

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.639/4
DU 25 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 29 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "instaurant le Conseil de la Jeunesse Wallonie-Bruxelles", 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 ci-après.

Observations générales

I. Quant au respect de la loi du pacte culturel

1. L'objet de l'avant-projet de décret fait entrer celui-ci dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après "la loi du pacte culturel") ⁽¹⁾.

Dans cette perspective, la loi du pacte culturel énonce des règles précises dont les quatre suivantes retiennent ici spécialement à l'attention.

a) L'article 3, § 2, alinéa 2, de la loi du pacte culturel dispose que

"La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante."

Cette disposition implique que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein de l'organisme agréé sera revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Parlement de la Communauté française ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir, dans le même sens, l'observation sous le titre IV - Du Conseil supérieur du tourisme, formulée dans l'avis 34.477/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n/ 684/1) et l'avis 43.526/4, donné le 30 janvier 2008, sur un avant-projet de décret "portant diverses mesures relatives aux établissements d'hébergement touristique, aux attractions touristiques et aux itinéraires touristiques balisés".

⁽²⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 40.310/4, donné le 14 mai 2006, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel.

b) L'article 3, § 3, de la loi du pacte culturel dispose :

"La représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères; 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."

Il résulte de cette disposition qu'il appartient au législateur décréteur de s'assurer du respect de cette disposition dans le chef d'un organisme agréé.

c) En outre, l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du pacte culturel dispose que

"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" ⁽³⁾.

d) Enfin, l'article 11 de la même loi dispose :

"Art. 11. - Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas."

⁽³⁾ L'alinéa 2 de la disposition précitée précise que "En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides ou avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget".

Il résulte de cette disposition qu'il appartient au législateur décréteur de concevoir le mécanisme de subvention envisagé pour l'organisme agréé, selon la même structure ⁽⁴⁾.

2. Par ailleurs, dès lors que l'option est prise d'instituer un organisme tombant dans le champ d'application de la loi du pacte culturel, l'attention de l'auteur du texte est attirée aussi sur l'obligation inscrite à l'article 6 de la même loi selon lequel :

"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 appropriées, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation" ⁽⁵⁾.

Il résulte de ce qui précède qu'il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'assurer le respect de cette disposition.

⁽⁴⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 36.994/4, donné le 12 mai 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 juin 2004 fixant les modalités relatives au fonds d'aide à la création radiophonique (dont le texte est partiellement reproduit dans l'avis 43.828/4 ci-après), l'avis 39.129/4, donné le 19 octobre 2005, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 22 décembre 2005 modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (Doc., Parl. Com. fr., 2005-2006, n/ 178/1), l'avis 40.767/2/V, donné le 19 juillet 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française (Doc., Parl. Com. fr., 2006/2007, n/ 308/1), l'avis 41.621/4, donné le 4 décembre 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 30 mars 2007 organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association de fédérations sportives, de fédérations sportives de loisirs et d'associations sportives francophones (Doc., Parl. Com. fr., 2006-2007, n/ 353/1) et l'avis 43.828/4, donné le 17 décembre 2007, sur un avant-projet de décret de la Communauté française "modifiant les titres I^{er}, III, VI, IX et X du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion" (Doc., Parl. Com. fr., 2007-2008, n/ 509/1, spécialement l'observation générale 1, p. 19).

⁽⁵⁾ L'article 7 de la loi du pacte culturel dispose à cet effet : "Ces organes de consultation sont 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 d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance. Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité".

3. Appliquées à l'avant-projet de décret, ces règles emportent les conséquences suivantes :

- les critères de reconnaissance du Conseil de la Jeunesse doivent figurer dans le décret ⁽⁶⁾; leur définition ne peut donc être déléguée au Gouvernement, comme il est prévu à l'article 10, § 6, de l'avant-projet (voir ci-dessous l'observation générale II);
- en vertu des articles 6 et 7 de la loi du pacte culturel, toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques doivent être associées au sein du Conseil de la Jeunesse, en évitant la prédominance injustifiée d'une tendance; l'auteur de l'avant-projet veillera à ce que la composition du Conseil de la Jeunesse et celle de son conseil d'administration, définie à l'article 10 de l'avant-projet, respectent ces exigences légales ⁽⁷⁾;
- conformément à l'article 10 de la loi du pacte culturel, les règles d'agrégation et d'octroi de subsides ne peuvent être établies qu'en vertu d'un décret; il est renvoyé aux observations relatives aux articles 13 et 14 de l'avant-projet.

II. Quant au choix de la forme juridique d'une association sans but lucratif

L'avant-projet de décret opte pour l'agrément d'une association sans but lucratif dénommée "le Conseil de la Jeunesse Wallonie - Bruxelles" (ci-après "le Conseil de la Jeunesse") et l'octroi d'une subvention à celle-ci.

L'article 3 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement "agrée et subventionne une association créée conformément à la loi du 27 juin 1921" et "approuve le Règlement d'Ordre Intérieur" de celle-ci. L'avant-projet précise les finalités et missions que doit remplir l'association pour être agréée (art. 4 à 8), la nature, la composition et le fonctionnement des organes de celle-ci (art. 9 à 11), les activités participatives que l'association doit organiser régulièrement (art. 12), les subventions dont elle bénéficie (art. 13), et enfin le contrôle auquel elle est soumise (art. 14).

⁽⁶⁾ Voir l'article 3, § 3, alinéa 2, de la loi du pacte culturel.

⁽⁷⁾ Il s'agit non seulement de la détermination des différentes catégories d'organisations ou secteurs représentés mais aussi de la pondération donnée à ces différentes catégories.

L'exposé des motifs précise ⁽⁸⁾ qu'il a été décidé de donner au Conseil de la Jeunesse la forme d'une association sans but lucratif

"afin de favoriser son autonomie, permettre sa participation active au Youth Forum européen ⁽⁹⁾, faciliter le recours, au-delà de sa dotation de base, à des aides régionales à l'emploi ainsi qu'à des soutiens d'autres entités fédérées ou au niveau européen".

Comme la section de législation l'a souligné à plusieurs reprises à propos de l'agrément d'associations sans but lucratif,

"[...] il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence,

⁽⁸⁾ "Considérations générales", alinéa 1^{er}, point 2.

⁽⁹⁾ L'affirmation du commentaire de l'article 3 selon laquelle "[P]our qu'un Conseil de la Jeunesse puisse participer pleinement au YOUTH FORUM européen, organe de consultation des jeunes au niveau européen, son statut doit nécessairement être celui d'une organisation non gouvernementale. Généralement, on opte pour une personnalité de type ASBL" ne semble pas exacte à la lumière des statuts du "European Youth Forum", tels que publiés sur le site web de cette association internationale sans but lucratif, soumise à la loi belge du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

L'article 3 de ces statuts prévoit qu'"un seul CNJ (conseil national de jeunesse) est accepté, en principe, en tant que membre par État européen; les CNJ membres, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, doivent répondre aux critères spécifiques suivants :

a) «être l'organe de coordination nationale d'organisations non-gouvernementales de jeunesse dans un État européen»;
b) «être ouverts à tous et représenter la plupart des principaux mouvements et organisations démocratiques de jeunesse au niveau national».

De telles exigences n'impliquent pas, au regard du droit belge et des règles de la Communauté française, l'obligation d'avoir la forme d'une a.s.b.l. (Voir également l'article 3, 3.4, en tant qu'il oblige d'informer le Secrétariat général du Forum des modifications du statut légal des membres, notamment les CNJ).

[Http://www.youthforum.org](http://www.youthforum.org) [24/06/2008].

l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci [...] seraient dénaturées dans leur essence même" ⁽¹⁰⁾.

Pour tenir compte de ces exigences, l'avant-projet doit être revu notamment sur les points suivants.

Toute référence à un règlement d'ordre intérieur du Conseil de la Jeunesse ⁽¹¹⁾ sera omise, une association sans but lucratif étant régie par des statuts et non par un règlement d'ordre intérieur ⁽¹²⁾. La compatibilité des statuts avec le décret projeté s'apprécie en tant que condition de l'agrément et du subventionnement, sans que les statuts ne doivent être approuvés en tant que tels.

Constituent également des ingérences excessives dans le fonctionnement de l'association sans but lucratif, la limitation de la durée du "mandat" ⁽¹³⁾ de membre de l'assemblée générale à deux ans, et la limitation à un renouvellement unique de ce "mandat", comme il est prévu à l'article 10, § 7, de l'avant-projet.

⁽¹⁰⁾ Voir notamment l'avis 34.403/2, donné le 26 février 2003, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2003 portant assentiment à l'avenant du 4 juin 2003 modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Région wallonne relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et à la tutelle de l'Institut de formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (Doc., Parl. wall., 2002-2003, n/ 523/1, p. 48, l'observation relative à l'article 19); voir également l'avis 43.076/3, donné le 30 mai 2007, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Service social commun aux Services publics fédéraux horizontaux et à la Régie des bâtiments", le point 4.1.; voir aussi l'avis 44.265/4, donné le 9 avril 2008, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la lutte contre la maltraitance des personnes âgées", la première observation générale.

⁽¹¹⁾ Voir notamment les articles 3, alinéa 2, 6, alinéa 2, et 10, § 10, de l'avant-projet.

⁽¹²⁾ Voir en ce sens l'avis 37.837/4, donné le 15 décembre 2004, sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 16 juin 2005 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux organismes représentatifs de l'Action sociale et de la Famille (Doc., Parl. francophone bruxellois - Commission communautaire française, 2004-2005, n/ 27/1, pp. 10 à 14, la deuxième observation relative à l'article 10).

⁽¹³⁾ Quant à l'emploi de ce terme, voir ci-après l'observation particulière n/ 6 relative à l'article 10.

Par ailleurs, compte tenu de ce que l'auteur de l'avant-projet n'entend agréer et subventionner qu'une seule association, le principe d'égalité requiert que cette association soit sélectionnée sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des différentes candidatures⁽¹⁴⁾. En effet, sous réserve de ce qui sera observé sous l'article 10 de l'avant-projet, le choix d'une seule association sans but lucratif ne semble pas exclure que plusieurs associations entrent en concurrence pour revendiquer ce statut, notamment parce que d'autres associations ou mouvements seraient membres de ces associations candidates à l'agrément. Ces critères de sélection et d'agrément et la procédure de comparaison doivent être définis dans le décret. Afin de garantir l'égalité entre ces associations candidates, l'avant-projet de décret doit mettre en place une procédure d'appel public et des critères objectifs qui garantiront une sélection objective de l'association qui sera agréée⁽¹⁵⁾.

De plus, dès lors que le Conseil de la Jeunesse est constitué sous la forme d'une personne morale de droit privé, il convient de rappeler que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le législateur décréteur 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⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Voir, dans le même sens, la deuxième observation générale de l'avis 44.265/4, précité.

⁽¹⁵⁾ Reste encore à régler la question d'associations ou mouvements qui, compte tenu de la structure ou du mode de fonctionnement de l'association élue, refuseraient d'en être membres et de ce fait seraient exclus du "Conseil de la Jeunesse". À cet égard, l'objectif que poursuit l'avant-projet de décret serait mieux rencontré par l'institution, en tant qu'organisme *sui generis*, d'un Conseil de la Jeunesse par décret, cette exigence formelle étant par ailleurs requise par la loi du pacte culturel.

⁽¹⁶⁾ Idem. Voir aussi l'avis 36.046/2, donné le 17 novembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif aux Agences-Conseil en économie sociale (Doc., Parl. wall., 2003-2004, 667/1, p. 14, l'observation relative aux articles 17 à 21), et l'avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (Doc., Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, pp. 37 et sv., spéc. pp. 40 et 41, quatrième observation générale sous le Chapitre I^{er}).

Doivent dès lors être revues pour être rendues conformes à ces principes, les dispositions suivantes de l'avant-projet contenant des habilitations au Gouvernement :

- l'article 4, § 3, alinéa 3, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer les modalités d'octroi, de renouvellement, de retrait et de suspension de l'agrément; le décret doit être complété en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les motifs pour lesquels le Gouvernement peut adopter de telles mesures, et les conditions dans lesquelles l'agrément peut être suspendu;
- l'article 14, première phrase : la même observation vaut pour cette disposition;
- l'article 10, § 6, en ce qu'il permet au Gouvernement de fixer les modalités de désignation des membres de l'assemblée générale et les critères de diversité visés à l'article 10, § 4; ces modalités et critères constituent des éléments essentiels du système envisagé et leur définition doit figurer dans le décret.

III. Conclusion

C'est donc sous la réserve des observations fondamentales qui précèdent quant au mode de désignation de l'organisme agréé, à sa composition, à ses attributions ainsi qu'à son régime d'agrément et de subvention, que sont examinées les autres dispositions de l'avant-projet qui le concernent.

Observations particulières

Arrêté de présentation

Entre l'intitulé de l'avant-projet et l'article 1^{er} du dispositif doit être inséré l'arrêté de présentation, qui sera rédigé comme suit :

"Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de Promotion sociale,

Après délibération,

Arrête :

Le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de Promotion sociale est chargé de présenter au Conseil le projet de décret dont la teneur suit."

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'avant-projet doit être omis, aucune disposition ne prescrivant l'indication de la compétence constitutionnelle mise en oeuvre par les décrets de la Communauté française.

Article 2

1. Aux 4/ et 5/, il convient de préciser par quels décrets la Commission consultative des Organisations de jeunesse et la Commission consultative des Maisons et Centres de jeunes ont été respectivement créées.

2. Aux 6/, 7/ et 8/, au lieu d'écrire "maisons & centres de jeunes", il convient d'écrire "maisons et centres de jeunes".

3. Aux 9/ et 10/, il convient de compléter la mention des décrets des 5 août 1995, 21 décembre 2001 et 12 juin 2003 par l'indication des intitulés respectifs de ceux-ci.

4. L'article 2 doit être complété avec la définition de différentes notions utilisées dans l'avant-projet, notamment celles d'"équipe pédagogique du Conseil de la Jeunesse" (voir les articles 2, 6/ à 8/, et 10, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet).

Article 3

1. À l'alinéa 1^{er}, la mention de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations (ci-après la "loi du 27 juin 1921") doit être complétée par l'indication de l'intitulé de celle-ci.

2. L'alinéa 2 doit être omis, pour les motifs exposés dans l'observation générale II.

Article 4

Concernant l'article 4, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet, il est renvoyé à l'observation générale II.

Article 8

1. Invité à expliquer pourquoi l'article 8, premier tiret, de l'avant-projet, prévoit la nécessité d'"agréer les initiatives collectives de jeunesse tels ^[(17)] que visées à l'article 10, § 3", alors que l'article 10, § 3, ne mentionne pas de condition d'agrément en ce qui concerne les initiatives collectives de jeunes, le délégué du ministre a répondu comme suit :

"Les modalités pratiques relatives à l'agrément des initiatives collectives seront définies par un arrêté."

Compte tenu de cette réponse, il est nécessaire, pour se conformer aux exigences rappelées dans l'observation générale I concernant le pacte culturel, de compléter l'avant-projet par l'indication des critères essentiels d'octroi de cet agrément et par une habilitation donnée au Gouvernement, permettant à celui-ci de définir, par arrêté, les modalités secondaires ou pratiques dudit agrément. Ces indications pourraient figurer dans un alinéa 1^{er}, nouveau, de l'article 8 de l'avant-projet.

2. Dans l'actuel alinéa 1^{er} (devenant alinéa 2), la subdivision en tirets sera remplacée par une subdivision en 1/ et 2/.

Chapitre III

Observation préliminaire

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier les ingérences dans la création et le fonctionnement d'une association sans but lucratif à la lumière des principes rappelés dans l'observation générale II et compte tenu du respect essentiel des exigences du pacte culturel rappelées dans l'observation générale I. Outre les exemples qui ont déjà été donnés dans l'observation générale II, les articles 10 et 11 appellent encore les observations qui suivent.

⁽¹⁷⁾ Lire : "telles".

Intitulé

Compte tenu de l'observation préliminaire, l'intitulé du chapitre III serait mieux rédigé comme suit :

"De la composition et du fonctionnement du Conseil de la Jeunesse".

Article 9

Au regard de la loi du 27 juin 1921, l'article 9 est inutile et doit être omis.

En effet, le conseil d'administration et l'assemblée générale du Conseil de la Jeunesse sont déjà prévus par la loi du 27 juin 1921. Par ailleurs, la constitution d'un Secrétariat permanent peut faire l'objet d'une disposition spécifique à insérer dans le chapitre III après les dispositions consacrées aux modalités spécifiques de fonctionnement des organes du Conseil de la jeunesse.

Article 10

1. Cette disposition, vue dans son ensemble, procède à une double confusion qui en rend la compréhension difficile, en particulier au regard des dispositions de la loi du 27 juin 1921 qui, dans leur principe, organisent la constitution et le fonctionnement des associations sans but lucratif.

Ainsi, d'une part, la disposition à l'examen, en particulier en ses paragraphes 1^{er} à 4 et 6, établit une confusion entre les notions d' "assemblée générale" et de "membres" alors qu'en vertu des articles 6 et 7 de la loi du 27 juin 1921, respectivement

"[t]ous les membres sont convoqués à l'assemblée générale [...]" (article 6, alinéa 1^{er}).

et

"[t]ous les membres de l'association ont un droit de vote égal à l'assemblée générale [...]" (article 7, alinéa 1^{er}) ⁽¹⁸⁾.

D'autre part, l'usage des expressions "assemblée générale" et "assemblée générale élective", en particulier au paragraphe 5, procède lui aussi d'une confusion là où, conformément aux articles 4 à 8 de la loi du 27 juin 1921, une association sans but lucratif ne possède, par nature, qu'une seule assemblée générale, celle des membres qui, en droit, sont les associés de l'association ⁽¹⁹⁾.

Si l'"assemblée générale élective" devait être considérée comme une sorte de collège électoral destiné à désigner les membres de l'association sans but lucratif qui, sur la base du décret en projet, solliciterait ensuite son agrément comme "Conseil de la Jeunesse", force est de constater que le décret ne prévoit nullement les conditions pour être membre ou pour participer à cette "assemblée générale élective", ni les éléments essentiels de l'organisation du scrutin qui désignera ensuite les membres de l'association candidate à l'agrément. L'article 10, § 5, de l'avant-projet de décret est, sur ces questions, totalement lacunaire. Seul le législateur peut, et doit, régler lui-même ces questions préalables dans le décret en ayant égard aux dispositions de la loi du pacte culturel, notamment celles qui ont été rappelées dans l'observation générale I.

En conséquence, dans la plupart des dispositions de l'article 10 qui mentionne une "Assemblée générale", il s'agit en fait du Conseil de la Jeunesse lui-même.

Pour éviter, par ailleurs, toute équivoque en la matière, il conviendrait pour désigner l'assemblée chargée de procéder à l'élection des membres du Conseil de la Jeunesse d'utiliser une autre expression que celle d'"Assemblée générale élective".

⁽¹⁸⁾ Cette disposition est à rapprocher de l'article 2^{ter} de la même loi, inséré par la loi du 2 mai 2002, qui distingue les membres, qui sont les pleins associés et, en cette qualité, appelés à siéger à l'assemblée générale, y exercer leur droit de vote, notamment par la nomination ou la révocation des administrateurs (voir l'article 4 de la même loi, notamment le 2/), des "membres adhérents de l'association".

⁽¹⁹⁾ Une telle structure n'appelle pas une critique de même nature au sein d'un organisme *sui generis*. Sur cette question, il est renvoyé à l'observation générale II, en particulier la note infrapaginale (15) ci-dessus.

L'article 10 doit être fondamentalement revu pour tenir compte des observations qui précèdent.

2. Sous réserve des observations précédentes, l'article 10 appelle également les observations qui suivent.

1/ Au paragraphe 2, les mots "la règle du un tiers/deux tiers prévaut" doivent être remplacés par une formulation plus claire.

2/ Au paragraphe 3, il convient de spécifier les législations en vertu desquelles la Communauté française agréée, respectivement, les Organisations de jeunesse et les Centres de Jeunes visés au premier alinéa de cette disposition.

3/ À l'alinéa 3 du même paragraphe, la disposition en projet mentionne qu'"[u]n-e représentant-e du Service de la Jeunesse participe à titre consultatif aux réunions de l'Assemblée générale".

Interrogé sur la nature de ce "Service de la Jeunesse", le délégué du ministre a répondu :

"Par Service de la Jeunesse, il faut entendre la définition qui est donnée du «service jeunesse» par l'article 1^{er} du décret du 28 avril 2004 relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoir."

Ce décret, en son article 1^{er}, 6/, définit "[l]e Service Jeunesse" comme le service du Gouvernement en charge de la jeunesse au sein de la "Direction Générale de la Culture". Ce faisant, la disposition en projet fait indirectement mention, sous une autre appellation, d'une administration ou d'un service du Gouvernement.

Or, comme la section de législation l'a maintes fois rappelé, il n'appartient pas au législateur de régler le fonctionnement des services de l'exécutif : en effet, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement dispose en propre d'une administration et d'institutions et il a le pouvoir

exclusif d'en régler l'organisation, les missions et le fonctionnement ⁽²⁰⁾. Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il suffit dès lors de prévoir que le Gouvernement désigne un ou plusieurs délégués pour assister aux réunions du ou des organes du Conseil, qu'il désigne.

L'article 11, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet appelle la même observation.

4/ Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il ne suffit pas d'exiger "un maximum de diversité sur le plan philosophique". La loi du pacte culturel exige l'association de toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle ⁽²¹⁾. L'article 10, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, sera adapté pour tenir compte de cette exigence.

5/ Le paragraphe 6 doit être complété avec les modalités de désignation des membres de l'assemblée générale, ainsi qu'avec les critères de diversité mentionnés dans la même disposition. Il est renvoyé à ce sujet à l'observation générale I et à l'article 3, § 3, alinéa 2, de la loi du pacte culturel.

6/ Au paragraphe 8, la section de législation n'aperçoit pas ce qu'il advient d'un mandat qui prendrait fin par démission volontaire ou par décès avant l'expiration du terme de deux ans et l'organisation consécutive d'une nouvelle élection (voir le paragraphe 7, première phrase de l'article 10, de l'avant-projet). Le texte en projet ne prévoit, en effet, pas la possibilité d'élire des suppléants. Dans le même ordre d'idée, la section de législation n'aperçoit pas comment combiner l'article 10, §§ 7 et 8, en projet, avec la possibilité que l'assemblée générale exclue en tout temps un membre, conformément à l'article 12, alinéa 2, de la loi du 27 juin 1921.

⁽²⁰⁾ Voir l'avis 37.973/4, donné le 19 janvier 2005 sur un avant-projet de décret relatif à la gestion et à la transparence des cabinets des ministres, à leur contrôle par le Parlement, à leurs relations avec les services de l'administration et à leur transmission (déposée par M. Cheron) (Doc., Parl. Com. fr., 2004-2005, n/ 53/2, pp. 4-15) sous l'observation I, 1 et l'avis 42.022/2, donné le 24 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mai 2007 relatif à l'enseignement en immersion linguistique (Doc., Parl. Com. fr., 2006-2007, n/ 392/1, pp. 40-50).

⁽²¹⁾ Voir l'article 3, § 1^{er}, et l'article 6, alinéa 1^{er}, de cette loi.

Enfin, il convient de prévoir que le membre de l'assemblée générale qui perd la qualité en vertu de laquelle il fait partie de l'assemblée générale, cesse de faire partie de celle-ci, si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

7/ Dans la deuxième phrase du paragraphe 10, les références à un Règlement d'ordre intérieur, et à l'approbation de celui-ci par le Gouvernement, seront omises. Il est renvoyé, sur ce point, à l'observation générale II.

Article 11

Compte tenu de l'observation préliminaire, la section de législation n'aperçoit pas non plus en quoi, en dérogation à l'article 13*bis* de la loi du 27 juin 1921 et au regard des contraintes résultant de la loi du pacte culturel, il peut être justifié que soit également membre du conseil d'administration, un secrétaire général dont le commentaire de l'article précise que cette personne sera "recruté[e] dans le cadre d'un contrat de travail par le Conseil de la Jeunesse Wallonie - Bruxelles" et bénéficiera d'un statut d'administrateur délégué.

Outre cette observation fondamentale, l'article 11 de l'avant-projet appelle également les observations qui suivent.

1/ Au paragraphe 1^{er}, les mots "selon les mêmes équilibres que ceux requis pour l'Assemblée générale" ne sont pas corrects : les équilibres ne sont pas tout à fait identiques, étant donné que le nombre de membres de l'assemblée générale n'est pas un multiple du nombre de membres élus du conseil d'administration. Ces mots doivent dès lors être omis, ce qui n'empêche pas que la loi du pacte culturel trouve aussi à s'appliquer à la composition de ce conseil d'administration ⁽²²⁾.

2/ Au même paragraphe, après les mots "d'initiatives collectives de jeunes", il convient d'ajouter les mots "agrées". Il est, en outre, renvoyé à la première observation relative à l'article 8.

⁽²²⁾ Il est renvoyé à l'observation générale I.

Article nouveau
(à insérer dans le chapitre III)

1. Alors que l'article 9 de l'avant-projet ⁽²³⁾ annonce l'existence d'un Secrétariat permanent ⁽²⁴⁾, la suite du Chapitre III ne fait aucune mention de celui-ci. Il y a lieu d'insérer un article nouveau (devenant le dernier article du Chapitre III), où seraient définis le rôle et la composition du Secrétariat permanent. Cette disposition devra préciser si le secrétaire général, visé à l'article 11, § 3, de l'avant-projet, dirige ce Secrétariat permanent.

2. Invité à préciser sous quel régime juridique le personnel du Conseil de la Jeunesse sera engagé, le délégué du ministre a répondu comme suit :

"Pour ce qui est de la gestion des ressources humaines, la volonté est de laisser à l'ASBL la plus grande autonomie possible dans le respect du prescrit légal. Dès lors, il appartient à l'ASBL de définir la politique du personnel et d'opérer des choix entre des engagements de personnel salarié sur fonds propres, les aides à l'emploi ...".

Pour que les personnes travaillant au Secrétariat permanent puissent être recrutées sous contrat de travail, il est nécessaire que le caractère privé de l'association sans but lucratif soit renforcé, ainsi qu'il est expliqué dans l'observation générale II ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Qu'il est suggéré d'omettre dans le présent avis, voir l'observation sous cette disposition.

⁽²⁴⁾ Le commentaire de l'article 9 mentionne "une équipe de permanents autour du Secrétaire général ...".

⁽²⁵⁾ En revanche, si le Conseil de la Jeunesse devait être considéré comme un organisme public, le recrutement par voie statutaire serait la règle et le recrutement par contrat de travail ne pourrait se faire que dans les limites de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Article 12

La division de cet article en paragraphes est inutile car ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa. Elle sera donc omise.

Article 13

1. À l'alinéa 1^{er}, 2/, il convient d'indiquer l'intitulé complet de la loi du 29 mars 1965 et de supprimer la mention de l'arrêté royal du 27 octobre 1967.

2. L'article 10 de la loi du pacte culturel, s'oppose à ce que le Gouvernement soit habilité à préciser la nature de l'aide logistique et administrative dont bénéficiera le Conseil de la Jeunesse. En vertu de la disposition précitée, c'est le décret lui-même qui doit définir les règles d'agrégation et d'octroi de subsides en espèces ou en nature dont bénéficie l'organisme culturel. L'article 13 sera adapté pour satisfaire à cette exigence.

Outre les considérations émises sous l'observation générale I, l'article 13 sera adapté pour satisfaire à l'exigence de l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du pacte culturel, en ce qui concerne les règles d'octroi de subsides en nature.

3. L'article 13, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, sera complété de manière à prévoir l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées, comme l'exige l'article 11, alinéa 1^{er}, troisième tiret, de la loi du pacte culturel.

4. A l'alinéa 2, les mots "et de contrôle" doivent être omis. En effet, le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions est déjà réglé par les articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État, rendus applicables aux Communautés par l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Article 14

1. En ce qui concerne le caractère excessivement large des habilitations contenues dans la première phrase de l'article 14, il est renvoyé à l'observation générale II.

2. La première phrase de l'article 14 - qui, en ce qui concerne l'agrément, fait en partie double emploi avec l'article 4, § 3, alinéa 3, de l'avant-projet - est en outre contraire à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du pacte culturel, qui dispose que les règles d'agrément et d'octroi de subsides ne peuvent être établies que par le décret. Il en va nécessairement de même en ce qui concerne les règles relatives à la suspension et au retrait de l'agrément. L'habilitation envisagée dans la première phrase de l'article 14 ne peut être maintenue que si le décret est complété par l'indication des règles essentielles relatives à la suspension et à la suppression de l'agrément.

3. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la nécessité de prévoir un recours contre les décisions visées à l'article 14. Ce recours devra notamment prévoir l'audition du Conseil de la Jeunesse avant qu'une des mesures envisagées à l'article 14 puisse être adoptée à son égard.

4. En ce qui concerne "les subventions visées à l'article 13", il est renvoyé à l'observation 4 formulée sous cet article, de sorte que ces mots doivent être omis.

5. Comme rappelé ci-dessus au sujet de l'article 10, § 3, il n'appartient pas au législatif de régler les missions des services de l'exécutif.

Pour le même motif, la dernière phrase de l'article en projet doit être omise.

Observation finale

À la différence d'autres langues, le français fait un usage mesuré de la majuscule.

L'avant-projet en abuse manifestement.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE