



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.143/4
du 24 avril 2013

sur

un avant-projet de décret 'modifiant le décret du
14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en
Communauté française'

Le 29 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. LA MISE EN ŒUVRE PAR L'AVANT-PROJET DES EXIGENCES DÉDUITES DE LA LOI DU 16 JUILLET 1973 'GARANTISSANT LA PROTECTION DES TENDANCES IDÉOLOGIQUES ET PHILOSOPHIQUES' (CI-APRÈS « LA LOI DU PACTE CULTUREL »)

1. Dès lors que l'avant-projet « crée »¹ un Conseil de la Jeunesse, il répond à l'exigence déduite des articles 3, § 1^{er}, et 6 de la loi du pacte culturel, qui imposent à l'autorité publique, en l'espèce la Communauté française, d'associer à l'élaboration et à la mise en œuvre 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 ce Conseil de la Jeunesse, la Communauté française doit veiller à ce que les règles de composition du conseil concerné soient conformes à l'article 7 de la loi du Pacte culturel 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 »².

2. En son article 3, § 2, la loi du Pacte culturel 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 œuvre 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 Voir l'article 2 en projet (article 4 de l'avant-projet de décret). Sur cette notion de « création », voir l'observation générale II.

² Voir notamment l'avis 44.639/4 donné le 25 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2008 'instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 591/1, pp. 20 et s.), ainsi que l'avis 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 92 et s.).

Il en résulte que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein de l'organe ou de la structure de consultation et de concertation doit être revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Parlement de la Communauté française³.

Quant aux organisations représentatives agréées et aux groupements utilisateurs au sens des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, 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 ».

3. En l'espèce, force est de constater qu'aucune disposition de l'avant-projet à l'examen n'a pour objet de garantir que toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques seront associées au sein du Conseil de la Jeunesse, en évitant la prédominance injustifiée d'une tendance ; l'auteur de l'avant-projet veillera à ce que la composition du Conseil de la Jeunesse, celle de ces différentes commissions et groupes de travail, tels que visés à l'article 8 en projet, et celle de son conseil d'administration respectent ces exigences légales⁴.

Le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet s'exprime à ce sujet comme suit :

« La présente réforme respecte les prescrits de la loi 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (appelée communément 'la loi du pacte culturel'). En effet, en permettant à tout jeune ou toute association de jeunesse de la Communauté française qui en fait la demande d'adhérer au Conseil de la Jeunesse, la réforme se conforme à l'article 3 de ladite loi, lequel stipule que les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par ladite loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment. La représentation de tendances diverses au Conseil de la Jeunesse est notamment garantie par l'existence de diverses organisations de jeunesse (ci-après 'O.J.') agréées dans le

³ Voir, dans le même sens, l'avis 40.310/4 donné le 17 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 'instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel'. Voir également l'avis 44.639/4, ainsi que l'avis 45.780/4.

⁴ À cet égard, il convient d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la circonstance que le décret de la Communauté française du 10 avril 2003 'relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel' ne trouve pas à s'appliquer au Conseil de la Jeunesse (voir l'article 1^{er}, 1^o, de ce décret).

ressort géographique sur lequel s'étend la compétence de la Communauté française (sur base de critères de reconnaissance établis par un décret), et compétentes pour désigner 20 membres effectifs de l'assemblée générale en vertu de la présente réforme. Il convient, en vue d'assurer une diversité dans la composition du Conseil de la Jeunesse, de veiller à informer les jeunes de l'existence et des travaux du Conseil là où ils passent de manière inévitable — les écoles, le Forem, Actiris, etc. ».

Compte tenu des termes clairs des articles 3, 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, il ne peut cependant pas être considéré que ces divers éléments permettent de conclure que la réforme envisagée par l'avant-projet de décret respecte effectivement les prescrits de la loi du 16 juillet 1973.

Par ailleurs, dès lors que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein de l'organisme agréé doit être revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Parlement de la Communauté française, le système et le calendrier de désignation des membres effectifs du Conseil de la Jeunesse doivent tenir compte de cette nécessité, ce que l'article 3/5 en projet (article 12 de l'avant-projet) est en défaut de faire. L'auteur de l'avant-projet doit veiller à revoir fondamentalement cette disposition.

4. En conclusion, l'avant-projet doit être fondamentalement revu et complété afin de garantir le respect des exigences issues de la loi du Pacte culturel.

II. LA « CRÉATION » DU CONSEIL DE LA JEUNESSE ET SES CONSÉQUENCES

1. Le décret du 14 novembre 2008 'instaurant un Conseil de la Jeunesse en Communauté française'⁵ a mis en place un système dans lequel l'organe consultatif que constitue ce Conseil est une association sans but lucratif agréée par le Gouvernement selon les critères fixés par le décret⁶, et ce, à la suite d'une procédure d'appel public dont le Gouvernement détermine lui-même les modalités⁷.

En substance, les missions que doit remplir cette association sont les suivantes :

1° émettre des avis dans les matières qui concernent la jeunesse ;

2° informer et sensibiliser ses membres ainsi que la société civile, les responsables politiques, économiques, sociaux sur toutes questions, analyses, études et actions relatives à la jeunesse ;

3° favoriser la participation citoyenne et mobiliser les jeunes par la mise sur pied de forums ainsi que d'agoras en dehors des périodes scolaires ;

⁵ Ci-après le décret du 14 novembre 2008.

⁶ Article 3 du décret du 14 novembre 2008.

⁷ Article 2 du décret du 14 novembre 2008.

4° relayer les paroles et avis des jeunes de la Communauté française au sein des structures de concertation communautaires, régionales, fédérales, internationales ;

5° favoriser les mises en réseaux et partenariats avec les opérateurs inscrits dans les domaines culturel, social ou pédagogiques reconnus par la Communauté française⁸.

Dans les limites des crédits budgétaires, il est prévu que le Gouvernement octroie au Conseil des subventions, dont il détermine les modalités de versement ainsi que de remboursement « conformément aux articles 55 à 58 de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État »⁹. En cas de non-respect du décret, le Gouvernement peut suspendre ou supprimer ces subventions, selon une procédure organisée par le décret¹⁰.

2. Le texte en projet entend mettre en place un système différent, dont l'on ne peut que relever l'ambivalence et l'ambiguïté.

Ainsi, certes, dans le nouveau système envisagé, le Conseil de la Jeunesse demeure constitué sous la forme d'une association sans but lucratif appelée à remplir des missions similaires, bien que plus étoffées¹¹, à celles visées par le décret du 14 novembre 2008. De même, il peut se voir octroyer des subventions¹², lesquelles pourront être suspendues ou supprimées en cas de non-respect du décret¹³.

Mais, dans le système projeté, le Conseil de la Jeunesse ne sera plus « agréé » après un appel public, à la condition de satisfaire aux « critères d'agrément » fixés par le législateur.

Ainsi, l'article 2 en projet prévoit qu'il est « créé » un Conseil de la Jeunesse, ce, après une procédure d'appel public dont le Gouvernement détermine les modalités. Le système d'agrément du Conseil est donc remplacé par un système de création d'une association sans but lucratif qui sera chargée de missions essentiellement consultatives et de stimulation de la participation des jeunes à l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française ainsi qu'au niveau international.

Il convient en outre d'observer que l'avant-projet de décret règle, plus encore que le décret du 14 novembre 2008, la composition de l'assemblée générale des membres effectifs¹⁴ de cette association et la désignation de ses membres¹⁵, sa présidence et la

⁸ Article 2 du décret du 14 novembre 2008.

⁹ Article 11 du décret du 14 novembre 2008.

¹⁰ Article 12 du décret du 14 novembre 2008.

¹¹ Article 2 en projet (article 4 de l'avant-projet).

¹² Article 9 en projet (article 23 de l'avant-projet).

¹³ Article 12 en projet (article 26 de l'avant-projet).

¹⁴ Article 3/2 en projet (article 9 de l'avant-projet).

¹⁵ Article 3/5 en projet (article 12 de l'avant-projet).

composition de son conseil d'administration¹⁶, ainsi que l'obligation de mettre en place en son sein trois commissions permanentes auxquelles sont confiées des missions d'encouragement des jeunes à une participation citoyenne, de collaboration avec les organes similaires des autres communautés, et de répartition et d'évaluation des « mandats internationaux »¹⁷.

Il impose par ailleurs à l'association l'obligation pour celle-ci d'accepter des membres adhérents répondant à certaines conditions¹⁸.

3. Le système ainsi mis en place pose différentes questions fondamentales.

3.1. Dans un premier temps, la section de législation s'interroge sur l'intention réelle de l'auteur de l'avant-projet de décret.

Ainsi, la rédaction de l'article 2 en projet (article 4 de l'avant-projet) laisse à penser que l'intention est donc de « créer » un Conseil de la Jeunesse nouveau, après une procédure d'appel public dont le Gouvernement est chargé de déterminer les modalités, lequel Conseil sera « constitué sous forme d'association sans but lucratif ».

Cette disposition soulève les interrogations suivantes.

1° S'il y a « création » d'un nouveau Conseil de la Jeunesse « constitué sous forme d'association sans but lucratif », quels seront les candidats supposés répondre à l'appel d'offre : s'agit-il d'une association sans but lucratif déjà constituée ou de personnes physiques ou de personnes morales, ou encore de structures agréées à raison de leurs activités en matière de politique de la jeunesse, qui formeraient – ou non – une association de fait en vue du dépôt de leur(s) candidature(s) ?

2° Plutôt que de « créer » un nouveau « Conseil de la Jeunesse », comme le laisse entendre l'article 2 en projet, l'intention n'est-elle pas en réalité, et en contradiction avec les termes de l'article 2 en projet, d'adapter les statuts de l'actuel Conseil de la Jeunesse, en vue de rendre ceux-ci conformes aux dispositions de l'avant-projet à l'examen, comme le laissent supposer le régime transitoire organisé par l'article 14/2 en projet¹⁹ (article 28 de

¹⁶ Article 3/3 en projet (article 10 de l'avant-projet).

¹⁷ Article 8 en projet (article 22 de l'avant-projet).

¹⁸ Article 3/1 en projet (article 8 de l'avant-projet).

¹⁹ L'article 14/2 en projet est en effet rédigé comme suit :

« Art.14/2. § 1^{er}. Nonobstant l'entrée en vigueur du décret modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française, le Conseil de la Jeunesse instauré et composé en vertu du décret du 14 novembre 2008 précité continue de fonctionner jusqu'au 31 décembre 2013.

Il est chargé, avec le soutien de la C.C.O.J. et de la C.C.M.C.J. :

1° de veiller à la mise en conformité des statuts de l'association visée à l'article 2 du présent décret avec le décret modifiant le décret du 14 novembre 2008 précité ;

2° d'organiser, avec le soutien de la C.C.O.J. et de la C.C.M.C.J, les premières élections des membres effectifs de l'assemblée générale du Conseil de la Jeunesse organisées conformément au décret modifiant le décret du 14 novembre 2008 précité, lesquelles doivent avoir lieu en octobre 2013.

l'avant-projet) et le commentaire de cet article ? Dans cette hypothèse, quel serait encore l'objet d'une procédure d'appel public ?

Selon le délégué du Gouvernement, l'intention serait plutôt d'adapter les statuts de l'actuel Conseil de la Jeunesse, en vue de rendre ceux-ci conformes aux dispositions de l'avant-projet à l'examen.

Quoi qu'il en soit, l'auteur de l'avant-projet doit, avant toute autre chose, prendre clairement position sur le procédé qu'il entend utiliser en vue de l'instauration du « nouveau » Conseil de la Jeunesse ou d'un Conseil de la Jeunesse « réformé ».

3.2. Ensuite, si l'intention est de remplacer l'agrément d'un organe d'avis et de participation par la « création », par le décret lui-même, d'une personne morale – fut-elle constituée sous la forme d'une association sans but lucratif –, alors il y a lieu d'avoir égard à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose :

« Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les communautés et les régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle ».

Au regard de cette disposition, l'avant-projet à l'examen appelle les observations suivantes.

1° Les missions confiées par l'avant-projet de décret au Conseil de la Jeunesse sont les suivantes :

« 1° émettre des avis, conformément aux articles 4 à 7 du présent décret dans les matières qui concernent la jeunesse ;

§ 2. Par dérogation à l'article 3/5, § 1^{er}, alinéa 5, du présent décret, les modalités des élections d'octobre 2013 des membres effectifs de l'assemblée générale du Conseil de la Jeunesse sont déterminées par le Gouvernement ».

Quant au commentaire de cet article, il mentionne :

« L'article 14/2 [en projet] précise les détails pratiques principaux de la transition entre le fonctionnement actuel du Conseil de la Jeunesse et les effets de la présente réforme. C'est le Conseil de la Jeunesse instauré en vertu du décret de 2008 qui devra organiser la transition vers la version réformée. Néanmoins, et pour que l'intégration des différentes composantes se passe dans les meilleures conditions, le nouvel article 14/2 prévoit que les O.J et les C.J soient pleinement associés à la transition et aux décisions qu'il faudra prendre pour l'assurer, transition qui portera essentiellement sur la révision des statuts du Conseil de la Jeunesse en fonction du présent décret modifiant, de l'organisation des premières élections en octobre 2013 et du mode de désignation des représentants des O.J et des C.J. Le Conseil de la Jeunesse actuel, la CCOJ et la CCMCJ mettront en place, ensemble, un groupe de travail chargé de prendre les décisions sur les matières précitées. Ce groupe sera libre de s'adjoindre des experts s'il l'estime utile. L'organisation et les modalités d'élection des 36 jeunes à élire en octobre 2015 seront proposées par le Conseil de la Jeunesse issu des élections de 2010 et validées par le Gouvernement. L'organisation et les modalités d'élection des 36 jeunes à élire en octobre 2013 seront quant à elles déterminées par le Gouvernement ».

2° mener et promouvoir des initiatives de participation citoyenne des jeunes en vue de contribuer à l'élaboration d'une parole collective représentative de la diversité pour l'ensemble des jeunes de la Communauté française ;

3° représenter les jeunes de la Communauté française lors de réunions au niveau national et international, à l'exception des matières sectorielles exclusivement dévolues à la CCOJ et à la CCMCJ »²⁰.

Par ailleurs, il est envisagé de créer au sein du Conseil de la Jeunesse trois commissions permanentes identifiées, comme suit :

« 1° la commission 'citoyenneté et participation des jeunes', chargée d'encourager la prise de parole des jeunes dans l'espace public ainsi que l'expression créative de leurs visions et perceptions, de faciliter la prise de conscience des problèmes collectifs et l'engagement des jeunes dans des initiatives solidaires, de soutenir la participation des jeunes à l'agenda politique, d'encourager leur engagement politique et le développement d'actions en lien avec l'intérêt général ; cette commission poursuivra particulièrement l'objectif de mise en place, de suivi et d'évaluation de la dynamique de participation et de citoyenneté au plan local, ainsi que l'articulation entre le niveau local et le niveau communautaire ;

2° la commission 'relations intra-belges', chargée de la collaboration entre le Conseil de la Jeunesse et les conseils de la jeunesse des deux autres communautés linguistiques du pays en vue de construire de positions communes à l'attention des niveaux de pouvoir régionaux wallon et bruxellois et du niveau de pouvoir fédéral ;

3° la 'commission internationale', chargée notamment de la répartition et de l'évaluation des mandats internationaux »²¹.

Il peut difficilement être contesté que les missions ainsi confiées au Conseil de la Jeunesse relèvent de la conception que le législateur se fait de l'intérêt général et du service public.

Par ailleurs, la création de la personne morale concernée procède d'une décision des gouvernants, qui la soumet à un régime spécial, précis, destiné à lui permettre d'accomplir une mission d'intérêt général et de service public, et dont le législateur règle la composition, la durée des mandats, les incompatibilités, les moyens matériels et logistiques ainsi que le financement. Ainsi, tant dans son existence et sa composition que dans son financement, le Conseil de la Jeunesse dépend de la volonté du législateur.

Compte tenu des éléments qui précèdent, il semble qu'en prévoyant la « création » d'une personne morale sous forme d'association sans but lucratif, à laquelle sont conférées les missions précitées, le décret en projet procède en réalité à la création d'une personne morale de droit public.

Or, la création d'une personne morale de droit public n'est pas soumise aux mêmes règles que celle d'une personne morale de droit privé, de sorte que les

²⁰ Article 2 en projet (article 4 de l'avant-projet).

²¹ Article 8 en projet (article 22 de l'avant-projet).

deux hypothèses ainsi concernées ne peuvent être envisagées de la même façon par le législateur.

S'agissant de la création de personnes morales de droit public, comme la section de législation l'a souvent rappelé, selon la Cour constitutionnelle,

« En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décréteur de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres – [...] – oblige le législateur décréteur à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif »²²⁻²³.

Manifestement, le texte en projet ne répond pas à ce que prescrit l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi, s'agissant de la « création » du Conseil, si l'on suit les termes de l'article 2 en projet, celle-ci aura lieu au terme d'un appel public que l'avant-projet est en défaut de régler, fût-ce en ses éléments essentiels.

S'agissant de la composition du Conseil, spécialement en ce qui concerne les « membres effectifs », l'avant-projet à l'examen prévoit que :

« Le Conseil de la Jeunesse organise un appel public aux candidats préalablement à la désignation et élection de ses membres effectifs qui a lieu tous les deux ans.

L'assemblée générale du Conseil de la Jeunesse fixe le mode de dépôt des candidatures, de désignation et d'élection des membres effectifs, de remplacement des membres effectifs démissionnaires ou réputés tels et de renouvellement des mandats des membres effectifs »²⁴.

²² Voir C.C., 31 mai 2001, n° 75/2001, B.10 et B.11 ; s'agissant, dans le cadre de l'article 9 de la loi spéciale, de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, voir aussi C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.2 à B.5.3.3.

²³ Sur la portée de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, voir notamment l'avis 30.511/4 donné le 13 novembre 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 mars 2001 'portant réforme de la Société wallonne des Distributions d'Eau' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2000-2001, n° 171/1, p. 32), l'avis 39.442/2/4 donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 'relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 296 /1, pp. 37-39, observations relatives à la Société Wallonne de Stimulation Économique (en abrégé « SOWALSTIME ») et l'avis 41.869/4 donné le 4 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 février 2007 'portant création de la société anonyme de droit public « Société de rénovation et d'assainissement des sites industriels (SORASI) »' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 534/1, pp. 7-11).

²⁴ Article 3/5 en projet (article 12 de l'avant-projet).

Certes, la procédure ainsi arrêtée par l'assemblée générale du Conseil est soumise à l'approbation du Gouvernement. Certes également, s'agissant du régime transitoire mis en place par l'article 14/2 en projet (article 28 de l'avant-projet), c'est au Gouvernement qu'est confiée la détermination des modalités des élections d'octobre 2013 des membres effectifs du Conseil. Mais en vertu du principe de légalité qui résulte de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au législateur qu'il appartient de fixer les éléments essentiels de cette procédure.

En conclusion, la création d'un Conseil de la Jeunesse par le décret en projet sous la forme d'une personne morale implique que l'avant-projet doit être complété afin de satisfaire au prescrit de l'article 9 précité.

Par ailleurs, dès lors que l'instauration du Conseil de la Jeunesse répond à une obligation imposée par les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, obligation dont la bonne exécution doit être assurée par la Communauté française, la question se pose de savoir si les dispositions relatives à l'octroi de subventions diverses, celles relatives à leur suspension ou leur retrait en cas de non-respect du décret²⁵ sont conformes aux obligations qui résulte du Pacte culturel.

3.3. Si, par contre, le dispositif en projet devait être interprété comme n'aboutissant pas à la « création » par le décret d'une personne morale de droit public nouvelle mais bien comme la prolongation du système actuel qui suppose l'existence d'une personne morale de droit privé déjà constituée, le texte en projet en ce qu'il fixe des règles plus précises et plus nombreuses encore que celles fixées par le décret du 14 novembre 2008 se heurte à l'écueil déjà évoqué par la section de législation dans son avis 44.639/4 donné le 25 juin 2008 sur l'avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2008.

Dans cet avis, la section de législation avait en effet rappelé ce qui suit, quant au choix de la forme juridique d'une association sans but lucratif :

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

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

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

'afin de favoriser son autonomie, permettre sa participation active au Youth Forum européen [...], faciliter le recours, au-delà de sa dotation de base, à des aides

²⁵ Article 12 en projet (article 26 de l'avant-projet).

régionales à l'emploi ainsi qu'à des soutiens d'autres entités fédérées ou au niveau européen'.

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

[...] il ne peut être admis, au regard du principe de la liberté d'association, que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique en vienne à fixer des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement d'associations de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci [...] seraient dénaturées dans leur essence même²⁶ ».

Dans son avis 44. 639/4, la section de législation a conclu du principe ainsi rappelé que l'avant-projet examiné à l'époque devait être revu sur plusieurs points.

À la lumière de ce qui précède, il conviendrait que l'auteur de l'avant-projet réexamine chacune des dispositions en projet relatives au fonctionnement et à la composition du Conseil de la Jeunesse, au regard du principe de la liberté d'association rappelé ci-avant, afin de vérifier et de justifier la nécessité et la proportionnalité des limitations apportées par ces dispositions à la liberté considérée²⁷.

À ce stade, et en l'absence de tout choix clair de l'auteur de l'avant-projet, il n'appartient pas à la section de législation de se prononcer sur cette question.

4. En conclusion, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de réexaminer son texte et de prendre attitude de manière claire et non ambiguë sur la forme sous laquelle il entend que le décret lui-même « crée » le Conseil de la Jeunesse, compte tenu des différents écueils pointés ci-avant.

III. LE PROCÉDÉ LÉGISLATIF RETENU

L'avant-projet à l'examen envisage de remplacer la quasi-totalité des dispositions du décret du 14 novembre 2008 'instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française', tout en insérant plusieurs dispositions nouvelles, en modifiant

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

²⁷ À titre d'exemple, l'on peut citer l'obligation imposée par le texte en projet d'accepter certaines catégories de membres adhérents.

l'intitulé de certains chapitres, en opérant par ailleurs une renumérotation de certaines dispositions existantes, lesquelles sont par ailleurs modifiées par l'avant-projet.

Les dispositions du décret du 14 novembre 2008 s'en trouvent ainsi profondément et intégralement modifiées par un texte dont la bonne compréhension des modifications qu'il envisage est particulièrement délicate et compliquée.

Une telle technique législative n'est pas à recommander : elle est susceptible d'engendrer des difficultés de compréhension nuisible à la sécurité juridique.

Par ailleurs, sous réserve de l'observation précédente, l'avant-projet à l'examen envisage la « création » d'un Conseil de la jeunesse, sous forme d'association sans but lucratif, alors que l'actuel « Conseil de la jeunesse » est une association sans but lucratif ayant reçu l'agrément du Gouvernement de la Communauté française. Le mode de « création » ainsi envisagé pour cet organe consultatif s'en trouve donc profondément modifié.

L'option retenue d'un décret modificatif n'est donc pas adéquate.

Il se recommande d'abroger le décret du 14 novembre 2008 et d'adopter un décret autonome nouveau, réglant la création du nouveau Conseil, moyennant, le cas échéant, l'insertion, *in fine* de ce décret autonome nouveau, de dispositions transitoires organisant le maintien du Conseil actuel jusqu'à la mise en place du nouveau Conseil ainsi que la mise en place du nouveau Conseil dans son premier mandat.

IV. CONCLUSION

Les observations générales qui précèdent impliquent que l'avant-projet doit être fondamentalement revu et complété, tant dans la forme qu'au fond, et ce, essentiellement en vue d'une part, que cet avant-projet se conforme aux exigences de la loi du Pacte culturel et d'autre part, afin qu'il reflète très clairement et de manière non ambiguë l'intention du législateur quant à la « création » du nouveau Conseil de la Jeunesse, et quant à la forme et à la structure juridiques selon lesquelles ce Conseil serait « créé ».

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales, les observations particulières se limitent aux observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 13

Selon l'article 3/6, § 1^{er}, 5°, en projet, la qualité de membre effectif du Conseil de la Jeunesse est incompatible avec la fonction de « membre d'un organisme ou d'une

association qui ne respecte pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés, notamment, 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 ou toute autre forme de génocide ».

Cette disposition appelle plusieurs observations ²⁸.

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 membre : en d'autres termes, telle qu'elle est actuellement rédigée, cette 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 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 ²⁹. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des

²⁸ Pour des observations similaires, voir notamment l'avis 43.685/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 820/1, pp. 21-22), l'avis 50. 243/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 281/1, pp. 25 et s.), l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une Ecole d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29-36), ainsi que l'avis 50.714/4 donné le 11 janvier 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 avril 2012 'modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 567/1, pp. 28 et s.).

²⁹ Voir le considérant B.4.7.2 de l'arrêt cité.

droits de l'homme³⁰, 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'il se montrait hostile à l'ordre démocratique établi, renoncer par la suite à cette hostilité.

d) En tant qu'elle vise la méconnaissance de certaines normes juridiques internationales ou nationale à titre exemplatif (voir l'emploi de l'adverbe « notamment »), cette disposition présente également un caractère excessivement large : régissant une incompatibilité, elle doit mentionner de manière exhaustive les instruments juridiques internationaux ou internes concernés.

e) En ce qui concerne les lois du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995, 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 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 jugée³¹.

f) Enfin, les mots « ou tout autre forme de génocide » ne figurent pas dans l'intitulé de la loi du 23 mars 1995 à laquelle la disposition en projet entend se référer. Ils doivent être omis.

³⁰ 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).

³¹ 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.

Aux observations qui précèdent, peuvent encore en être ajoutées d'autres.

a) Tels qu'il est libellé, l'article 3/6, § 1^{er}, 5°, en projet semble impliquer, à défaut de précision en sens contraire, que toute contravention quelconque au prescrit de la loi du 30 juillet 1981 peut constituer le fait générateur suffisant de l'incompatibilité qu'il édicte. Il convient cependant d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que les interdictions portées par cette loi sont assorties de sanctions de nature distincte, en sorte qu'il s'établit, entre elles, une certaine gradation en termes de gravité. Ainsi, certains comportements, à l'instar d'un acte de discrimination directe intentionnelle fondée sur la race ou l'origine ethnique, s'exposent tout à la fois à des sanctions civiles et des sanctions pénales³². Par contre, un acte de discrimination indirecte fondée sur la nationalité, lorsqu'il ne présente pas le caractère intentionnel requis par la loi³³, ne s'expose qu'à des sanctions civiles et ne peut être passible de sanctions pénales. La section de législation se demande s'il entre bien dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet de tenir l'ensemble de ces actes pour faits générateurs suffisants de l'incompatibilité mise en place, en dépit de leur nature et de leur niveau de gravité distincts, et, dans l'affirmative, si pareille inclusion très large, qui conduit à traiter à l'identique des personnes se trouvant potentiellement dans des situations peu comparables entre elles, est assortie de la justification objective et raisonnable requise pour demeurer conforme au principe d'égalité³⁴.

b) Les comportements discriminatoires définis par la loi du 30 juillet 1981 ne sont interdits par celle-ci que lorsqu'ils sont commis dans le domaine des compétences de l'autorité fédérale, et non lorsqu'ils se rattachent à des matières ressortissant de la compétence des Communautés et Régions³⁵. Dans ces dernières matières, ces mêmes comportements s'exposent aux prohibitions et sanctions portées par la législation de la collectivité fédérée compétente, à l'instar du décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination' ou du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination'. En ne visant que la loi du 30 juillet 1981, l'article 3/6, § 1^{er}, 5°, en projet pourrait donner l'impression – certainement à tort – qu'il opère une distinction de traitement entre auteurs d'actes de nature et de gravité parfaitement identiques, selon que ces actes sont, ou non, commis dans le cadre d'un rapport juridique rattachable aux matières demeurées de compétence fédérale.

³² Article 12 et 23-25 de la loi du 30 juillet 1981.

³³ Article 19 de la loi du 30 juillet 1981.

³⁴ Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles d'égalité et de non-discrimination, portées par les articles 10 et 11 de la Constitution belge, « s'opposent [...] à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes » (par exemple ; C.C., 15 juillet 1998, n° 91/98).

³⁵ Voir l'article 5, § 1^{er}, *in limine* de la loi du 30 juillet 1981.

L'article 3/6, § 1^{er}, 5°, en projet sera revu afin de tenir compte de l'ensemble de ces observations.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY