

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.428/4
DU 5 MAI 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 8 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant les modalités d'application du décret du 26 mars 2009 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations particulières

Préambule

1. Les mots "Le Gouvernement de la Communauté française," qui figurent actuellement à l'alinéa 7 du préambule, doivent prendre place avant l'alinéa 1^{er} de celui-ci. Ces mots ont pour fonction de mentionner qui est l'auteur de l'acte.

2. L'alinéa 1^{er} doit être omis; la section de législation n'aperçoit en effet pas quelle disposition du projet y trouverait son fondement spécifique ⁽¹⁾.

3. L'alinéa 2 doit être complété par la mention de la date du décret qui y est visé, à savoir, selon l'intitulé du projet, le 26 mars 2009 ⁽²⁾.

4. À l'alinéa 2, les articles 13 et 82, § 3, qui ne confèrent aucune habilitation au Gouvernement, et l'article 80, qui n'est pas mis en oeuvre par le projet examiné, ne doivent pas être mentionnés parmi les fondements légaux du projet.

⁽¹⁾ Voir à ce sujet l'observation formulée sous l'article 10.

⁽²⁾ Ce décret a été adopté par le Parlement de la Communauté française le 24 mars 2009 mais sa date de promulgation n'est pas connue du Conseil d'État et il n'a pas encore été publié au Moniteur belge.

5. Les alinéas 4 et 5 doivent être complétés par la mention de la date à laquelle les avis et accord qu'ils visent ont été obtenus, à savoir respectivement les 30 mars 2009 et 3 avril 2009.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au 8/, c'est l'article 12, alinéa 2, du décret qu'il faut viser et non l'article 12, alinéa 1^{er}.

2. Au 9/, c'est l'article 12, alinéa 3, qu'il faut viser et non l'article 12, alinéa 2.

3. Le 12/ doit être omis puisque cette définition résulte déjà de l'article 2, 9/, du décret du 26 mars 2009.

4. Au 15/, il va de soi que les jours fériés ne sont pas des jours ouvrables. Les mots "à l'exception des jours fériés" seront omis.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, il faut insérer les mots "par écrit" entre les mots ", à défaut," et les mots "en trois exemplaires", la même observation valant pour les articles 3, alinéa 1^{er}, 20, alinéa 1^{er}, et 21, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 3

L'alinéa 2 est inutile et doit être omis : les formulaires-types concernés ne sont en effet plus à établir puisqu'ils sont annexés à l'arrêté en projet et ont été élaborés sur l'avis de la C.C.O.J., la même observation valant pour les articles 21, alinéa 2, et 22 du projet.

Article 4

La section de législation n'aperçoit pas toujours clairement à quelle partie des annexes qui sont mentionnées dans la disposition examinée, celle-ci entend renvoyer. Ainsi, par exemple, au paragraphe 5 (lire : alinéa 5), il est notamment renvoyé aux "éléments complémentaires visés dans le formulaire reproduit à l'annexe n/ 2 (partie II, A, 5)". Or, l'annexe 2 qui est jointe au projet d'arrêté soumis à la section de législation ne comprend pas de "partie II, A, 5".

La pertinence des références faites par l'article 4 aux subdivisions des annexes par rapport au contenu réel de celles-ci sera réexaminée attentivement par l'auteur du projet.

Article 6

Cette disposition, qui paraphrase ce qui découle déjà du décret, doit être omise.

Article 7

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "eu égard aux exigences résultant du présent arrêté et de ses annexes" seront omis, car ils sont inutiles dans le contexte de l'arrêté en projet.

2. À l'alinéa 4, les mots "sans préjudice de l'article 10, alinéa 3" paraissent résulter d'une erreur. En tout état de cause, cet alinéa est inutile puisqu'il se déduit directement de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la Constitution que chacun peut toujours transmettre ses doléances à une autorité publique. La même observation vaut pour l'article 23, alinéa 4, du projet.

Article 8

1. L'alinéa 1^{er} sera revu : d'une part, il ne revient pas à un arrêté réglementaire de régler la manière dont les services du Gouvernement seront amenés à participer à l'élaboration de la décision que prendra le ministre⁽³⁾; d'autre part, la référence à l'article 7, alinéa 4, et à l'article 10, alinéa 3, sera réexaminée à la lumière de l'observation sous l'article 7.

2. La portée de l'alinéa 2 devrait être mieux précisée s'il a un autre objet que simplement répéter la règle reprise à l'article 7, alinéa 2, du projet. Si, par contre, sa seule portée est de répéter d'une autre manière qu'il ne sera donné suite qu'aux demandes qui ont été prises en considération avant le 30 juin, l'alinéa 2 est inutile.

3. Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'article 24 du projet.

⁽³⁾ L'observation vaut aussi pour les mots "sur proposition du Service de la Jeunesse" figurant aux articles 40, alinéa 3, 45, alinéa 1^{er}, et 50 du projet et pour les mots "sur proposition motivée du Service de la Jeunesse" figurant à l'article 59, alinéa 1^{er}, du projet.

Article 9

Des dispositions relatives aux rapports qui se nouent entre deux services de l'administration n'ont pas leur place dans un arrêté réglementaire. La disposition examinée doit donc être omise en tant qu'elle prévoit que le service de la jeunesse transmet la demande pour avis à l'inspection.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles 11, 12, 25, 27, 28, 38, alinéa 1^{er}, et 53, 1/, en tant que ceux-ci traitent des rapports entre les mêmes services.

Article 10

Ni les dispositions du chapitre VII du décret ni l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne procurent un fondement légal à l'article 10 du projet. Celui-ci sera donc omis.

La même observation vaut pour l'article 26 du projet.

Article 11

L'alinéa 1^{er} doit être omis, car il ne revient pas à l'arrêté examiné de préjuger de la manière dont la C.C.O.J. va s'organiser pour accomplir les missions que lui confie le décret, la même observation valant pour les articles 27, alinéa 1^{er}, 53, 1/, 54, 56 et 57 du projet.

Article 14

La question du délai endéans lequel la C.C.O.J. donne ses avis et la conséquence du dépassement de ce délai sont réglées par l'article 41 du décret.

La disposition examinée doit donc être omise, la même observation valant pour les articles 30, 38, alinéas 2 et 3, 39, alinéas 3 et 4, 44, 49, et 58 du projet.

Article 19

En ce qui concerne l'alinéa 2, il est renvoyé à l'observation 1 sous l'article 8.

Article 36

À l'alinéa 1^{er}, c'est l'article 12, alinéa 3, qu'il faut viser.

Article 37

À l'alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas clairement quels sont les éléments de l'annexe 2 qui correspondent à la partie II, A, 1 citée dans la disposition examinée. Il est renvoyé à cet égard à la conclusion de l'observation sous l'article 4.

Article 40

L'article 40, alinéa 4, du projet prévoit que "[l]a décision du Ministre visée à l'alinéa précédent (lire : alinéa 3) prend effet à dater de sa notification à l'association par le Service de la Jeunesse".

Selon l'article 2, 16/, du projet, la "notification" est l'"envoi par courrier recommandé".

Or, la Cour Constitutionnelle a condamné à plusieurs reprises des dispositions qui appliquent, en matière de notification d'un acte administratif faisant courir un délai, la "théorie de l'émission" ⁽⁴⁾. Il y a donc lieu de lui préférer la "théorie de la réception".

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Les articles 42, alinéa 1^{er}, 45, alinéa 2, 47, alinéa 1^{er}, 52 et 60 du projet appellent la même observation.

Article 54

La disposition doit être omise : en tant qu'elle concerne la C.C.O.J., il est renvoyé à l'observation sous l'article 11; en tant qu'elle concerne l'inspection, des règles d'organisation interne des services du Gouvernement n'ont pas leur place dans un arrêté réglementaire.

Examen des annexes

1. L'annexe 1 constitue le formulaire-type de dossier d'agrément en tant qu'organisation de jeunesse et présente par son contenu un caractère réglementaire.

Au point I (conditions générales), 2 (critères généraux), f (infrastructures du siège social) de cette annexe, ce formulaire-type prévoit ce qui suit :

" - propriétaire : Joindre une copie de l'acte de propriété ou copie du revenu cadastral

- locataire : Joindre une copie de la convention d'occupation passée avec un pouvoir public ou copie du bail de location".

⁽⁴⁾ C.C., arrêt 170/2003 du 17 décembre 2003, B.6 et note d'observations J.-Fr. Van Drooghenbroeck, "Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception", J.T, 2004, p. 47, et plus récemment, C.C., arrêt 43/2006 du 15 mars 2006, B.10 à B.12 et C.C., arrêt 162/2007 du 19 décembre 2007, B.3 à B.5.

Ces copies doivent constituer l'annexe 8 de la demande d'agrément ⁽⁵⁾.

Dans son avis 39.780/4, donné le 20 février 2006 ⁽⁶⁾, la section de législation a observé ce qui suit :

"3. L'alinéa 5, 8/, du projet prévoit que «le dossier de demande de reconnaissance" comprend» la copie du titre du titre d'occupation des locaux utilisés pour l'exercice de ses activités muséales".

Les locaux dont il s'agit peuvent être des biens immeubles qui sont la propriété du musée ou de l'institution muséale ou sur lesquels ils sont titulaires de droits réels, ou des biens pris en location par eux.

Dans le premier cas, celui de droits réels sur des biens immeubles, les modes d'acquisition, de constitution ou de transmission des droits réels, sont variés : entre vifs ou à cause de mort, à titre onéreux ou à titre gratuit. Il n'est pas admissible qu'à l'occasion de l'examen d'une demande de reconnaissance, le demandeur puisse être contraint de communiquer intégralement des actes de vente, des contrats de mariage, des actes de donation, des copies de testaments, des actes de partage ou d'autres conventions translatives ou constitutives de droits réels.

Dans le second cas, l'exigence imposée au locataire est de révéler à l'autorité tous les éléments du contrat de bail ainsi que ses autres modalités.

L'autorité doit toujours préférer la solution qui présente la moindre immixtion dans la vie privée des personnes ainsi que dans l'exercice de la liberté d'association afin d'éviter que le demandeur ne doive révéler des données personnelles contenues dans les différentes catégories d'actes juridiques évoqués ci-dessus.

Les articles 4, 3/ et 5, alinéa 1^{er}, 3/, du décret, qui prévoient que le musée ou l'institution muséale doit "être installé dans des bâtiments dont (il ou elle) a la propriété ou la jouissance par bail ou convention écrite d'une durée d'au moins quinze ans" ne permet de considérer que le législateur aurait habilité le Gouvernement à procéder à pareille immixtion.

En l'espèce, la section de législation ne comprend pas pourquoi l'autorité ne pourrait se satisfaire d'une déclaration sur l'honneur ou d'une simple attestation du bailleur en cas de location alors que ce type de document suffit lorsqu'il s'agit

⁽⁵⁾ Il résulte de plusieurs dispositions du projet que l'administration se prononce sur le caractère complet du dossier qui fera alors l'objet d'une "prise en considération" et que seules les demandes prises en considération font ensuite l'objet d'une décision ministérielle à la suite des procédures fixées par le projet.

⁽⁶⁾ Voir l'avis 39.780/4, donné le 20 février 2006, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales.

de l'origine de biens qui ont été licitement acquis ainsi que le prévoit du reste le 9/ du même article.

À cet égard, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 144 du Code des droits de succession :

«Les receveurs des droits de succession sont tenus de faire connaître, sur sa simple demande, à toute personne, moyennant une rétribution à fixer par le Ministre des finances, les titres de propriété des biens immeubles situés dans le ressort de leur bureau.»

Enfin, outre la critique de proportionnalité de la mesure, celle-ci ne s'inscrit pas dans la démarche commune de simplification administrative selon laquelle les administrés se voient réclamer un minimum de documents à l'appui de leurs demandes."

La disposition appelle les mêmes critiques et elle sera revue à la lumière de cette observation.

2. L'annexe 4 constitue le formulaire-type de dossier d'agrément en tant que groupement de jeunesse et présente également par son contenu un caractère réglementaire.

Cette annexe reproduit la même exigence à la rubrique I.2.f que l'annexe 1.

Celle-ci appelle la même observation que celle formulée au point 1.

3. En outre, les annexes appellent les observations ci-après.

3.1. Dans les intitulés des annexes, le décret auquel il est procuré exécution est daté du 24 mars 2009 alors que dans l'intitulé du projet ce décret est daté du 26 mars 2009. Il est renvoyé sur ce point à la note infrapaginale 2 du présent avis.

3.2. Les annexes doivent être signées et il sera fait mention de la formule "Vu pour être annexé à l'arrêté ...". Par ailleurs, la numérotation des annexes se fait par des chiffres arabes sans faire précéder ces chiffres du sigle "n/" ⁽⁷⁾.

3.3. Les annexes seront relues à la lumière des observations formulées sous les articles 4 et 37.

3.4. L'annexe 1 apparaît à ce stade comme un document non encore entièrement achevé : sa page 8 formule en effet une question émanant d'un "groupe de pilotage".

3.5. Certaines annexes, comme l'annexe 1, contiennent des parties de texte reprises sous un intitulé appelé "annexe", ce qui rend difficile la compréhension de l'annexe concernée envisagée dans sa globalité. Elles seront relues et réexaminées pour éviter tout malentendu.

Observations finales de légistique

1. Plusieurs dispositions utilisent, à titre de référence interne, les mots "du présent arrêté" ⁽⁸⁾; il en va de même de la référence aux annexes "au présent arrêté" ⁽⁹⁾ ou "du présent arrêté" ⁽¹⁰⁾.

Ces mentions sont inutiles ⁽¹¹⁾ et seront donc omises.

⁽⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 172 et 173, www.conseildetat.be (05/05/2009).

⁽⁸⁾ Voir, à titre d'exemple, les articles 5, 6, 16, 24, 29, 32, 36, alinéa 1^{er}, 38, alinéa 2, 43 et 48, du projet.

⁽⁹⁾ Voir l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet.

⁽¹⁰⁾ Voir l'article 37, alinéa 2, du projet.

⁽¹¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n^o 72, a, www.conseildetat.be (05/05/2009).

2. Un article ne doit pas être divisé en paragraphes :

- si cette subdivision aboutit à ce que chaque paragraphe contienne seulement un alinéa,
- ne contribue pas à une présentation plus claire de l'article ⁽¹²⁾.

Il n'y a dès lors pas lieu de subdiviser les articles 4 et 22 en paragraphes ⁽¹³⁾.

3. Il y a lieu d'éviter la formule "article précédent" ou "alinéa précédent" car la référence devient inopérante en cas d'insertion d'une nouvelle disposition. Mieux vaut mentionner le numéro de la disposition visée ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 57.3, www.conseildetat.be (05/05/2009).

⁽¹³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 57.3, www.conseildetat.be (05/05/2009).

⁽¹⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n° 72, www.conseildetat.be (05/05/2009).

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