

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.780/4
DU 26 JANVIER 2009

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 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse", 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.

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 d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement, centres d'information des jeunes et de leurs Fédérations, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques 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 numéro 1 de l'avis cité (*Doc. parl.*, 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 être soumis à l'avis de la Commission consultative des organisations de jeunesse créée par l'article 10^{quater} du décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse et à l'avis du Conseil de la Jeunesse d'expression française 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 ⁽³⁾.

Comme certaines dispositions de l'avant-projet ont trait aux centres de jeunes et à la fédération des centres d'information des jeunes, il y a également lieu de solliciter l'avis de la commission consultative des maisons et centres de jeunes créée par l'article 21 du décret du 20 juillet 2000, précité.

Aucune des pièces jointes au dossier n'attestant que ces différents avis ont bien été recueillis, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au correct accomplissement de ces formalités.

Si, d'aventure, l'avant-projet examiné était modifié pour tenir compte de ces avis obligatoires qui resteraient 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.

⁽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.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, 364/1, pp. 41-45).

⁽³⁾ Sur l'éventuel futur remplacement du Conseil de la jeunesse d'Expression française par le Conseil de la Jeunesse de la Communauté française, voir l'avis 44.639/4, donné le 25 juin 2008, sur un avant-projet de décret "instaurant le Conseil de la Jeunesse Wallonie-Bruxelles" devenu le projet de décret "instaurant le Conseil de la Jeunesse de la Communauté française" (*Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2008-2009, n° 591/1, pp. 19-40).

Examen de l'avant-projet

Observations générales

I. L'imprécision des critères d'agrément et le risque d'arbitraire qui en découle

1. Comme son intitulé l'indique, l'avant-projet de décret à l'examen fixe les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse.

L'avant-projet de décret repose en substance sur un mécanisme organisant un agrément des organisations de jeunesse à deux niveaux. Pour être agréées dans ce que l'on pourrait qualifier de "régime général", les organisations de jeunesse doivent tout d'abord, d'une part, se livrer à des activités qui respectent les finalités déterminées par l'article 4 et, d'autre part, remplir des conditions générales d'agrément énoncées à l'article 5, dont la nécessité de disposer d'un plan d'actions quadriennal. Ensuite, les organisations de jeunesse qui répondent tout à la fois aux finalités attendues et aux critères généraux d'agrément sont classées en différentes catégories selon qu'elles satisfont ou non à des conditions particulières d'agrément qui sont propres à chacune des formes d'organisations de jeunesse envisagées par l'avant-projet. Au sens de l'avant-projet, les différentes formes d'organisations de jeunesse sont : les mouvements thématiques (article 6), les mouvements de jeunesse (article 7), les services de jeunesse (article 8), les fédérations d'organisations de jeunesse (article 9) et les fédérations de centres de jeunes (article 10).

Dans chaque catégorie particulière, les organisations de jeunesse sont réparties, en fonction de critères déterminés par l'article 14, dans différentes classes de financement. C'est sur la base de ces classes de financement qu'une subvention ordinaire annuelle de fonctionnement est accordée, dans les limites des crédits budgétaires, aux organisations de jeunesse (article 59). Elles bénéficient aussi d'une subvention annuelle ordinaire sous la forme d'une intervention dans les frais de rémunération (article 59).

À ce processus d'agrément "général" des organisations de jeunesse, viennent se superposer huit dispositifs particuliers (articles 15 à 32) qui font eux aussi l'objet de subventions spécifiques (articles 61 à 63) : il s'agit des dispositifs particuliers de soutien aux actions décentralisées et permanentes des mouvements de jeunesse (articles 16 à 18),

.../...

aux actions de formation et aux expertises pédagogiques (articles 19 et 20), aux actions d'animation en collaboration avec les écoles (articles 21 et 22), aux actions d'interpellation et de lutte active contre l'extrême droite (articles 23 et 24), aux actions de sensibilisation politique et étudiante à la participation citoyenne et à la démocratie (articles 25 et 26), aux actions destinées à des publics spécifiques (articles 27 et 28), aux actions d'éducation des jeunes aux médias (articles 29 et 30) et aux actions de "transversalité" et de partenariat entre organisations de jeunesse et centres de jeunes (articles 31 et 32).

2. Pour caractériser les différents concepts que l'avant-projet utilise, celui-ci recourt à des formules rédigées dans un langage socioculturel, parfois abscons pour les non-initiés. Or, le texte envisagé a pour vocation de prendre place dans l'ordonnancement juridique de la Communauté française et à s'adresser à une large catégorie de destinataires. Le caractère relativement indéterminé des critères que l'avant-projet retient conduira nécessairement à laisser un pouvoir d'interprétation extrêmement large aux autorités exécutives chargées de le mettre en oeuvre, ce qui ne peut que nuire à la sécurité juridique, être la source de contestations, et soulever certaines difficultés au regard du principe d'égalité qui, encore plus qu'en toute autre matière, domine pourtant les interventions de la puissance publique dans la vie culturelle. En outre, le pouvoir d'appréciation large laissé à l'autorité engendre un risque d'ingérence dans les orientations des associations et de leurs projets contraire aux principes de libertés d'opinion et d'association ⁽⁴⁾.

Pour ne prendre que quelques exemples illustrant l'observation, sont à critiquer, parmi d'autres du même genre, les dispositions suivantes qui, toutes, sont au coeur des règles qui gouvernent l'agrément des organisations de jeunesse ou qui définissent les dispositifs qui seront admis aux subventions :

- à l'article 2, 4/, on se demande ce que sont des "missions de (...) mutualisation permettant de gérer collectivement des activités ou des emplois";

⁽⁴⁾ En ce sens, en des termes très sévères quant à l'exigence de clarté et de précision d'un texte normatif, voir l'observation générale I de l'avis 35.059/2, donné le 19 mai 2003, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente. Cette observation s'applique *mutatis mutandis* à l'avant-projet dès lors que celui-ci procède d'une inspiration similaire.

- à l'article 4, 1/, on se demande ce que recouvrent concrètement les notions "de participation active" et de "mise en oeuvre (...) promotion de pratiques socioculturelles", plus particulièrement, en ce qui concerne le degré et la mesure de l'"activité" à prendre en considération
- à l'article 4, 2/, on se demande ce que sont des "lieux en rupture avec les logiques marchandes" et "une éducation active par les pairs";
- à l'article 5, § 1^{er}, 3/, on se demande ce que recouvre le "champ des Politiques socioculturelle[s]";
- à l'article 5, § 1^{er}, 7/, la notion d'"équipe d'animation" n'est pas définie, de telle sorte qu'une organisation de jeunesse ne connaît pas les critères exacts qu'elle doit respecter pour que l'encadrement des jeunes, qu'elle met en place, soit bien considéré comme une équipe d'animation au sens de cette disposition;
- il n'est pas aisé de déterminer la portée concrète de l'article 6, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, sachant surtout que ces dispositions devront faire l'objet d'une application égalitaire dans les pratiques d'agrégation;
- à l'article 6, alinéa 1^{er}, 4/, au lieu d'imposer que le "parcours" des membres adhérents "s'inscri[ve] dans la durée", ne serait-il pas plus précis, et donc juridiquement plus recommandable, de prévoir que l'organisation de jeunesse doit compter parmi ses membres une proportion X de membres régulièrement affiliés depuis Y années ou mois ?;
- à l'article 6, alinéa 2, a), on se demande ce que recouvre le concept "d'animation directe des jeunes";
- à l'article 6, alinéa 2, b), il serait éclairant que le commentaire des articles décrive un exemple d'une activité concrète menée par une organisation de jeunesse et qui pourrait être considérée comme une activité visant à "permettre aux jeunes de s'exprimer (contenu), les initier à des modes d'expression (contenant) et les aider à communiquer leurs points de vue en articulant le contenu et le contenant individuellement et collectivement";

- à l'article 7, alinéa 1^{er}, 4/, les mots "l'ancrage dans les réalités locales" sont fort indéterminés;
- à l'article 8, 1/, on se demande comment l'on mesure les caractères "actifs, responsables et critiques" des citoyens et ce que recouvre une définition "des modes d'actions particuliers en relation avec les spécificités d'actions" que les organisations de jeunesse mettent en oeuvre;
- à l'article 8, 2/, b), on se demande ce que sont "des modes d'expression socioculturels";
- à l'article 16, qu'est-ce qu'une structure de soutien au sens de cette disposition ?;
- à l'article 22, 5/, qu'est-ce qu'une activité qui doit "s'inscrire de manière exclusive dans une logique de continuité" ?;
- à l'article 23, on se demande ce que recouvre le concept de "lutte active" contre l'extrême droite et ce qui le distingue du concept "d'interpellation" de cette même extrême droite; plus fondamentalement, il y aurait lieu de viser l'ensemble des mouvements extrémistes, à savoir ceux qui, à l'instar de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, montrent de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordant leur hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955 et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique.
- à l'article 25, on se demande ce que recouvre exactement le concept de "sensibilisation politique et étudiante à la participation citoyenne et à la démocratie";
- aux articles 27 et 28, on se demande quand une activité peut être jugée "spécifique" au sens de ces articles et ce que sont, par exemple, les "milieux populaires" au sens de l'article 28.

.../...

2. Il en va d'autant plus ainsi que non seulement l'attribution d'un agrément mais également l'octroi de transferts financiers, fondés partiellement sur des critères non objectivables, c'est-à-dire qu'ils dépendront soit d'une appréciation unilatérale de l'administration, soit, pire encore, d'une négociation individuelle de chaque association agréée avec l'administration pour déterminer le contenu d'un projet qui donne lieu à l'octroi d'une subvention, sont difficilement compatibles avec le respect des articles 10 et 11 de la Constitution et des dispositions de la loi du 16 juillet 1973, examinées plus en détail dans le point III qui suit.

Il s'agit, en effet, de principes fondamentaux de légalité qui sont indispensables pour que le législateur exerce pleinement ses attributions sans les abandonner à des applications ponctuelles, fruits de pratiques non transparentes, indispensables aussi pour une application uniforme d'une législation non discriminatoire, indispensables enfin pour permettre au juge civil ou administratif d'assurer le respect du décret ainsi que des normes juridiques supérieures.

L'avant-projet de décret est loin de satisfaire aux exigences minimales en la matière.

Il se déduit de ce qui précède que l'avant-projet devrait être soigneusement relu en vue de caractériser avec plus de précision, d'une part, les réalisations qu'il entend promouvoir par l'allocation de subventions aux organisations de jeunesse agréées et, d'autre part, les critères dont il use à cet effet.

II. La mise en oeuvre par l'avant-projet des exigences déduites de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques

1.1. L'avant-projet examiné doit se conformer aux principes posés par la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après dénommée : la loi du 16 juillet 1973). À cet égard, il convient d'être spécialement attentif aux règles qui suivent.

1.2. En tant que l'avant-projet fixe des conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse, il est soumis aux articles 10 et 11 de la loi du 16 juillet 1973 qui disposent comme suit :

"Art. 10. 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.

En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget.

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 d'un subside 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."

1.3. En tant que l'avant-projet crée une Commission consultative des organisations de jeunesse, il répond à l'exigence déduite des articles 3, § 1^{er}, et 6 de la loi du 16 juillet 1973, qui imposent à l'autorité publique, en l'espèce la Communauté française, d'associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de sa politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques en ayant recours à un organe ou une structure de consultation et de concertation. Dans le cadre de la création de la Commission consultative des organisations de jeunesse (articles 37 et suivants de l'avant-projet), la Communauté française doit veiller à ce que les règles de composition de la commission concernée soient conformes à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 qui énonce que :

"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."

1.4. En son article 3, § 2, la loi du 16 juillet 1973 fixe elle-même ce qu'est une tendance idéologique au sens de ses articles 6 et 7 et comment sa représentation est déterminée : une tendance est "fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société" et elle doit être associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle lorsqu'elle est "présente au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique", en l'espèce le Parlement de la Communauté française.

1.5. Quant aux organisations représentatives agréées et aux groupements utilisateurs au sens des articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973, l'article 3, § 3, de la même loi précise ce qui suit :

"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."

2. L'avant-projet paraît se méprendre sur la portée des exigences qui se déduisent de la loi du 16 juillet 1973. En effet, son article 5, § 3, traite de la représentation des tendances idéologiques au sens de l'article 3, § 2, de la loi du 16 juillet 1973 dans le chapitre du décret qui porte sur l'agrément des organisations de jeunesse. Or, l'article 5 du décret fixe des conditions générales d'agrément des organisations de jeunesse centrées sur les activités mises en oeuvre par celles-ci dans le cadre de leur plan quadriennal et ce en vue de leur octroyer *in fine* les subventions visées à l'article 59 de l'avant-projet. Cet

agrément s'inscrit donc dans le cadre de "l'activité culturelle" de la Communauté française entendue au sens du chapitre V de la loi du 16 juillet 1973 ⁽⁵⁾. Trouvent donc uniquement à s'y appliquer, d'une part, l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 en ce qui concerne les règles d'agrément et, d'autre part, les articles 10 et 11 de la même loi en ce qui concerne les règles de subventionnement qui y sont liées.

L'auteur de l'avant-projet omet donc de voir que la représentation des tendances idéologiques au sens de l'article 3, § 2, de la loi du 16 juillet 1973 a en vue, non pas l'agrément et le subventionnement des activités menées par ces tendances dans la vie culturelle en Communauté française, mais leur participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle de la Communauté française par leur association obligée à l'organe de concertation et de consultation dont les avis sont requis en cette matière.

La disposition finale de l'article 5, § 3, de l'avant-projet et les règles de composition de la commission consultative des organisations de jeunesse fixées à l'article 38 de l'avant-projet confirment cette méprise. D'une part, l'article 5, § 3, de l'avant-projet précise que les organisations de jeunesse qui ne remplissent pas les conditions posées par le décret pour être agréées, et donc subventionnées, le sont néanmoins "au maximum en classe 3" si leur "caractère représentatif" découle "de l'article 3, § 2, de la loi du Pacte culturel". Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet agit donc comme si le but poursuivi par la reconnaissance obligée des tendances idéologiques était de leur octroyer des subventions en faveur des activités concrètes que les associations qui se revendiquent de ces tendances accomplissent dans la vie culturelle. D'autre part, à l'article 38, § 1^{er}, de l'avant-projet, il n'est prévu, au sein de la Commission consultative des organisations de jeunesse, aucune représentation des organisations de jeunesse qui, en application de l'article 3, § 2, de la loi du 16 juillet 1973, revendiqueraient d'être considérées comme représentatives d'une tendance alors qu'une telle représentation est requise conformément à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973.

⁽⁵⁾ Comparez avec les conditions particulières d'agrément prévues à l'article 9 pour les fédérations d'organisations de jeunesse. Ces conditions sont non seulement des conditions d'agrément au sens de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 mais aussi des critères de reconnaissance d'organisations représentatives au sens de l'article 3, § 3, de la loi du 16 juillet 1973 puisque les fédérations d'organisations de jeunesse assurent, conformément à l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973, "la représentation des groupements utilisateurs" au sein de la Commission consultative des organisations de jeunesse.

Tels qu'ils sont conçus, les articles 5, § 3, et 38 de l'avant-projet méconnaissent la loi du 16 juillet 1973 et doivent être réexaminés afin que l'avant-projet satisfasse aux règles applicables en la matière ⁽⁶⁾.

3. Il est renvoyé pour le surplus à l'observation générale 4 sous le point III, à l'observation 1 sous l'article 37 de l'avant-projet et à l'observation sous les articles 46 à 58.

III. Le respect des règles en matière d'octroi de subventions

1. Pour que des règles organiques d'octroi de subventions dans le domaine culturel soient juridiquement admissibles, il faut que le législateur veille à définir lui-même les éléments essentiels du régime mis en place.

Au regard de ce principe et compte tenu des exigences spécifiques qui résultent du respect de la loi du 16 juillet 1973, telles qu'elles viennent d'être rappelées, les délégations accordées au Gouvernement par plusieurs dispositions de l'avant-projet sont trop larges.

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

- a) les critères à mettre en oeuvre par le Gouvernement pour octroyer la subvention visée à l'article 36, alinéa 2;
- b) le montant de l'intervention dans les frais de rémunération des permanents : l'article 59, alinéa 2, prévoit en effet que le montant de l'intervention dans les frais de rémunération des permanents est déterminé sur la base des indices de financement prévus à cet alinéa mais s'abstient de fixer le taux ou le montant réel de cette intervention;

⁽⁶⁾ L'article 57, 1/, de l'avant-projet n'infirmé pas cette conclusion.

- c) les compléments à apporter aux tableaux des articles 14 et 59, qui sont au coeur du subventionnement général instauré par l'avant-projet, en vue de permettre "l'évolution des subventions" envisagée par l'article 60 de l'avant-projet;
- d) les conditions à remplir par les bénéficiaires pour que le Gouvernement puisse leur octroyer les subventions prévues à l'article 61, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, et le taux de ces subventions;
- e) les conditions à remplir par les organisations de jeunesse pour que le Gouvernement puisse leur octroyer les subventions prévues à l'article 62 de l'avant-projet ainsi que le montant ou le taux "de l'intervention dans les rémunérations d'un mi-temps de permanent";
- f) la formule de l'indexation dont il est question à l'article 64;
- g) les critères que le Gouvernement devra mettre en oeuvre, d'une part, pour déterminer que le "volume d'activités" d'une organisation de jeunesse "ne diminue pas de manière significative" et, d'autre part, pour "diminuer" la subvention globale visée à l'article 65, alinéa 3, la même observation valant aussi *mutatis mutandis* pour l'article 81;
- h) la détermination du nombre d'emplois admissibles à la subvention dans le cadre de l'article 67;
- i) les éléments essentiels de la subvention visée à l'article 75; en l'état, le texte est d'ailleurs obscur car si la subvention "couvre les charges de fonctionnement et de personnel" on ne comprend alors pas pourquoi elle devrait être calculée "sur la base de la classe des O.J.";
- j) les modalités du classement des organisations de jeunesse, visé à l'article 82, alinéa 2.

En outre, certaines dispositions prévoient que des subventions "peuvent" être octroyées dans un certain nombre de cas ⁽⁷⁾. Sauf à considérer qu'il s'agirait d'un droit dont le décret fixe lui-même les conditions d'octroi, auquel cas, les mots "peuvent bénéficier" doivent être remplacés par le mot "bénéficiaire", le décret doit fixer tous les éléments essentiels des subventions qu'il envisage.

2. Sous certains aspects, les mécanismes de subventionnement envisagés méconnaissent le principe constitutionnel d'annualité budgétaire, car il paraît résulter du caractère quadriennal du plan d'actions que l'agrément d'une organisation de jeunesse qui doit obligatoirement présenter un tel plan, impliquera un droit à une subvention annuelle pendant toute la durée de ce plan si les crédits budgétaires le permettent. Certaines dispositions de l'avant-projet empiètent quant à elles sur les prérogatives du législateur budgétaire en déterminant des enveloppes budgétaires minimales ou maximales pour les années futures ⁽⁸⁾.

Ainsi dans son avis 41.111/2, donné le 25 septembre 2006, sur l'avant-projet devenu le décret du 26 avril 2007 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant ⁽⁹⁾, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante :

"Il résulte de l'article 4, §§ 1^{er} et 5, alinéa 2, que l'avant-projet entend fixer le montant annuel que la Communauté française consacrera aux investissements en équipement jusqu'en 2013.

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Il en va de même du principe de la spécialité budgétaire. Comme l'article 4 de l'avant-projet lierait le législateur budgétaire pour l'avenir, il doit donc être omis dans la mesure où, méconnaissant

⁽⁷⁾ Voir ainsi les articles 33 à 35 de l'avant-projet.

⁽⁸⁾ Voir les articles 59, alinéa 4, et 61, alinéa 1^{er}.

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 383/1, pp. 19-25.

ce principe de l'annualité budgétaire, il aurait pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement [...]⁽¹⁰⁾"

La même observation vaut pour l'article 59, alinéa 4, de l'avant-projet de décret à l'examen ⁽¹¹⁾.

L'article 85 appelle la même critique dans la mesure où, en son alinéa 3, il procède, en dehors de tout cadre budgétaire, à des autorisations de liquidation de subventions à charge d'exercices budgétaires futurs de 2010 à 2012, lesquelles n'auraient par ailleurs fait l'objet d'aucun engagement budgétaire ni comptable. L'alinéa 5 qui prévoit que "cette subvention exceptionnelle est octroyée sous réserve des crédits budgétaires

⁽¹⁰⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Voir en ce sens, notamment, l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre, session 2001/2002, n/ 1870/1); l'avis 38.186/4, donné le 23 mars 2005, sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n/ 1969/1); l'avis 38.186/4, précité; l'avis 39.782/2, donné le 15 février 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 19 mai 2006 relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n/ 244/1); l'avis 39.800/2, donné le 8 mars 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n/ 251/1); l'avis 39.994/4, donné le 22 mars 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un "chèque sport" (Doc. P.C.F., session 2005/2006, n/ 262/1).

Voir également l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, dont l'entrée en vigueur est, en ce qui concerne la Communauté française, reportée au 1^{er} janvier 2007 par un arrêté royal du 18 mars 2004.

⁽¹¹⁾ Voir l'avis 43.801/2, donné le 13 novembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret-programme du 13 décembre 2007 portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, l'enseignement technique et professionnel, le financement des universités, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française sur les produits financiers de la RTBF et les infrastructures sportives (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2007-2008, n/ 480/1, pp. 26-33).

disponibles (...) ne rend pas le mécanisme envisagé compatible avec le respect des principes constitutionnels et budgétaires rappelés dans les avis précités.

Il y a donc lieu de revoir fondamentalement les dispositions concernées afin de laisser au seul législateur compétent, à savoir le législateur budgétaire, la mission de déterminer annuellement la hauteur des moyens d'engagement et de paiement qu'il autorise.

3. L'avant-projet instaure certaines règles à caractère transitoire ⁽¹²⁾ ou autre ⁽¹³⁾ dont l'objet vise manifestement à retarder les effets éventuellement néfastes du nouveau décret sur les subventions dont bénéficient actuellement les organisations de jeunesse. De manière générale, ces mesures transitoires s'avèrent difficiles à lire et à comprendre aisément, même s'il est patent qu'elles sont empreintes de la volonté que les bénéficiaires actuels de subventions ne perdent rien d'un point de vue financier dans un futur relativement proche. Il n'est pas toujours certain qu'un tel objectif puisse être poursuivi dans le respect du principe d'égalité, si des discordances importantes venaient à apparaître entre les organisations qui satisfont aux critères du nouveau décret et celles qui n'y satisfont pas mais bénéficient néanmoins de subventions garanties. La marge est en effet étroite entre le légitime souci de ne pas désorganiser un secteur et la création involontaire de rentes de situation. Compte tenu des éléments d'information dont il dispose, le Conseil d'État n'est en tout état de cause pas en mesure de s'assurer que l'ensemble des mesures transitoires sont bien sur ce point conformes au principe d'égalité, raison pour laquelle il ne peut que recommander à l'auteur de l'avant-projet d'être particulièrement vigilant sur cette question.

4. L'article 5, § 1^{er}, 3/, de l'avant-projet envisage la reconnaissance d'organisations de jeunesse dont les activités toucheraient "l'ensemble de la Communauté française".

⁽¹²⁾ Voir les articles 7, alinéa 2, et 81 à 85.

⁽¹³⁾ Voir l'article 14, § 8, ou l'article 65 qui traite des fusions d'organisations de jeunesse.

Les subventions accordées à de telles organisations doivent être conformes à l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973. Aucune disposition de l'avant-projet ne garantit que tel est bien le cas, étant donné que la subvention "ordinaire" prévue par l'article 59 de l'avant-projet se limite à une subvention pour frais de personnel et pour frais de fonctionnement mais n'octroie pas un subside pour des activités effectivement prestées, comme l'exige pourtant l'article 11 précité.

5. Les articles 70 à 75 de l'avant-projet fixent un ensemble de règles relatives à la liquidation, les justifications, la suspension ou le retrait des subventions.

En cette matière, conformément à l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Communauté française est soumise aux articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes, qui est entrée en vigueur pour la Communauté française le 1^{er} janvier 2009 en application d'un arrêté royal du 7 juin 2007 ⁽¹⁴⁾.

Certaines des dispositions citées confirment simplement ce qui découle déjà de la loi du 16 mai 2003 ⁽¹⁵⁾. D'autres prévoient des règles moins contraignantes que celles reprises dans la loi précitée, ou peuvent être lues en ce sens ⁽¹⁶⁾.

Dans le premier de ces cas, les dispositions de l'avant-projet sont inutiles et doivent être omises. Dans le second, elles ne peuvent être adoptées par l'auteur de l'avant-projet que sur le fondement de la théorie des pouvoirs implicites. Il convient d' étoffer le commentaire des articles en vue d'y démontrer que les conditions du recours

⁽¹⁴⁾ Il s'agit de l'arrêté royal reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes.

⁽¹⁵⁾ Voir l'article 72 de l'avant-projet.

⁽¹⁶⁾ Voir les articles 70, alinéa 2, 74 et 75 qui organisent un régime plus souple que celui repris à l'article 13 de la loi du 16 mai 2003, précitée.

à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies. La simple évocation de "raisons sociales liées aux spécificités du secteur" est peu satisfaisante à cet égard, car une telle formulation paraît relever de la clause de style.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Aucune disposition n'imposant à la Communauté française d'indiquer dans le dispositif de ses décrets la matière que ceux-ci entendent régler, l'article 1^{er} sera omis car la mention de l'objet d'un acte est comme telle dépourvue de caractère normatif ⁽¹⁷⁾.

Article 2

1. Au 1/, eu égard aux activités qui sont assignées aux organisations de jeunesse agréées en application de l'avant-projet, la question se pose de savoir s'il est bien raisonnable de considérer que dès qu'il a trois ans, un enfant puisse déjà être un "jeune" au sens de l'avant-projet ⁽¹⁸⁾.

À l'inverse, considérer qu'une personne qui a atteint l'âge de 30 ans puisse encore, en qualité de "jeune", être envisagée comme destinataire des activités que l'avant-projet entend mettre en valeur étonne, et ce d'autant plus que le soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente prévu par le décret du 17 juillet 2003

⁽¹⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 87 à 93, www.conseildetat.be, (26/01/2008).

⁽¹⁸⁾ L'auteur de l'avant-projet veillera à prendre en considération la détermination de l'âge en fonction des dispositions du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "ONE", en particulier l'article 6, §§ 1^{er} et 2, et de l'arrêté du 27 février 2003 du Gouvernement de la Communauté française portant réglementation générale des milieux d'accueil, notamment l'article 2.

portant cet intitulé repose sur des principes d'inspiration identique à ceux de l'avant-projet mais cette fois à l'attention des adultes qui, à l'instar des jeunes visés par l'avant-projet et pour reprendre l'éclairante expression figurant dans son exposé des motifs, seraient en recherche de "lieux d'investissement et de militance".

Compte tenu des objectifs que poursuit l'avant-projet de décret, étant donné que l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles distingue la matière de l'éducation permanente, visée en son 8/, de celle de la jeunesse, visée en son 7/, et qu'il est communément admis que la première s'adresse aux adultes alors que la seconde s'adresse aux jeunes, il est difficile, même si la notion de "jeunes" est déjà définie, mais dans d'autres contextes, comme visant "une ou des personnes de moins de 30 ans" ⁽¹⁹⁾ de faire fi du sens commun des mots qui veut que l'adulte est la personne qui a terminé sa croissance et qui se situe entre l'adolescence et la vieillesse alors que la jeunesse désigne chez les personnes le temps de vie qui se situe entre l'enfance et le moment de l'acquisition de la maturité. Par conséquent, dès lors que l'action associative offrant des lieux d'investissement et de militance aux personnes adultes est déjà soutenue financièrement par la Communauté française dans le cadre de ses politiques en matière d'éducation permanente, et même si l'article 4, 7/, de l'avant-projet exclut que des organisations de jeunesse agréées dans le cadre de l'avant-projet soient reconnues dans le cadre du décret du 17 juillet 2003 précité, l'exposé des motifs devrait justifier pourquoi il s'avère nécessaire que les personnes adultes âgées de 21 à 30 ans puissent être aussi envisagées comme des destinataires de l'avant-projet en leur prétendue qualité de "jeunes".

En conclusion des observations qui précèdent, l'auteur de l'avant-projet réexaminera s'il est bien justifié que les jeunes au sens du décret soient "les personnes âgées de 3 à 30 ans".

2. Au 5/, g), il est prévu que la "zone d'action" au sein de laquelle les organisations de jeunesse agréées et subventionnées déploient leurs activités peut être située "en dehors des territoires de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale".

⁽¹⁹⁾ Voir, par exemple, l'article 1^{er}, 1/, du projet de décret "instaurant le Conseil de la Jeunesse de la Communauté française", précité.

Sur la forme, l'utilité de cette disposition n'apparaît pas, car l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9/ et § 2, n'englobe pas la zone visée à l'article 2, 5/, g), parmi les zones dans lesquelles l'activité des organisations de jeunesse doit se déployer pour qu'elles puissent être agréées. La zone concernée n'intervient donc pas comme un des critères sur lesquels repose le dispositif d'agrément et de subventionnement des organisations de jeunesse instauré par le décret en projet, ce qui n'empêche pas que, curieusement, les sept zones soient parfois visées par l'avant-projet, comme à l'article 30, 3/.

Sur le fond, selon l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets de la Communauté française ont, dans les matières culturelles, force de loi dans la région de langue française, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Il se déduit de cette disposition qu'en tout état de cause la Communauté française ne pourrait agréer et subventionner des organisations de jeunesse établies en région bilingue de Bruxelles-Capitale si l'essentiel des activités de celles-ci se déroulait dans la zone visée à l'article 2, 5/, g), de l'avant-projet. En ce cas, en effet, il ne serait plus possible de soutenir qu'une telle organisation devrait, en raison de ses activités, être considérée comme se rattachant exclusivement à la Communauté française. À le supposer utile, c'est donc sous cette réserve que le 5/, g), doit être lu. Tel semble d'ailleurs être le sens qu'il convient de donner à cette disposition à la lecture du commentaire de l'article 2, en particulier son alinéa 4.

3. Au 7/, c'est l'article 38 qu'il convient de viser, et non l'article 28.

4. Le décret empiéterait sur les compétences du pouvoir exécutif s'il désignait lui-même le service de l'administration chargé du suivi de l'avant-projet. Par conséquent, au 8/, il faut écrire "les services désignés par le Gouvernement" et non "les Services du Gouvernement en charge de la Jeunesse au sein de la Direction générale de la culture".

5. Au 10/, la section de législation n'aperçoit pas la portée des mots "directement ou indirectement". Le commentaire de l'article devrait l'expliciter.

Dans la même disposition, c'est à l'article 7 qu'il faut renvoyer et non à l'article 9.

6. Au 11/, c'est à l'article 6 qu'il faut renvoyer, et non à l'article 8.

7. Au 12/, le commentaire des articles devrait expliciter ce qu'il faut entendre par les mots "jeunes inscrits régulièrement" et par le mot "actifs".

Article 3

Plutôt qu'aux articles 8 à 12, c'est aux articles 6 à 10 qu'il faut renvoyer.

Article 4

Eu égard à l'article 27 de la Constitution qui consacre le principe de la liberté d'association, nul ne peut être contraint de s'associer contre son gré. Il n'y a dès lors pas lieu, dans la phrase liminaire, d'évoquer des "associations volontaires de personnes physiques ou morales" mais des "associations de personnes physiques ou morales".

Article 5

1. En ce qui concerne les références que l'article 5, § 1^{er}, fait aux dispositions de la loi du 16 juillet 1973, il est renvoyé à l'observation générale II.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans la phrase liminaire, il faut renvoyer aux articles 6 à 10, et non 8 à 12.

.../...

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'assurer la présence dans les organes sociaux d'au moins 2/3 de "jeunes" au sens de l'avant-projet, il est contradictoire de préciser que ceux-ci devraient être âgés "de moins de 35 ans" alors que l'article 2, 1/, définit les jeunes comme étant des "personnes âgées de 3 à 30 ans" ⁽²⁰⁾.

S'il s'agit en réalité de viser des personnes de "moins de 35 ans", il faut rédiger la disposition en ce sens. Il convient en outre que l'auteur de l'avant-projet puisse dûment justifier la limite d'âge ainsi prévue au regard de la prohibition de toute discrimination fondée sur l'âge.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, il est fait référence à la nécessité pour les organisations de jeunesse de disposer d'un plan d'actions quadriennal. Le commentaire de cette disposition contient d'importantes précisions sur le contenu de ce plan qui devraient être traduites dans le dispositif de l'avant-projet.

5. Indépendamment du fait qu'il a été expliqué dans les observations générales que la représentation des tendances au sens de la loi du 16 juillet 1973 ne poursuit pas l'objectif d'agréer des organisations représentant ces tendances dans le but de subsidier les activités qu'elles mènent, la section de législation ne s'explique pas pourquoi la dérogation envisagée au paragraphe 2 n'est pas étendue à l'ensemble des organisations de jeunesse dont le siège se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le commentaire de l'article veillera à s'en expliquer.

6. Il est renvoyé à l'observation générale II pour ce qui concerne l'article 5, § 3, de l'avant-projet.

⁽²⁰⁾ Voir à ce sujet l'observation 1 formulée sous l'article 2.

Article 6

1. La condition visée à l'alinéa 1^{er}, 3/, ne présente aucun intérêt puisqu'elle n'a pas d'effet concret : aucune organisation ne pourrait en effet être écartée sur son fondement dès lors que l'action d'un groupement s'exerce nécessairement ou bien dans le particulier ou bien dans le général. Le 3/ doit donc être omis.

2. À l'alinéa 1^{er}, 4/, pour le motif exposé sous l'article 4, les mots "sur base volontaire" doivent être omis.

3. À l'alinéa 2, les mots "Ces missions" ne sont pas adéquats car l'alinéa 1^{er} traite de conditions et non de missions.

Article 7

L'alinéa 2 est une disposition transitoire et doit donc trouver sa place sous le chapitre XII.

S'agissant du caractère obscur des dispositions transitoires, il est renvoyé à l'observation générale III, 3.

Par ailleurs, la délégation que contient cette disposition de déterminer les modalités de sa mise en oeuvre après avis de la C.C.O.J. n'est pas admissible au regard des exigences de la loi du 16 juillet 1973. À cet égard, il est renvoyé à l'observation générale II.

Article 10

L'article examiné détermine des conditions particulières en vue de l'agrément d'une organisation de jeunesse en tant que "fédération de centres de jeunes".

La matière de l'agrément des fédérations de centres de jeunes étant déjà réglée par le 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'informations des jeunes et de leurs fédérations, la section de législation n'aperçoit pas comment le décret en projet entend s'articuler avec le décret du 20 juillet 2000 précité. On l'aperçoit d'autant moins que l'article 10, alinéa 1^{er}, 1/, de l'avant-projet dispose que pour être agréée au sens de l'avant-projet, une fédération de centres de jeunes doit être agréée en application de l'article 8 du décret du 20 juillet 2000, précité. Or, d'une part, une fédération agréée en application de cet article 8 assure la représentation d'associations agréées dans le cadre du même décret et, d'autre part, l'article 1^{er}, § 1^{er}, 6/, de ce décret subordonne l'agrément d'une association dans le cadre du décret du 20 juillet 2000 au fait qu'elle n'est pas reconnue dans le cadre du décret du 20 juin 1980 que l'avant-projet a vocation à remplacer. La section de législation ne voit donc pas très bien comment une association soumise à l'avant-projet pourrait être une "fédération de centres de jeunes" agréée dans le cadre du décret du 20 juillet 2000 si le décret du 20 juillet 2000 interdit que les fédérations de centres de jeunes qu'elle reconnaît fédèrent des associations qui sont agréées dans le cadre de l'avant-projet ⁽²¹⁾.

Il convient de clarifier l'articulation entre ces deux textes et d'expliquer pourquoi les "fédérations de centres de jeunes" doivent être agréées et subventionnées sur le fondement de deux décrets réglant des objets différents.

Article 11

La finale du 5/ n'est pas intelligible. Le texte doit être corrigé sur ce point.

⁽²¹⁾ L'article 80 de l'avant-projet énonce en substance que dans tous les textes existants, la référence au décret du 20 juin 1980 doit se lire comme une référence à l'avant-projet. Voir à cet égard, l'observation formulée sous cet article.

Article 12

1. À l'alinéa 1^{er}, le mot "encourue" doit être remplacé par le mot "écoulée".

2. Le sens de la dernière phrase de l'alinéa 2 est obscur. L'auteur de l'avant-projet en précisera la portée dans le commentaire de l'article.

Article 13

1. La section de législation n'aperçoit pas ce qui distingue l'évaluation visée à l'article 13, alinéa 1^{er}, de celle qui est visée à l'article 12, alinéa 2. S'il s'agit d'une même évaluation les deux alinéas devraient être fusionnés.

2. À l'alinéa 2, le fait qu'un changement de classe ne puisse se produire que dans les deux classes de financement immédiatement inférieures ou supérieures ne paraît guère conforme au principe d'égalité si l'organisation répond aux critères requis pour être classée dans une nouvelle classe autre que celles-là.

Article 14

1. Les tableaux repris à l'article 14 sont difficilement compréhensibles. En effet :

- a) Quelle classe de financement se verra attribuer un mouvement thématique qui disposerait de quatre travailleurs au sens de l'article 14, § 1^{er}, de 900 membres au sens de l'article 14, § 2, 1/, a), de 193 groupes locaux au sens de l'article 14, § 2, 1/, b), et qui accompliraient 314 activités au sens de l'article 14, § 2, 2/ ?
- b) Pour l'ensemble des tableaux, il y a lieu de préciser que l'on est classé dans une classe de financement lorsque l'on atteint le chiffre qui justifie le classement dans une classe sans atteindre le chiffre de la classe supérieure. Tels qu'ils sont élaborés,

.../...

les tableaux actuels ne donnent aucun classement aux organisations dont le chiffre se situe entre deux échelons du tableau.

- c) La section de législation se demande dans quelle classe de financement sera classée une organisation qui n'atteint pas le chiffre du premier échelon de la colonne qui correspond à son indice de financement ou qui dépasse le chiffre du dernier échelon de cette colonne.

2. En ce qui concerne le paragraphe 6, il est renvoyé à l'observation sous l'article 10.

3. La portée et l'intérêt du paragraphe 7 n'apparaissent pas clairement : si le classement d'office a lieu "dans la catégorie et la classe" dont l'organisation relève en fonction des critères du décret, cette mesure semble être une application normale du décret. La section de législation n'en aperçoit donc pas la spécificité.

4. Au paragraphe 8, il faut viser une dérogation aux paragraphes 1^{er} à 7, et non aux alinéas 1^{er} à 7.

Sur le fond, il est renvoyé à l'observation générale III, 3 et à la nécessité que les subventions garanties ne créent pas de différences de traitement qui ne pourraient être adéquatement justifiées.

Article 17

La phrase liminaire de l'article 17 donne un exemple du style inutilement compliqué dans lequel l'avant-projet est rédigé.

Ainsi, dans un souci de simplicité, il convient de remplacer les mots "Les éléments qui alimentent le plan d'actions quadriennal portent sur :" par les mots "Le plan d'actions quadriennal contient :".

.../...

Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

Article 20

Le sens de l'alinéa 1^{er}, 2/, est difficile à déterminer. Le commentaire de l'article veillera à l'explicitier.

La question se pose notamment de savoir à quel "système de reconnaissance" l'auteur de l'avant-projet entend se référer. Le cas échéant, il y a lieu d'en faire mention de manière explicite. À défaut, le texte de l'avant-projet doit être complété pour régler les éléments essentiels de cette reconnaissance et ce conformément aux principes rappelés sous les observations générales I et II. De surcroît, les délégations éventuellement conférées par le décret ne peuvent l'être qu'au Gouvernement et pas à l'administration.

Article 23

Le mot "susvisées" doit être remplacé par les mots "visées ci-après", l'observation valant aussi pour les articles 25, 27 et 29.

Article 25

Il faut écrire "visé à l'article 6" plutôt que "visé à l'article 8".

Article 31

Le mot "transversalité" est inconnu de la langue française dans le sens où l'auteur de l'avant-projet entend l'utiliser ⁽²²⁾. Or, les textes de la Communauté française doivent être rédigés dans cette langue. L'auteur de l'avant-projet veillera donc à remplacer ce mot par celui ou ceux de la langue française qui lui correspondraient.

Articles 33 à 35

Il est renvoyé à l'observation générale III, 1, et III, 4.

Pour le surplus, compte tenu de la généralité des termes repris aux articles 33 à 35, la section de législation n'aperçoit pas la pertinence de l'intitulé donné au chapitre qui les contient.

Article 36

1. À l'alinéa 1^{er}, 1/, les mots "et dérogent a maxima aux conditions de territorialité et de volume d'activités fixés aux articles 5, 8 à 12" manquent de précision.

De manière générale, à l'article 36, dont les objectifs sont peu clairs (voir son commentaire), il se recommande de circonscrire avec plus de précision les pouvoirs qui sont donnés au Gouvernement.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, il est renvoyé à l'observation générale III, 1.

⁽²²⁾ Voir A. Bouvier, M. George et Fr. Le Lionnais, Dictionnaire des mathématiques, PUF, 1979, v/ transversalité.

Article 37

1. Il a été rappelé sous les formalités préalables que, sur le fondement de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973, les instances d'avis dans le domaine culturel disposent d'une compétence obligatoire d'avis qui trouve à s'exercer chaque fois que la Communauté française élabore ou met en oeuvre sa politique culturelle.

La manière dont l'article examiné est rédigé ne rend pas correctement compte de cette règle.

En effet, par l'utilisation des mots "d'initiative ou à la demande du Gouvernement", il ressort de l'article 37 que la compétence de la commission serait facultative, ce qui n'est pas admissible.

En outre, la liste des cas dans lesquels elle est consultée n'englobe pas toute l'activité de la Communauté française au stade de l'élaboration ou de la mise en oeuvre de sa politique en matière d'organisations de jeunesse. Il n'est ainsi pas prévu que la commission remet obligatoirement un avis sur les projets de décrets ou d'arrêtés de la Communauté française pris dans le domaine des organisation de jeunesse alors qu'il s'agit pourtant là de la compétence traditionnelle qui est attribuée à un organisme qui relève de la fonction consultative.

Dès lors, pour éviter de se méprendre sur le caractère obligatoire de la compétence d'avis de la commission et sur l'étendue de sa compétence, l'article 37 devrait prévoir que la commission est obligatoirement saisie de tout dossier qui tombe dans le champ d'application de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 relative aux organisations de jeunesse. Par conséquent, la liste déterminée par l'article 37 ne peut-être qu'exemplative et elle sera de toute façon complétée et amendée dans le sens décrit ci-avant.

2. Il se déduit de l'article 37, 6/ ⁽²³⁾, que l'octroi des agréments, les admissions dans un des dispositifs particuliers et la promotion des organisations, fait l'objet d'une "planification annuelle ou pluriannuelle".

⁽²³⁾ Cette disposition ne comporte pas de b).

Contrairement à ce qu'indique la disposition examinée, le décret ne prévoit pas de "critères de priorité" sur la base desquels cette planification doit s'opérer, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de règle déterminant comment l'on procède lorsque les crédits budgétaires ne permettent pas d'agréer et de subventionner tous les demandeurs.

Cette lacune doit être comblée.

Article 38

1. Il est renvoyé à l'observation générale II.

2. Au paragraphe 2, alinéa 2, l'avant-projet renvoie au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, mais le paragraphe 1^{er} ne comporte que trois alinéas.

3. En ce qui concerne l'incompatibilité visée par le paragraphe 5, alinéa 2, 3/, le Conseil d'État a fait observer ce qui suit concernant une incompatibilité de siéger dans des organes consultatifs rédigée en des termes similaires ⁽²⁴⁾ :

"Selon le paragraphe 1^{er}, 10/,

«Nul ne peut être désigné comme membre s'il est ou a été membre d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale».

Cette disposition appelle plusieurs observations :

a) L'incompatibilité qu'elle crée est exclusivement fonction d'un comportement imputable à l'association ou à l'organisme dont la personne visée est ou a été membre : en d'autres termes, telle qu'elle est actuellement rédigée, cette

⁽²⁴⁾ Voir l'avis 43.685/4, donné le 12 mars 2008, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne devenu le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative (Doc. parl., Parl. wall., 2007-2008, n/ 820/1).

disposition n'a pas pour effet d'empêcher qu'une association ou un organisme qui respecterait les textes auxquels il est référé soit représenté par quelqu'un qui, à titre personnel, ne les respecterait pas.

Le texte examiné doit être revu pour, en toute logique, viser aussi cette hypothèse.

b) En tant qu'elle exclut de la nomination dans un organe consultatif la personne qui est ou a été membre d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la Constitution, elle est rédigée de manière beaucoup trop large.

En effet, en la matière, il convient de tenir compte de l'enseignement issu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 10/2001 du 7 février 2001 en vertu duquel il ne se conçoit pas que l'interdiction envisagée puisse être d'application lorsque l'organisme ou l'association dont la personne est ou a été membre a seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention des droits de l'homme ou dans la Constitution reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces deux instruments juridiques ⁽²⁵⁾. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ⁽²⁶⁾, qu'une interdiction de cette nature se borne à exclure de la représentation dans les organes consultatifs les seules personnes et associations ou organismes qui sont "hostiles" à la Convention des droits de l'homme et à la Constitution, cette hostilité ayant pour objet un principe essentiel au caractère démocratique du régime et se manifestant par l'incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment l'incitation à commettre des violences).

c) L'exclusion visée sous b) doit donc être limitée aux seules personnes, associations ou organismes qui ont montré de manière manifeste leur hostilité à la Convention des droits de l'homme et à la Constitution mais il convient également d'en revoir la généralité sous un autre angle : telle qu'est actuellement rédigée, cette exclusion présente en effet un caractère définitif en ce sens qu'une fois ces conditions d'application réunies, elle persiste sans limite de temps. Or, pour être conforme au principe de proportionnalité, la règle en projet doit tenir compte de ce qu'une personne, association ou organisme peut, même après qu'il ait été constaté qu'elle se montrait hostile à l'ordre démocratique établi, renoncer par la suite à cette hostilité.

d) En ce qui concerne les lois du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995, précitées, visées par la disposition examinée, leur violation constitue une infraction pénale qui ne peut être constatée que par les cours et tribunaux. Dans son application, le texte en projet ne pourrait dès lors permettre l'exclusion d'une

⁽²⁵⁾ Voir le considérant B.4.7.2. de l'arrêt cité.

⁽²⁶⁾ Voir, à ce sujet, l'avis 39.825/AG, donné le 7 mars 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 14 juin 2006 modifiant la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées en vue de permettre l'accès à certains mandats politiques et portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1809/6, sp. pp. 17-28).

personne que si cette personne ou l'association dont elle est membre fait l'objet d'une telle condamnation.

Dans la même optique, pour ce qui est du non-respect de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution, non-respect entendu au sens du b), ci-avant, il conviendrait, à titre de garantie supplémentaire, de prévoir explicitement qu'il ne peut s'inférer que d'une décision de justice coulée en force de chose jugée ⁽²⁷⁾."

Ces observations s'appliquent aussi à la disposition examinée.

Article 43

À l'alinéa 1^{er}, 4/, le renvoi à l'article 33 de l'avant-projet n'a pas de sens.

Article 45

1. Lorsqu'une instance d'avis dispose d'une compétence obligatoire, c'est le décret qui doit l'organiser, en tout cas dans ses éléments essentiels. Par conséquent, le Gouvernement ne peut être habilité à arrêter les moyens de fonctionnement et en personnel qu'il octroie à la commission. Il en irait d'autant plus ainsi s'il s'agissait pour le Gouvernement de déterminer les moyens financiers qui sont alloués à la commission.

2. Il ne revient pas au décret d'imposer des tâches particulières à l'administration, et *a fortiori* de donner l'impression que celle-ci serait "au service" d'un organe consultatif. Les alinéas 2 et 3 seront donc omis.

Articles 46 à 58

Ces articles créent diverses sous-commissions au sein de la commission consultative des organisations de jeunesse.

⁽²⁷⁾ Par comparaison quant à la nécessité d'entourer ce type de mesure du maximum de garanties possible, voir le considérant B.4.7.5. de l'arrêt n° 10/2001 de la Cour constitutionnelle, précité, et l'avis 39.825/AG, précité.

Il ressort de plusieurs dispositions que le Gouvernement peut solliciter directement ces sous-commissions pour obtenir un avis.

S'il s'avère que ces sous-commissions sont appelées à remplir le rôle d'organe de consultation au sens de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1973, elles doivent alors être composées et fonctionner dans le respect de cette loi.

L'avant-projet devrait en ce cas être fondamentalement revu pour satisfaire à cette exigence.

Article 54

À l'alinéa 2, c'est le décret qui doit régler directement les critères d'octroi des "détachés pédagogiques et autres emplois assimilés" visés dans cette disposition.

Article 58

L'alinéa 4 ne peut être admis car c'est le décret qui doit organiser les aspects essentiels d'une instance d'avis disposant d'une compétence obligatoire.

Article 59

1. Il est renvoyé à l'observation générale III.

2. À l'alinéa 2, on suppose que le mot "travailleurs" doit être remplacé par le mot "permanents".

Il serait par ailleurs utile que le commentaire de l'article expose comment cet alinéa s'articule avec le décret du 24 octobre 2008 déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française, qui s'applique au secteur de la jeunesse et dont l'objet est de financer des

.../...

emplois de permanents, l'observation valant aussi pour les permanents visés aux articles 61 et 62. Ni l'article 64 de l'avant-projet, ni le commentaire de l'article 64 n'apportent une réponse claire à cet égard.

Article 65

Il est renvoyé à l'observation générale III, 3.

Article 66

Il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation sous l'article 54.

Article 68

L'alinéa 1^{er} se réfère au décret du 12 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non marchand en Communauté française. Cette référence est doublement critiquable. D'une part, ce décret est en réalité un décret du 19 octobre 2007 et non du 12 octobre 2007.

D'autre part, et plus fondamentalement, il n'est, à la connaissance du Conseil d'État, pas encore en vigueur de telle sorte qu'une référence à ce décret pour fonder l'octroi d'une subvention est prématurée, d'autant plus que l'article 41, alinéa 2, de ce décret du 19 octobre 2007 contient une mesure transitoire dont l'objet est de ne pas permettre l'utilisation des données issues de ce cadastre dans les deux premières années qui suivront l'entrée en vigueur du décret, laquelle doit encore être fixée par le Gouvernement.

Articles 70 à 75

Il est renvoyé à l'observation générale III, 5.

Article 76

À l'alinéa 3, il ne revient pas au décret d'interférer dans la manière dont le Gouvernement entendra s'organiser pour accomplir les tâches que le décret lui confie. Par contre, rien n'empêche que le décret attribue une mission d'évaluation particulière aux organismes qu'il vise, dès lors que ces organismes ont été créés par décret.

Article 77

1. Cette disposition ne peut être admise.

En effet, dans un régime de liberté d'association, l'autorité publique ne peut interdire aux associations d'utiliser une appellation générique courante qui correspond aux activités que ces associations exercent dans la vie culturelle, économique et sociale.

Par conséquent, à l'alinéa 1^{er}, le décret ne peut protéger l'appellation "organisations de jeunesse" mais uniquement l'appellation "organisation de jeunesse reconnue ou agréée par la Communauté française".

2. À l'alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas sur quelle base l'avant-projet examiné pourrait prétendre porter préjudice à l'application d'autres peines prévues par le Code pénal ou des législations particulières. Cette précision inutile doit donc être omise. Dans la même optique le membre de phrase qui débute l'alinéa 3 doit aussi être omis pour des raisons similaires.

Article 78

1. De manière plus précise, la modification doit être apportée à l'article 9, alinéa 2, 8/, du décret du 12 mai 2004.

2. Dans la modification en projet, il faut remplacer les mots "instaurée par l'article 28 du décret" par les mots "créée par l'article 37 du décret" ⁽²⁸⁾.

Article 79

Il convient de citer l'ensemble des modifications encore en vigueur que le décret en voie d'abrogation a subies ⁽²⁹⁾.

Article 80

Cette disposition ne peut être admise.

En effet, ou bien l'auteur de l'avant-projet a fait le relevé de tous les textes de nature législative dans lesquels les mots concernés figurent et en ce cas, il suffit de citer ces textes, ou bien l'auteur de l'avant-projet ne s'est pas livré à une telle analyse et en ce cas, la méthode retenue est contraire à la sécurité juridique car elle peut aboutir à supprimer dans certains "textes" ⁽³⁰⁾ le renvoi au décret du 20 juin 1980 alors qu'il se justifierait, dans ces textes, de maintenir la référence à ce décret, par exemple parce qu'ils viseraient à régler une situation qui s'est entièrement déroulée sous l'empire de ce décret.

Il convient donc soit que l'avant-projet soit complété par des dispositions apportant les modifications requises dans d'autres dispositions législatives, soit qu'une habilitation en ce sens soit conférée au Gouvernement.

⁽²⁸⁾ Le nombre d'observations qui font état de difficultés dans les renvois internes montre la nécessité de relire l'avant-projet avec soin, aussi de ce point de vue.

⁽²⁹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 138, www.conseildetat.be, (26/01/2009).

⁽³⁰⁾ Cette expression est en tout état de cause bien trop imprécise. Le décret n'est en principe pas compétent pour apporter des modifications à des textes d'une nature autre que législative.

Articles 81 à 85

Il est renvoyé aux observations générales III, 1, et III, 3, ainsi qu'à l'observation formulée sous l'article 7, alinéa 2.

Article 86

Au 8/, il n'est pas admissible de faire dépendre l'entrée en vigueur d'une disposition décrétable d'une "proposition unanime" d'un organe consultatif.

Observation finale

À de nombreuses reprises, le commentaire des articles contient des développements qui vont plus loin que le contenu des articles qu'ils commentent. Ces développements paraissent ainsi énoncer de véritables règles de droit matériel, ce qui ne saurait pourtant être le cas. Une règle de droit matériel doit en effet figurer dans le corps du dispositif et non dans le commentaire de celui-ci, lequel a pour unique fonction d'éclairer sur la portée du dispositif et non d'ajouter à celui-ci.

À titre d'exemple, le commentaire des articles 66 et 67 prévoit que les emplois et subventions visés à ces articles peuvent faire l'objet de tractations conventionnelles entre organisations de jeunesse ou être "gérés au niveau des fédérations", ce qui ne résulte nullement des articles commentés. Dans le présent avis, la section de législation du Conseil d'État s'est bornée, comme il est de règle, à examiner l'admissibilité juridique du dispositif de l'avant-projet et non celle de son commentaire; pour un autre exemple, voir l'observation 3 sous l'article 5 ⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Pour un autre exemple, voir l'observation 3 formulée sous l'article 5.

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 M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE