lieu de préciser dans quelle subdivision, dans quel chapitre par exemple, cet article prend place : ainsi en va-t-il des articles 12 et 23 de l'avant-projet (articles 8*bis* et 19*bis*, en projet);
- f) si l'intention de l'auteur est de modifier l'intitulé entier du décret du 20 juillet 2000 précité, il y a lieu d'y consacrer un article distinct, de préférence le premier de l'avant-projet (article 43);
- g) par contre, il y a lieu d'omettre du dispositif une sorte de table des matières ou de plan du décret (article 43);
- h) on n'utilise pas le mode infinitif pour modifier un texte juridique (article 37*bis*);
- i) un avant-projet de décret se présente comme une suite continue d'articles sans articles *bis* (articles 32*bis* et 37*bis*);
- j) les intitulés des articles 43 et 44 de l'avant-projet sont dépourvus d'utilité et seront omis.

Il résulte de ces observations, relevées de manière non exhaustive, d'une part, que l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'apparaît pas toujours clairement et, d'autre part, que les défauts qui affectent gravement la rédaction de l'avant-projet en rendent la compréhension difficile alors que le décret s'adressera en particulier à une catégorie bien déterminée de destinataires, lesquels sont en droit, notamment au titre de

.../...

la sécurité juridique, de disposer d'un dispositif clair, précis et cohérent afin de connaître exactement leurs droits et obligations.

La rédaction défectueuse comme la conception vicieuse de l'avant-projet de décret ne peuvent qu'être sources de difficultés d'exécution par l'administration et de contentieux ou de litiges avec ses destinataires.

En conclusion, du point de vue de la légistique, l'avant-projet présente de graves lacunes qui devront être comblées avant qu'il ne soit déposé sur le bureau du Parlement.

Les auteurs de l'avant-projet sont invités à s'inspirer du manuel "Légistique formelle - Recommandations et formules" rédigé par le Bureau de coordination du Conseil d'État. Ce manuel peut être consulté sur le site internet du Conseil d'État (<http://raadvt-consetat.be> - Rubrique "Que fait le Conseil d'État ?").

L'ensemble de l'avant-projet, en ce compris l'exposé des motifs et le commentaire des articles, devrait également être soigneusement relu afin de corriger les trop nombreuses fautes d'orthographe et de syntaxe qu'il contient.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

1. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à prévoir, d'une part, que les subventions liées à un agrément sont octroyées chaque année que dure la période d'agrément si l'association agréée respecte les conditions prévues par le décret et, d'autre part, que le maintien de l'agrément entraîne celui du montant de la subvention pour quatre ans, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas comment le texte en projet pourrait, sans empiéter sur les prérogatives du législateur budgétaire des années futures, garantir que les crédits budgétaires des trois années qui suivront l'année de

.../...

l'agrément seront suffisants pour permettre le paiement des subventions de l'ensemble des associations qui auront été agréées la première année.

2. Si, au regard de la liberté de pensée et de la liberté d'expression, il peut être exigé d'une association et d'une personne qui exerce une responsabilité en son sein qu'elles respectent les principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Convention internationale des droits de l'enfant, il n'est pas admissible qu'une attitude positive de défense de ces mêmes principes soit imposée à ces mêmes associations ou à leurs responsables.

Article 3

L'alinéa 3 de l'article 2bis en projet, qui, selon le commentaire des articles, n'a qu'un caractère introductif de la disposition prévue à l'article 51 du décret, est inutile et doit être omis

Article 6

Dès lors que les mots "la reconnaissance" sont remplacés par le mot "l'agrément", il convient aussi de remplacer les mots "la conserver" par les mots "le conserver", la même observation valant pour les articles 7 et 11 de l'avant-projet.

Article 9

1. Indépendamment de l'observation générale n° 3 relative au caractère impératif de l'intervention du législateur dans la détermination des conditions d'octroi des "agréments" et des subventions, l'auteur de l'avant-projet doit veiller à éclairer la manière dont les alinéas 1^{er} et 2 actuels sont appelés à se concilier.

.../...

Il paraît en effet ressortir de l'alinéa 1^{er} en projet que, lorsque les moyens budgétaires ne sont pas suffisants, il sera procédé à un agrément prioritaire des associations "qui répondent le plus favorablement" aux critères de programmation.

Or, si tel est bien le cas, l'alinéa 2 est difficilement compréhensible puisqu'il s'en déduit au contraire qu'un refus d'agrément pourrait être justifié "exclusivement sur le manque de moyens budgétaires", ce que l'alinéa 1^{er} paraît justement exclure.

2. L'alinéa 3 devra également être complété afin que figurent dans le décret les critères à mettre en oeuvre par l'autorité lorsqu'elle sera, le cas échéant, amenée à départager plusieurs candidats à un renouvellement d'agrément.

Article 12

Dans l'article 8*bis*, en projet, la référence aux "articles 10, alinéa 6," et "14, alinéa 6," doit, semble-t-il, être remplacée par une référence aux articles 10, alinéa 5, et 14, alinéa 5.

Article 13

1. À l'alinéa 1^{er}, compte tenu de la suite de l'article 13, la modification effectuée paraît seulement devoir concerner la phrase liminaire de l'article 9 : il y a lieu de le préciser.

2. À l'alinéa 3, dans le 1^o *bis*, en projet, il y a lieu de supposer que les mots "1^o *bis*" trouvent leur place au début de l'alinéa 1^{er}, en projet, et non au début de l'alinéa 2, en projet.

Article 14

L'alinéa 5 remplace un mot qui ne se trouve pas à l'article 10, alinéa 3, 4°, du décret modifié et, en tout état de cause, la modification envisagée s'insère mal dans cette disposition. Le texte sera revu en conséquence, la même observation valant *mutatis mutandis*, d'une part, pour la modification que l'alinéa 7 apporte à l'article 10, alinéa 4, 4°, du même décret et, d'autre part, pour la modification que l'alinéa 9 apporte à l'article 10, alinéa 5, 4°, du même décret.

Article 17

Dans l'article 15*bis*, en projet, il faut écrire "centres de jeunes" et non "centres de jaunes".

Article 20

1. En complétant l'avant-projet pour tenir compte de l'observation générale n° 3, il conviendra également de préciser la portée des mots "zone d'action", "zone urbaine" et "zone rurale", qui sont utilisés dans l'article 17, en projet.

2. L'alinéa 2 en projet est particulièrement sibyllin et doit faire l'objet d'une nouvelle rédaction compréhensible.

Article 25

Selon le commentaire de l'article, cette disposition n'appelle "pas de commentaire particulier".

Compte tenu de la volonté que le nombre d'agrément soit limité par les disponibilités budgétaires, il serait néanmoins utile que le commentaire explicite, d'une part, les raisons pour lesquelles le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, envisage que des "associations

.../...

non agréées en application du présent décret" peuvent introduire une demande de "subventions facultatives" et, d'autre part, l'incidence qu'une demande de cette nature peut avoir sur la consommation des crédits budgétaires dans la limite desquels les agréments envisagés par l'avant-projet pourront être octroyés.

Par ailleurs, les critères d'octroi d'une telle demande de subventions facultatives ne sont pas fixés par le décret en projet, sans doute pour le motif que le décret examiné règle la situation des associations agréées. Il va cependant de soi que s'appliquent à tout le moins à une telle demande les articles 10 à 12 de la loi précitée du 16 juillet 1973, dont il résulte notamment que :

- si la demande concerne des activités régulières, les règles d'octroi ne peuvent être établies qu'en vertu d'un décret; à défaut, la subvention doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans le budget;
- si la demande porte sur de nouvelles initiatives expérimentales, la subvention facultative ne peut être octroyée que pendant trois exercices annuels au plus.

Article 26

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de supposer que c'est par le mot "agréées" que le mot "reconnues" doit être remplacé.

2. À l'alinéa 2, c'est le mot "reconnus" qu'il faut remplacer.

Article 32bis

1. Un organe de consultation comme celui mis en place par cette disposition doit, en vertu de l'article 7 de la loi précitée du 16 juillet 1973, 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.

.../...

Il appartiendra au Gouvernement (et non au ministre comme indiqué à l'alinéa 4, 1^{er} tiret, en projet) ou au ministre qu'il déléguera à cette fin ⁽¹⁹⁾ de veiller au respect de cette disposition lorsqu'il en nommera les membres.

2. À l'alinéa 2 en projet, il convient de revoir la définition des missions du Comité d'orientation et de sélection pour la production, la diffusion et la certification de l'information à destination des jeunes, afin d'en limiter le rôle à une mission de proposition au Gouvernement.

3. À l'alinéa 4, deuxième tiret en projet, l'auteur de l'avant-projet notera que le Ministère de la Communauté française ne dispose pas d'une administration mais constitue elle-même une administration. Par conséquent, les mots "de l'administration" seront omis.

4. Afin de prévenir tout problème dans le fonctionnement du comité, il y a lieu à l'alinéa 4, deuxième et troisième tirets, et à l'alinéa 6, d'éviter l'emploi du mot "représentants". Il vaut mieux parler de "délégués" pour que ces personnes n'apparaissent pas agir sur la base d'un "mandat" de l'administration ou de centres d'informations des jeunes et de leurs fédérations.

5. L'alinéa 4 en projet prévoit en son troisième tiret la présence au sein du comité créé par la disposition de "5 représentants des Centres d'information des jeunes et de leurs fédérations".

Outre le fait que cette disposition ne prévoit pas formellement que le Gouvernement nomme ces délégués, elle ne permet pas d'en garantir la représentativité suffisante. Il y aurait lieu de préciser la procédure qui lui permettra d'atteindre cet objectif. À cet effet, le Gouvernement pourrait, par exemple, par la voie du Moniteur belge,

⁽¹⁹⁾ Article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

adresser un appel des candidatures et inviter les centres d'information et leurs fédérations à lui soumettre des candidatures qui leur paraissent représentatives.

Cette observation ne vaut pas pour le premier tiret de l'alinéa en projet, compte tenu de la proposition que la commission consultative des maisons et centres de jeunes est appelée à donner. La présence des délégués de l'administration prévue, sans appel aux candidatures, au deuxième tiret ne soulève pas davantage de difficulté en raison du pouvoir discrétionnaire qu'il est admissible de reconnaître à cet égard au ministre.

Article 33

À l'alinéa 2, la disposition à modifier est le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, a).

Article 34

1. La section de législation se demande si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien de limiter l'indexation prévue par le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, à la variation de l'indice santé par rapport à l'indice santé de l'année antérieure, qui a pour effet de limiter l'effet de l'indexation à la variation de l'année qui précède, et non de la déterminer par rapport à l'indice santé se référant à l'année au cours de laquelle les montants en cause ont été fixés par le décret.

2. La section de législation attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que les indices des deux derniers mois de l'année en cours ne sont connus qu'à la fin de l'année.

3. À l'article 45, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, l'auteur de l'avant-projet doit préciser ce qu'il entend par le "budget général des dépenses primaires" car cette notion n'est pas reçue par le droit positif applicable en matière de comptabilité publique.

.../...

Articles 35 et 36

En comparaison avec l'article 33 de l'avant-projet, où il a été décidé de supprimer la référence aux limites budgétaires compte tenu du fait que les agréments seront dorénavant octroyés en fonction des moyens disponibles, il se déduit du maintien de la référence à une limite budgétaire dans les articles examinés que les subventions qui y sont visées ne sont pas automatiquement accordées aux associations qui ont reçu un agrément.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si cela correspond bien à son intention.

Il est renvoyé pour le surplus à l'observation générale n° 1.

Article 37

Pour rendre le texte compréhensible, il faut, entre la modification de la première phrase de l'article 48 et l'insertion d'un alinéa 2 au même article 48, prévoir la suppression de la deuxième phrase de l'actuel article 48.

Article 38

Dans l'article 51, en projet, c'est l'article 44, § 1^{er}, 1°, d), qu'il faut viser.

Article 39

Pour éviter une lecture de la disposition qui dépasserait les intentions de l'auteur de l'avant-projet telles qu'elles se déduisent du commentaire de l'article, le paragraphe 2 en projet devrait être introduit par les mots "Lorsque sa demande de renouvellement d'agrément est refusée, l'association ... [la suite comme à l'avant-projet]".

.../...

De même, au paragraphe 3, en projet, il serait plus conforme aux intentions d'écrire "d'une association qui est agréée" plutôt que "d'une association qui a été agréé".

Article 42

1. Lue en combinaison avec la modification que l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet apporte à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la modification de l'article 66*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, par le paragraphe 1^{er} de la disposition examinée soulève une difficulté particulière d'interprétation.

À l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la référence aux moyens budgétaires disponibles a été supprimée au motif, selon le commentaire de l'article 33 de l'avant-projet, que "l'agrément des associations s'opère déjà dans la limite des crédits budgétaires disponibles".

Cette logique, qui transparait d'ailleurs de l'ensemble de l'avant-projet, commanderait que la référence aux moyens budgétaires disponibles disparaisse aussi de l'article 66*bis*, en projet, étant donné que l'article 66*bis* se borne à déterminer le montant minimum - pour les années budgétaires qu'il vise - de certaines des subventions prévues principalement à l'article 44, précité, dont il a été précisé ci-avant qu'elles sont accordées automatiquement aux associations ayant obtenu l'agrément.

Or, en ce qui concerne l'article 66*bis*, en projet, qui n'a de sens que lu en combinaison avec l'article 44, en projet, l'auteur de l'avant-projet maintient le principe d'un octroi de subvention conditionné par "la limite des crédits budgétaires disponibles".

Cette contradiction entre la suppression de la référence à la limite des moyens budgétaires disponibles dans l'article 33 de l'avant-projet et son maintien dans l'article 42 de l'avant-projet doit être levée ou, à tout le moins, il convient que le commentaire des articles en explicite les raisons d'être si elle n'est qu'apparente.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, c'est l'article 44, § 1^{er}, 1^o, e), qu'il faut viser, la même observation valant pour les textes en projet figurant aux paragraphes 3, alinéa 1^{er}, 4, alinéa 1^{er}, et 5, alinéa 1^{er}, de la disposition examinée.

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, c'est l'article 44, § 1^{er}, 2^o, b), qu'il faut viser, la même observation valant pour les textes en projet figurant aux paragraphes 3, alinéa 3, 4, alinéa 3, et 5, alinéa 3, de la disposition examinée.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE