FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 44.959/2/V
DU 20 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 22 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant exécution du décret du 20 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des Maisons de jeunes, Centres de rencontres et d'hébergement et Centres d'information des jeunes et leurs fédérations", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Le préambule vise un avis du 8 mai 2008 de la Commission consultative des Centres de Jeunes (lire : la commission consultative des maisons et centres de jeunes, conformément à l'article 21 du décret du 20 juillet 2000 déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations, ci-après dénommé le "décret du 20 juillet 2000") qui ne figure pas au dossier transmis au Conseil d'État. La section de législation n'est donc pas en mesure de vérifier si cet avis a été régulièrement obtenu ni s'il s'agit bien d'un avis "conforme" comme le requiert une des habilitations que le projet met en oeuvre, à savoir l'article 1er, § 3, alinéa 1er, du décret du 20 juillet 2000.

2. Les annexes 9 à 12 du projet examiné sont élaborées en exécution des articles 16, § 2, 17, § 6, 18, § 2, et 18*bis*, § 2, du décret du 20 juillet 2000, et ce bien que le préambule du projet ne mentionne pas ces articles du décret comme fondement juridique au projet. Or, selon ces dispositions, les règles qui entendent les exécuter ne peuvent être adoptées que "sur proposition" de la commission consultative des maisons et centres de jeunes et, pour certaines d'entre-elles, qu'à la condition que ladite proposition ait elle-même été formulée "après consultation de la sous-commission de la politique culturelle d'égalité des chances" (article 16, § 2, du décret) ou "sur avis de la sous-commission de concertation sur l'information des jeunes" (article 17, § 6, du décret).

Aucune des pièces jointes au dossier n'atteste de ce que les annexes 9 à 12 auraient été élaborées sur la proposition de la commission consultative des maisons et centres de jeunes ni de ce qu'une telle proposition aurait elle-même été formulée après consultation ou sur avis des sous-commissions identifiées ci-avant.

3. Pour les raisons exposées dans l'avis 41.941/4, donné le 15 janvier 2007, sur l'avant-projet de décret devenu le décret du 9 mai 2008 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, le projet examiné, qui participe de l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française au sens de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, doit être soumis à l'avis du Conseil de la Jeunesse d'expression française de Belgique créé par l'article 1er 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.

Cet avis ne figure pas au dossier transmis au Conseil d'État.

4. L'auteur du projet s'assurera que les diverses formalités requises ont été correctement accomplies et il en fera mention dans le préambule de l'acte.

Examen du projet

Observations générales

Il n'y a pas lieu d'introduire dans le projet des dispositions qui concernent le fonctionnement purement interne de l'administration ou les relations entre celle-ci et le ministre.

Ainsi, il n'y a pas lieu de prévoir les délais dans lesquels les différents services administratifs se communiquent ou communiquent au ministre les dossiers.

Le projet sera dès lors adapté et simplifié, ce qui implique à tout le moins de réexaminer l'article 7, alinéa 4, seconde phrase, l'article 8, seconde phrase, les articles 10 à 12, l'article 13, alinéa 1er, l'article 14, l'article 17, alinéa 2, seconde phrase, l'article 20, alinéa 3, les articles 21 et 22, l'article 24, l'article 27, seconde phrase, l'article 29, alinéa 2, l'article 31, l'article 32, alinéas 2 et 3, l'article 34, l'article 35, *in fine*, l'article 37, seconde phrase, l'article 40, première et deuxième phrases, l'article 42, l'article 44, alinéa 1er, l'article 47, alinéa 2.

Observations particulières

Préambule

1. Comme certaines dispositions du projet ne peuvent trouver leur fondement que dans le pouvoir d'exécution du Gouvernement, il y a lieu d'insérer un alinéa 1er nouveau au préambule, faisant référence à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. L'alinéa 1er (devenant l'alinéa 2)du préambule doit être rédigé comme suit :

"Vu 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, les articles 1er, § 3, alinéa 1er, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 9, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 15, § 2, alinéa 2, inséré par le décret du 9 mai 2008, 16, § 2, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 17, § 6, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 18, § 2, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 18*bis*, § 2, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 20, § 2, alinéa 3, remplacé par le décret du 9 mai 2008, 37, alinéa 4, 44, § 1er, 1/, e), modifié par le décret du 9 mai 2008 et 51, alinéa 2, remplacé par le décret du 9 mai 2008;".

3. À l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 3), les mots "du Gouvernement de la Communauté française" doivent être insérés entre les mots "Vu l'arrêté" et les mots "du 20 décembre 2001".

4. À l'alinéa 3 (devenant l'alinéa 4), conformément au décret qui l'institue, il faut écrire "commission consultative des maisons et centres de jeunes" et non "Commission consultative des Centres de Jeunes".

5. L'alinéa 5 (devenant l'alinéa 6) doit être complété par la date à laquelle l'accord mentionné du Ministre du Budget a été obtenu, à savoir le 27 juin 2008.

6. Conformément au "Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires" (1), l'alinéa 6 (devenant l'alinéa 7) doit dorénavant être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 44.959/2/V du Conseil d'État, donné le 20 août 2008, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;".

7. À l'alinéa 7 (devenant l'alinéa 8), il faut écrire "Sur la proposition ...(la suite comme au projet)".

8. Le préambule doit être complété par un alinéa 9, rédigé comme suit : "Après délibération,".

---

(1) Une version électronique de ce guide est disponible sur le site internet du Conseil d'Etat sous l'onglet :
Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008, recommandation 36.1 et F 3-5-2, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [20 août 2008].

Dispositif

Article 1er

C'est l'article 15, § 2, alinéa 2, et non l'article 15, § 2, alinéa 3, qu'il faut mentionner.

Chapitre 2 et article 2

Les intitulés des subdivisions d'un texte réglementaire n'ayant pas de portée normative, c'est dans le dispositif même du projet qu'il y a lieu d'introduire les diverses définitions qui figurent actuellement dans l'intitulé du chapitre 2. En procédant de la sorte, la seule lecture de l'article examiné devra par exemple permettre d'identifier quelles sont les demandes qui sont évoquées dans l'article 2.

L'intitulé du chapitre 2 et l'article 2 seront revus en conséquence.

Article 2

Dès lors que l'arrêté en projet se donne pour objet de notamment régler, en exécution de l'article 9 du décret du 20 juillet 2000, remplacé par le décret du 9 mai 2008, la procédure et les modalités des diverses demandes qui y sont visées, c'est dans le projet qu'il convient de fixer ces règles. Dès lors, le "Service de la Jeunesse" ne peut être habilité à "communiquer" les modalités concernées aux divers demandeurs. Dans la même optique, le projet doit déterminer la liste des documents que l'auteur du projet estime nécessaire pour se prononcer sur les diverses demandes et non laisser aux demandeurs le soin de juger par eux-mêmes des documents qu'ils transmettront à l'autorité.

L'article 2 sera également revu à la lumière de la présente observation, qui vaut aussi pour l'article 3 du projet.

Article 5

La section de législation suppose qu'il est uniquement fait référence aux annexes 1 à 3 de l'arrêté. Il conviendrait de le préciser.

Article 8

La première phrase devrait plutôt être rédigée en ce sens que plus aucune demande n'est prise en considération après le 30 juin.

La même observation vaut mutatis mutandis pour les articles 17, alinéa 2, et 20, alinéa 2 du projet.

Article 13

À l'alinéa 2, plutôt que prévoir une fiction selon laquelle l'avis est réputé favorable dans l'hypothèse visée, il suffit d'indiquer qu'il sera passé outre à l'absence d'avis dans le délai déterminé.

La même observation vaut pour les articles 33, alinéa 2 et 43 du projet.

Articles 17 à 19

Les articles 17 à 19 du projet composent la section 2 du chapitr 2 du projet. Cette section porte l'intitulé "De la procédure à l'échéance du plan d'action".

Compte tenu de ce que le décret du 20 juillet 2000 dispose, en son article 15, § 2, alinéa 1er, que le "classement dans un dispositif principal vaut pour une durée indéterminée" et que l'alinéa 2 du même paragraphe prévoit uniquement que le Gouvernement "évalue régulièrement le plan d'action" et en tout cas au moins à sa date d'échéance, la section 2 devrait plutôt porter l'intitulé suivant "De l'évaluation du plan d'action".

En tout état de cause, examinés au regard des dispositions du décret qu'ils sont censés exécuter, les articles 17 à 19 appellent les observations qui suivent :

1/) à l'article 17, alinéa 2, la section de législation se demande quel est l'objet de la décision que vise cet alinéa : s'il s'agit de l'acte par lequel le Gouvernement procède à l'évaluation du plan d'action, il ne s'agit pas à proprement parler d'une décision puisque le décret n'attache pas d'effet particulier à cette évaluation; si, par contre, est visé par ce mot un retrait d'agrément (ou une descente de niveau) qui serait justifié par ce qu'aura révélé l'évaluation du plan d'action, la question ne doit pas être traitée à l'article 17 du projet puisqu'elle l'est déjà à l'article 37; par ailleurs, il semble ressortir de l'article 17 que l'initiative de soumettre le plan d'action à évaluation lorsqu'il arrive à échéance appartient à l'association agréée [(2)] de telle sorte qu'il suffirait à celle-ci de ne pas transmettre sa "demande d'évaluation" dans le délai prévu pour que son plan ne soit pas évalué; or, le décret du 20 juillet 2000 fait de l'évaluation du plan d'action à son échéance une obligation pour le Gouvernement; l'exécution de cette obligation ne s'accommode donc pas de l'initiative qui est laissée aux associations en cette matière; l'article 17 doit dès lors être fondamentalement repensé;

2/) la section de législation n'aperçoit pas la nécessité de l'article 19 dès lors qu'il règle une question faisant déjà l'objet de l'article 5 du projet.

Article 38

La règle figurant à l'alinéa 2 est inutile puisque l'alinéa 1er rend applicable aux procédures concernées l'article 36 du projet qui la prévoit déjà.

---

(2) En effet, en rendant notamment les articles 2 à 4 applicables "aux procédures prévues dans la présente section", l'article 17, alinéa 1er, du projet paraît vouloir indiquer que les associations doivent introduire une demande d'évaluation de leur plan.

Article 39

Les mots "pour faire appel de la décision" doivent être remplacés par les mots "pour introduire un recours contre celle-ci".

Article 43

La disposition prévoit que faute pour la Commission de donner son avis dans le délai de deux mois de la communication qui lui est faite de la proposition de décision du Service de la Jeunesse, son avis est réputé être conforme à ladite proposition. Cette présomption a pour effet de vider de son sens la garantie prévue à l'article 39 du projet qui consiste à permettre à l'association de demander à être entendue par la Commission.

En conséquence, il y a lieu de supprimer la phrase "À défaut de respecter ce délai, il est réputé être conforme à la proposition du Service de la Jeunesse".

Article 45

Dès lors qu'elle est prise sur recours, la décision visée dans cette disposition ne saurait être purement confirmative de la décision initiale, elle s'y substitue. Partant, l'article doit être rédigé en ce sens que la décision prise sur recours sort ses effets à la même date que celle à laquelle la décision dont recours a été notifiée. Cette formulation évitera de donner à tort à penser que la décision prise sur le recours confirmerait la première décision.

Article 48

1. La disposition examinée ne paraît pas permettre de déterminer les montants exacts des subventions accordées à partir des données énumérées dans l'article en question.

2. Au 2/, il faut viser l'annexe 13.

3. Au 4/, il convient d'éviter qu'une association dont le personnel complémentaire admissible à la subvention viendrait à diminuer ait intérêt à ne pas transmettre les renseignements demandés pour conserver une subvention calculée sur la base de données en personnel qui l'avantagerait. La dernière phrase sera revue à la lumière de la présente observation.

4. Dans le 4/, les mots "au littera 2" seront remplacés par les mots "au 2/".

Article 49

Les mots "à dater de l'entrée en vigueur du présent arrêté" sont superflus puisque la règle qui s'applique à défaut d'autres précisions est déjà celle-là.

Article 50

Il résulte de l'article 50 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1er, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Examen des annexes

1. L'auteur du projet paraît à certains égards perdre de vue qu'une annexe à un arrêté contient des dispositions de nature normative qui sont détachées du dispositif de l'arrêté pour en favoriser la lisibilité.

Elles doivent donc être rédigées dans un style qui sied à un texte normatif et il convient d'éviter de faire figurer dans une annexe des dispositions dont le seul but est de commenter les règles qui y sont déposées. L'instrument à utiliser à cette fin est en effet la circulaire administrative.

Le texte des différentes annexes sera réexaminé pour mieux se conformer à ces préceptes.

2. Il n'est pas d'usage qu'une annexe contienne elle-même une annexe. L'annexe 9 sera revue pour y incorporer le texte qui y est annexé.

3. L'annexe 13 constitue le support sur la base duquel seront calculées les subventions octroyées en application de l'article 44, § 1er, 1/, e), du décret du 20 juillet 2000 et de l'article 48 du projet examiné.

Dans ce contexte, on ne s'explique pas pourquoi cette annexe impose aux associations de "spécifier (...) la composition de l'emploi dans l'association (...) même si certains postes sont vacants momentanément" : en effet, les subventions qui sont envisagées à l'article 44, § 1er, 1/, e), du décret sont prévues pour du personnel effectivement occupé par les associations et non pour "une composition de l'emploi dans l'association" qui incorporerait des "postes vacants".

Observation finale

Plusieurs dispositions du projet utilisent l'expression impropre "jours calendrier" qui sont des anglicismes. Il y a lieu d'utiliser, le mot "jour(s)" ce qui signifie simplement le jour civil.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN