



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.650/2
du 11 juillet 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
diverses dispositions relatives à la gouvernance et à
l’encadrement dans le secteur de la Jeunesse’

Le 17 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant diverses dispositions relatives à la gouvernance et à l'encadrement dans le secteur de la Jeunesse'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les articles 22 à 25 de l'avant-projet de décret à l'examen ont pour objet d'imposer des obligations nouvelles notamment aux associations « qui proposent une activité visée à l'article 2 du décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances ».

Ce faisant, il règle la matière de la vie en plein air, visée à l'article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Selon l'article 3, § 1^{er}, du décret du 20 octobre 2011 'instituant le Conseil supérieur des Sports',

« [l]e Gouvernement recueille l'avis du Conseil sur tout projet de décret ou d'arrêté relatif au domaine sportif ».

L'article 1^{er}, 2^o, du même décret définit le « domaine sportif » comme étant

« toutes les matières ayant trait à l'éducation physique, au sport et à la vie en plein air au sens de l'article 4, 9^o[,] de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'avis de du Conseil supérieur des Sports a été sollicité sur l'avant-projet à l'examen.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité¹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

L'article 1^{er} entend modifier l'article 1^{er} du décret du 20 juillet 2000 'déterminant les conditions d'agrément et de subventionnement des maisons de jeunes, centres

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ En un sens similaire, voir l'avis 45.856/4 donné le 16 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 'modifiant le décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 1-686, pp. 25 et s.).

de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations', qui définit les obligations générales auxquelles il doit être satisfait pour obtenir et conserver à durée indéterminée l'agrément comme maison de jeunes, centre de rencontres et d'hébergement ou centre d'information des jeunes.

Il entend par ailleurs insérer un paragraphe 1^{er}/1 nouveau dans le même article, rédigé comme suit :

« Le Gouvernement détermine la procédure et les mesures applicables en cas de manquement aux obligations visées au § 1^{er} ».

L'on n'aperçoit pas comment cette habilitation nouvelle sera appelée à se concilier avec celles qui figurent aux articles 9, 2°, 3° et 4°, et 51 du décret du 20 juillet 2000, qui disposent respectivement comme suit :

« Art. 9. Le Gouvernement arrête, après avis de la Commission consultative des maisons et centres de jeunes :

[...]

2° Les modalités d'un recours contre une décision de refus ou de retrait d'agrément, de descente de niveau ou de refus de montée de niveau dans un dispositif principal, de refus ou de cessation d'admission dans un dispositif particulier de suspension du droit à l'octroi de la subvention forfaitaire de fonctionnement visée à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, d ;

3° La saisine de la Commission consultative des maisons et centres de jeunes pour avis dans le cadre des recours ;

4° La possibilité pour l'association d'être entendue lors des recours ;

5° Les modalités selon lesquelles doivent intervenir les décisions d'octroi, de refus, de retrait d'agrément, les décisions de descente ou de montée de niveau dans un dispositif principal, les décisions d'admission ou de cessation d'admission dans un dispositif particulier ».

Et

« Art. 51. Le Gouvernement procède au retrait de l'agrément lorsqu'il constate qu'une ou plusieurs conditions d'agrément ne sont pas respectées.

Préalablement à la procédure de retrait et suivant les modalités qu'il arrête après avis de la Commission consultative des maisons et centres de jeunes, le Gouvernement peut suspendre le droit à l'octroi de la subvention forfaitaire de fonctionnement visée à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, d), pour une durée maximale d'un an non renouvelable. Au terme de cette durée, la procédure de retrait d'agrément est engagée si les conditions d'agrément ne sont toujours pas respectées ».

Le commentaire de l'article se limite à expliquer qu'

« [e]n cas de manquements aux obligations, les dispositions prévues dans les arrêtés d'exécution continuent de s'appliquer ».

Cette affirmation ne permet pas de répondre à la question qui se pose.

Par conséquent, soit l'article 1^{er}, § 1^{er}/1, en projet du décret du 20 juillet 2000 sera omis, soit cette disposition, ainsi que les articles 9 et 51 du même décret seront revus aux fins d'assurer la cohérence entre celles-ci et d'éviter tout double emploi.

Sur ce dernier point, il est rappelé que le texte en projet entend réglementer des matières culturelles, à savoir les matières de la politique de la jeunesse, d'une part, et de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air, d'autre part, visées à l'article 4, 7° et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Dans ces matières, compte tenu du principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution², il appartient au législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

Le dispositif sera réexaminé à la lumière de ces considérations.

Article 2

Il y a lieu de remplacer les mots « un organe » par les mots « une réunion de l'organe ».

Article 3

1. L'article 3 sera rédigé comme suit :

« Art. 3. À l'article 3, alinéa 2, du même décret, les mots ' , telle que visée à l'alinéa 1^{er}, 7°, ' sont insérés entre les mots 'La zone d'action' et les mots 'est la zone géographique' ».

2. La question se pose de savoir pourquoi, contrairement à ce que prévoient les articles 4 et 6 de l'avant-projet, modifiant respectivement les article 4 et 6 du décret du 20 juillet 2000, qui concerne les centres de rencontre et d'hébergement ainsi que les centres d'information des jeunes, un paragraphe 2 n'est pas ajouté à l'article 3 pour disposer que « l'association respecte les dispositions du code des sociétés et des associations »³.

² Sur la portée de ce principe, il est renvoyé à l'avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64 et s.).

³ Voir l'observation finale.

Article 4

Il est recommandé de remplacer les mots « veille à respecter » par les mots « respecte ».

La même observation vaut pour l'article 6.

Article 8

À l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, du décret du 20 juillet 2000, on n'aperçoit pas comment une personne morale pourrait « disposer des connaissances nécessaires à la gestion d'ASBL [...] ».

La disposition à l'examen sera revue aux fins de préciser quelles sont les catégories de personnes qui, au sein de la fédération, devront disposer de ces connaissances.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 18, 1^o, et 19, 1^o.

Article 9

Le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse' ne connaît pas de catégorie « mouvement » mais une catégorie « mouvement thématique » (article 6 du décret) et une catégorie « mouvement de jeunesse » (article 7 du décret).

L'article 13 dont la modification est envisagée doit donc être modifié non seulement pour renvoyer au décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en lieu et place du décret du 20 juin 1980 'fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', mais également pour préciser quelle est ou quelles sont la ou les catégories de mouvements visées.

La disposition à l'examen sera complétée en conséquence.

Article 23

L'alinéa 3 prévoit que, lors du contrôle de l'extrait du casier judiciaire de son collaborateur, l'organisation qui l'accueille prend en compte les éléments suivants :

« 1^o les données contextuelles, en particulier, la nature de la condamnation et le cas échéant, son caractère inconciliable avec une activité d'encadrement ou d'animation à l'égard d'un mineur ;

2^o le temps écoulé depuis une éventuelle condamnation ;

3° le fait qu'il s'agisse d'une condamnation pour des faits commis à l'égard d'un mineur ;

4° d'autres éléments que ceux visés aux points 1° à 3°, jugés pertinents par l'organisation qui accueille le collaborateur ».

Certains de ces éléments sont définis de manière insuffisamment précise au regard du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et du principe de légalité attaché à cette disposition, ainsi qu'au regard de l'exigence de proportionnalité dans le traitement de données à caractère personnel, qui découle notamment de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' et, enfin, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi, les « données contextuelles », qui sont définies à titre exemplatif, devraient être mieux précisées et ce, soit de manière exhaustive, soit par le biais de critères plus précis, spécialement lorsqu'il est fait état de la seule « nature de la condamnation ». Il en va de même du « temps écoulé depuis une éventuelle condamnation ». Enfin, il ne peut être laissé à l'appréciation de la seule organisation qui accueille le collaborateur, la possibilité de tenir compte d'« autres éléments » qu'elle « jug[era] pertinents », sans que le législateur ait défini préalablement les critères à prendre en considération pour ce faire ⁴.

La disposition à l'examen sera réexaminée et complétée à la lumière de ces observations.

Article 24

1. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 2° et 3°, il est renvoyé, respectivement, aux paragraphes 34 et 35 de l'avis n° 48/2023 du 9 mars 2023 donné par l'Autorité de protection des données sur l'avant-projet à l'examen.

2. Au regard du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et du principe de légalité attaché à cette disposition, les alinéas 2 et 3 ne sont admissibles que si l'alinéa 3 doit se comprendre comme énumérant les critères à prendre en considération par le Gouvernement lorsqu'il mettra en œuvre l'habilitation que lui confère l'alinéa 2.

Si l'alinéa 3 doit, au contraire, se comprendre comme conférant un pouvoir d'appréciation aux organisations qui accueillent des collaborateurs, le mécanisme mis en place par les alinéas 2 et 3 n'est pas admissible : en effet, d'une part, il n'est pas admissible, au regard

⁴ En ce sens, l'avis n° 48/2023 du 9 mars 2023 donné par l'Autorité de protection des données sur l'avant-projet à l'examen, en particulier ses paragraphes 27 à 29.

du principe de légalité rappelé ci-avant, que l'habilitation conférée au Gouvernement par l'alinéa 2 ne soit pas encadrée par la fixation de critères à prendre en considération par celui-ci et, d'autre part, il n'est pas admissible, au regard du même principe, ainsi qu'au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution, qu'un pouvoir d'appréciation soit laissé, sur ce point, aux organisations concernées.

3. L'article 24 sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 25

Dès lors que le paragraphe 1^{er} est consacré à une définition et ne vise à proprement parler aucun des traitements visés par l'avant-projet, il y a lieu de rédiger l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 comme suit :

« le traitement des données à caractère personnel se limite au contrôle visé à l'article 23 ».

OBSERVATIONS FINALES

1. Nombreuses sont les dispositions de l'avant-projet qui mentionnent le « code des sociétés et des associations du 23 mars 2019 ».

La mention de la date du 23 mars 2019 est inutile. Elle sera omise.

2. Dans la phrase liminaire de chaque disposition modificative, la disposition dont la modification est envisagée doit être accompagnée de la mention des modifications antérieures encore en vigueur ⁵.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 et s.