
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

3 AVRIL 2019

PROPOSITION DE DÉCRET

INSTAURANT UN FORUM DES JEUNES DE LA
FÉDÉRATION-WALLONIE-BRUXELLES(1)

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1) Voir Doc. n°771 (2018-2019) n°1



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.497/2
du 3 avril 2019

sur

une proposition de décret de la Communauté française
'instaurant un forum des jeunes de la Fédération
Wallonie-Bruxelles'

Le 21 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'instaurant un forum des jeunes de la Fédération-Wallonie-Bruxelles', déposée par M. Matthieu DAELE et Mme Marie-Dominique SIMONET et M. Charles GARDIER et Mme Anne LAMBELIN (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 771/1).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 3 avril 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2019.

*

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 la proposition †, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de l'abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de la proposition, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le présent avis s'est donc limité à l'examen de quelques questions particulièrement importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La mise en œuvre par la proposition 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 « Forum des jeunes », 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 Forum des jeunes, la Communauté française doit veiller à ce que les règles de composition du forum concerné soient conformes à l'article 7 de la loi du Pacte culturel, qui énonce ce qui suit :

« Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des

† S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'article 2 de la proposition de décret. Sur cette notion de « création », voir l'observation générale n° II.

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.

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 la proposition 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 Forum des jeunes, en

² Voir notamment l'avis n° 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., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44639.pdf>), ainsi que l'avis n° 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., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45780.pdf>) ; voir aussi l'avis n° 53.143/4 donné le 2 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2013 'modifiant le décret du 14 novembre 2008 instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53143.pdf>).

³ Voir, dans le même sens, l'avis n° 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40310.pdf>). Voir également l'avis n° 44.639/4 précité, ainsi que l'avis n° 45.780/4 précité. Voir également l'avis n° 53.143/4 déjà cité.

évitant la prédominance injustifiée d'une tendance.

Le législateur veillera à ce que la composition du Forum des jeunes et celle de ses organes respectent ces exigences légales⁴.

Sur ce point, la seule mention qui figure dans la proposition de décret (article 6, § 2, de la proposition) ayant trait au respect de la loi du Pacte culturel en ce qui concerne la composition du Forum, se limite aux seules associations qui souhaitent désigner des représentants à l'Assemblée générale du Forum des jeunes.

Compte tenu des termes clairs des articles 3, 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, il ne peut pas être considéré que ce seul élément permette de conclure que la réforme envisagée par l'avant-projet respecte effectivement les prescrits de la loi.

Par ailleurs, dès lors que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques 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 du Forum doivent tenir compte de cette nécessité, ce que la proposition est en défaut de faire.

4. En conclusion, la proposition doit être fondamentalement revue et complétée afin de garantir le respect des exigences issues de la loi du Pacte culturel.

II. La « création » du Forum des jeunes et ses conséquences

1. Le décret du 14 novembre 2008 'instaurant un Conseil de la Jeunesse en Communauté française' a mis en place, à l'origine, 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 décret⁵ et ce, à la suite d'une procédure d'appel public dont le Gouvernement était chargé de déterminer lui-même les modalités⁶.

En substance, les missions que devait remplir cette association étaient 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 ;

⁴ À cet égard, il convient d'attirer l'attention du législateur 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 à l'actuel Conseil de la Jeunesse (voir l'article 1^{er}, 1°, de ce décret).

⁵ Article 3 du décret originaire du 14 novembre 2008.

⁶ Article 2 du décret originaire du 14 novembre 2008.

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 ;

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 française ⁷.

Dans les limites des crédits budgétaires, il était prévu que le Gouvernement octroie au Conseil des subventions, dont il déterminait 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 » ⁸. En cas de non-respect du décret, le Gouvernement pouvait suspendre ou supprimer ces subventions, selon une procédure organisée par le décret ⁹.

2. Le décret du 14 novembre 2008 a fait l'objet de modifications en profondeur à la suite, essentiellement, de l'adoption du décret du 4 juillet 2013.

Dans le système mis en place par ce dernier décret, le Conseil de la Jeunesse est demeuré constitué sous la forme d'une association sans but lucratif appelée à remplir des missions similaires, bien que plus étoffées ¹⁰, à celles visées par le décret du 14 novembre 2008. De même, il peut toujours se voir octroyer des subventions ¹¹, lesquelles pourront être suspendues ou supprimées en cas de non-respect du décret ¹².

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du décret du 4 juillet 2013, le Conseil de la Jeunesse n'est plus « agréé » à la condition de satisfaire aux « critères d'agrément » fixés par le législateur et à la suite d'un appel public.

En effet, dans ce régime modifié, le Conseil de la Jeunesse est directement « créé » par le législateur ¹³. Le système d'agrément a donc été remplacé par un système de création d'une association sans but lucratif 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.

En outre, il convient d'observer que, tel que modifié par le décret du 4 juillet 2013, le décret du 14 novembre 2008 règle, plus encore qu'à l'origine, la composition

⁷ Article 2 du décret originaire du 14 novembre 2008.

⁸ Article 11 du décret originaire du 14 novembre 2008.

⁹ Article 12 du décret originaire du 14 novembre 2008.

¹⁰ Article 2 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹¹ Article 9 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹² Article 12 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹³ Article 2 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

de l'assemblée générale des membres effectifs¹⁴ de cette association et la désignation de ses membres¹⁵, sa présidence et la 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. Dans son avis n° 53.143/4 donné le 24 avril 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 4 juillet 2013, la section de législation, après avoir synthétisé le système en projet, devenu le système décrit ci-avant, avait relevé que celui-ci posait différentes questions fondamentales, et observé, à ce propos, ce qui suit :

« 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 l'avant-projet) et le commentaire de cet article ? Dans cette

¹⁴ Article 3/2 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹⁵ Article 3/5 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹⁶ Article 3/3 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹⁷ Article 8 du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹⁸ Article 3/1 en projet du décret du 14 novembre 2008, tel que remplacé par le décret du 3 juillet 2013.

¹⁹ Note de bas de page n° 19 de l'avis cité : 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 ;

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° 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.

§ 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 CCMCJ²⁰.

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 internationaux²¹.

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

²⁰ Note de bas de page n° 20 de l'avis cité : Article 2 en projet (article 4 de l'avant-projet).

²¹ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : Article 8 en projet (article 22 de l'avant-projet).

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 décrétoal de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres – [...] – oblige le législateur décrétoal à fixer les règles de base. Elle ne l’empêche toutefois pas de confier l’affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif²²⁻²³.

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.

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,

²² *Note de bas de page n° 22 de l’avis cité* : 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 *Note de bas de page n° 23 de l’avis cité* : Sur la portée de l’article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, voir notamment l’avis n° 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 n° 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 à 39, observations relatives à la Société Wallonne de Stimulation Économique (en abrégé « SOWALSTIME ») et l’avis n° 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 à 11).

²⁴ *Note de bas de page n° 24 de l’avis cité* : Article 3/5 en projet (article 12 de l’avant-projet).

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 agrée 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 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

²⁵ Note de bas de page n° 25 de l'avis cité : Article 12 en projet (article 26 de l'avant-projet).

dans leur essence même ²⁶.

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 considérée ²⁷.

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 ».

4.1. En substance, plusieurs observations formulées dans l'avis n° 53.143/4 et reproduites ci-avant valent, *mutatis mutandis*, pour la proposition de décret à l'examen.

4.2. Dans un premier temps, l'on constate que, selon les termes des articles 2 et 3 de la proposition, l'intention apparaît être de « créer » un organe consultatif nouveau, étant le Forum des jeunes, « constitué sous forme d'association sans but lucratif ».

Toutefois, la question se pose de savoir si, plutôt que de « créer » un nouveau « Forum des jeunes », comme le laisse entendre l'article 2 de la proposition, l'intention ne serait pas en réalité, et en contradiction avec les termes de l'article 2, d'adapter les statuts de l'actuel Conseil de la Jeunesse, en vue de rendre ceux-ci conformes aux dispositions de la proposition.

Certes, dès lors que le décret proposé entend abroger le décret du 14 novembre 2008 'instaurant le Conseil de la Jeunesse en Communauté française', qu'il entend créer un « Forum des jeunes » nouveau et soumis à un régime assez différent du régime très complet auquel est soumis l'actuel Conseil, *a priori*, la réponse à cette question apparaît négative.

²⁶ Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Note de bas de page n° 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 Note de bas de page n° 27 de l'avis cité : À titre d'exemple, l'on peut citer l'obligation imposée par le texte en projet d'accepter certaines catégories de membres adhérents.

Il reste que, quoi qu'il en soit, les auteurs de la proposition à l'examen doivent, avant toute autre chose, prendre clairement position sur le procédé qu'ils entendent utiliser en vue de l'instauration Forum des jeunes.

4.3. Dès lors qu'à ce stade, et compte tenu des termes de la proposition, *a priori*, l'intention apparaît être de procéder à la « création », par le décret lui-même, d'une nouvelle personne morale – fût-elle constituée sous la forme d'une association sans but lucratif et dût-elle succéder au Conseil de la jeunesse dans ses droits et obligations²⁸ –, alors il y a lieu d'avoir égard à ce qui suit :

1° Les missions confiées par la proposition au Forum des jeunes sont les suivantes²⁹ :

- émettre des avis dans les matières qui concernent la jeunesse ;
- 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 ;
- 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 ;
- de manière transversale, former des citoyens responsables actifs critiques et solidaires (« CRACS »).

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

2° Par ailleurs, la création de la personne morale concernée procède d'une décision des gouvernants, qui la soumet à un régime spécial, destiné à lui permettre d'accomplir une mission d'intérêt général et de service public, et dont le législateur règle largement la composition, les incompatibilités, les moyens matériels et logistiques ainsi que le financement. Ainsi, tant dans son existence et sa composition que dans son financement, le Forum dépend de la volonté du législateur.

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

²⁸ Article 22 de la proposition.

²⁹ Article 4 de la proposition.

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 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, la question se pose de savoir si le texte proposé satisfait aux conditions de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, dont la portée, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, a été rappelée dans l'avis n° 53.143/4 reproduit ci-avant.

À cet égard, manifestement, le texte proposé ne répond pas à ce que prescrit l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi :

1° S'agissant de la « création » du Forum, on n'aperçoit pas selon quelles modalités et procédure l'ASBL serait effectivement constituée. Tels qu'ils sont rédigés, les articles 21 et 23 ne permettent pas de déterminer avec certitude qui en seront les membres fondateurs. Or une ASBL ne peut être créée sans membres fondateurs.

2° S'agissant de la « composition » du Forum, l'article 5 de la proposition prévoit que tout jeune désireux de s'impliquer dans le Forum, qui en fait la demande auprès du « Secrétariat général »³⁰ et qui réside en région bilingue de Bruxelles-Capitale ou en région de langue française peut en être membre, à l'exception des « membres d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas les principes de la démocratie »³¹. Cette disposition ne prévoit pas que peuvent être membres du Forum les associations visées à l'article 6, § 2, de la proposition alors qu'en vertu de cette dernière disposition, celles-ci peuvent désigner un représentant à l'Assemblée générale du Forum, pour autant que ce représentant soit membre du Forum et ait participé aux travaux de celui-ci pendant un an.

Enfin, l'article 16 de la proposition permet au Gouvernement de fixer les conditions dans lesquelles des jetons de présence et des indemnités de parcours et de séjour sont octroyés aux « membres effectifs »³², cette dernière notion n'étant pas non autrement définie par ailleurs.

La proposition est donc entachée de certaines ambiguïtés et il n'apparaît pas clairement qui peut être membre de l'ASBL « Forum des jeunes », en quelle qualité et dans quelle catégorie de membres.

³⁰ À savoir, selon l'article 1^{er}, 9°, de la proposition « l'équipe de permanents qui assure notamment de la gestion quotidienne de l'ASBL ».

³¹ Sur cette cause d'exclusion, voir ci-après l'observation particulière formulée sous les articles 2, 5, 7 et 8.

³² On peut supposer qu'auront la qualité de membres effectifs les « membres de l'Assemblée générale » ainsi qu'il est prévu aux articles 6 et 7 de la proposition, tandis que les simples « membres », visés à l'article 5, ne seront pourvus que de la qualité de « membres adhérents » au sens de l'article 2^{ter} de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes'.

3° S'agissant du « fonctionnement », la proposition prévoit ce qui suit en son article 9 :

« L'ASBL détermine ses statuts et ses modalités de fonctionnement dans un Règlement d'Ordre intérieur. Ceux-ci sont soumis à l'approbation du Gouvernement de même que toute modification ultérieure ».

Les développements de la proposition mentionnent à ce propos que

« [L]e [règlement d'ordre intérieur] devra comporter au minimum les éléments suivants :

- la composition des organes de gestion (Forum, AG, CA) ;
- le mode de désignation des membres (calendrier, procédure) ;
- le fonctionnement des instances ;
- le quorum éventuel ;
- les critères relatifs à la pertinence du lien demandé aux associations désireuses d'être membres ;
- l'approbation des avis ;
- les démarches utilisées pour favoriser la participation des jeunes et la recherche de membres ;
- les modalités de mise en œuvre de ses missions ».

Il en résulte que, sur nombre d'aspects essentiels, le fonctionnement du Forum sera appelé à être réglé non pas par le législateur lui-même, mais par un « règlement d'ordre intérieur »³³ soumis à l'approbation du Gouvernement. Un tel procédé ne peut être admis au regard de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conclusion, la création d'un Forum des jeunes par le décret proposé sous la forme d'une personne morale de droit public implique que la proposition soit complétée afin de satisfaire au prescrit de l'article 9 précité.

4° Quant au « contrôle », seule une évaluation interne et externe est prévue par l'article 19 de la proposition, qui en réalité, selon les termes de son paragraphe 3, aura pour objet essentiel de permettre, le cas échéant au Gouvernement, de suspendre ou supprimer la subvention visée à l'article 15 de la proposition³⁴.

³³ On relèvera sur ce point et en outre que la disposition à l'examen opère ainsi une confusion entre la notion des statuts d'une ASBL, au sens de la loi du 27 juin 1921, et la notion de « règlement intérieur », qui vise plutôt à régir le fonctionnement d'un organe d'une institution publique ou privée dans des modalités pratiques qui, précisément, ne sont pas déjà régies par d'autres normes ou instruments juridiques, tels des statuts.

³⁴ Par ailleurs, dès lors que l'instauration du Forum des jeunes répond certes à une obligation imposée par les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, mais constitue, en l'état du dossier, la création d'une personne morale de droit public, la question se pose de savoir si les dispositions relatives à son financement par le biais de subventions susceptibles d'être suspendues ou supprimées s'avèrent pertinentes.

4.4. Si, contrairement à ce qui vient d'être envisagé, l'intention du législateur était de faire appel à une personne morale de droit privé, laquelle serait agréée en vue de bénéficier de subventions et de remplir le rôle d'un organe consultatif au sens des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, alors la proposition devrait être intégralement et fondamentalement revue de manière à ce que le système proposé apparaisse comme tel et que, fût-ce sous le couvert de conditions d'agrément ou d'octroi de subventions, l'autorité publique n'en vienne pas à méconnaître le principe de la liberté d'association en fixant des règles affectant profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement de l'association de droit privé ou à imposer aux activités de ces associations des contraintes telles que celles-ci seraient dénaturées dans leur essence même.

À cet effet, dans cette option, le législateur devrait réexaminer chacune des dispositions proposées relatives au fonctionnement et à la composition du Forum des jeunes, au regard du principe de la liberté d'association, afin de vérifier et de justifier la nécessité et la proportionnalité des limitations apportées par ces dispositions à la liberté considérée³⁵.

À ce stade, et en l'absence d'un choix clair en ce sens au sein de la proposition, il n'appartient pas à la section de législation de se prononcer sur cette question.

5. En conclusion, la proposition doit être réexaminée. Le législateur doit prendre attitude de manière claire et non ambiguë sur la nature juridique exacte du Forum des jeunes dont la création est envisagée et en tirer les conséquences juridiques décrites ci-avant.

III. L'intervention du législateur dans le fonctionnement du Gouvernement wallon

La section de législation a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'opposent à ce que le législateur décrète attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

L'article 1^{er}, 8°, l'article 12 et l'article 18³⁶ de la proposition seront omis ou revus aux fins de satisfaire à ce principe.

IV. CONCLUSION

Les observations générales qui précèdent impliquent que la proposition doit être fondamentalement revue et complétée et ce, essentiellement en vue, d'une part, que cette proposition se conforme aux exigences de la loi du Pacte culturel et, d'autre part, afin qu'elle

³⁵ À titre d'exemple, l'on peut citer l'obligation imposée par le texte proposé d'accepter certaines catégories de membres.

³⁶ Spécialement en ce qu'il organise, auprès du Gouvernement, un recours administratif contre la « décision ministérielle ».

reflète très clairement et de manière non ambiguë l'intention du législateur quant à la « création » du nouveau « Forum des jeunes » et quant à la forme et à la structure juridiques selon lesquelles ce Forum serait « créé », en ayant égard, le cas échéant, aux exigences de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Les mots « Fédération Wallonie-Bruxelles » seront remplacés par les mots « Communauté française ».

La même observation vaut pour l'ensemble de la proposition.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Au 6°, on suppose que la notion de « Centres de jeunes » vise en réalité les « Centres de rencontres et d'hébergement et les Centres d'information des jeunes » visés au décret du 20 juillet 2000 'déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et les centres d'information des jeunes et de leurs fédérations'.

Il conviendrait de revoir la disposition à l'examen de sorte qu'elle le mentionne clairement.

Articles 1^{er}, 5, 7 et 8³⁷

1. Il résulte de l'article 5 et de l'article 7, point 5, de la proposition, que la qualité de membre du Forum des jeunes est incompatible avec la fonction de « membre d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas les principes de la démocratie ». L'article 8 prévoit pour sa part qu'est réputé démissionnaire de l'assemblée générale le membre « qui ne respecte pas les principes de la démocratie ».

L'article 2, 10°, de la proposition définit les « principes de la démocratie » comme « les principes tels qu'énoncés par la Constitution, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à

³⁷ Les observations qui suivent font écho aux observations similaires formulées dans l'avis n° 53.143/4 déjà cité.

réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, par le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, par le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination et 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 pendant la seconde guerre mondiale ».

Ces dispositions appellent plusieurs observations ³⁸.

2. Hormis l'article 8, qui prévoit les cas dans lesquels les membres de l'assemblée générale sont réputés démissionnaires, l'incompatibilité créée est exclusivement fonction d'un comportement imputable à l'association ou à l'organisme dont la personne visée est membre : en d'autres termes, et par exemple, telle que la proposition est rédigée, spécialement son article 5, elle permet à des jeunes qui ne « respecteraient pas les principes de la démocratie », d'être membres du Forum, du moment qu'il ne sont pas membres d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas ces principes.

3. En tant qu'elle exclut de la qualité de membre ou de membre d'un organe, dans un organe consultatif, la personne qui est membre d'un organisme ou d'une association qui ne respecte pas « les principes de la démocratie » tels que définis par son article 2, 10°, la proposition 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 les instruments juridiques concernés reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou a émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces deux instruments juridiques ³⁹. Il est au contraire requis, comme cela résulte d'ailleurs aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ⁴⁰, qu'une interdiction de

³⁸ Pour des observations similaires, voir notamment l'avis n° 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 et 22, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43685.pdf>), l'avis n° 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., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50243.pdf>), l'avis n° 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 École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1, pp. 29 à 36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50244.pdf>), ainsi que l'avis n° 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., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50714.pdf>).

³⁹ Voir le considérant B.4.7.2 de l'arrêt cité.

⁴⁰ Voir, à ce sujet, l'avis n° 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

cette nature se borne à exclure de la représentation dans les organes consultatifs les seules personnes et associations ou organismes qui sont « hostiles » aux instruments juridiques précités, 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).

L'exclusion visée doit donc être limitée aux seules personnes, associations ou organismes qui ont montré de manière manifeste leur hostilité aux « principes de la démocratie ».

Il convient par ailleurs 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 proposée doit tenir compte de ce qu'une personne, association ou organisme peut, même après qu'il ait été constaté qu'il ou elle se montrait hostile à l'ordre démocratique établi, y renoncer par la suite.

4. Telles qu'elles sont libellées, les dispositions à l'examen semblent impliquer, à défaut de précision en sens contraire, que toute contravention quelconque au prescrit de la loi du 30 juillet 1981 et des décrets du 6 novembre et du 12 décembre 2008, peut constituer le fait générateur suffisant de l'incompatibilité qu'il édicte. Il convient cependant d'attirer l'attention du législateur sur le fait que les interdictions portées par ces législations 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 pénales⁴¹. Par contre, un acte de discrimination indirecte fondée sur la nationalité, lorsqu'il ne présente pas le caractère intentionnel requis par la loi⁴², ne s'expose qu'à des sanctions civiles et ne peut être passible de sanctions pénales.

La section de législation se demande s'il entrerait bien dans l'intention du législateur 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'égalité⁴³.

l'accès à certains mandats politiques et portant des dispositions diverses' (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1809/6, sp. pp. 17 à 28, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39825.pdf>).

⁴¹ Voir par exemple, les articles 12 et 23 à 25 de la loi du 30 juillet 1981.

⁴² Voir par exemple, l'article 19 de la loi du 30 juillet 1981.

⁴³ Conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les règles d'égalité et de

5. Les dispositions à l'examen seront revues à la lumière de l'ensemble de ces observations.

Article 2

Les mots « francophones de Belgique » sont inutiles, compte tenu de l'article 5. Ils seront donc omis.

Il en ira de même des mots « de 16 à 30 ans accomplis », compte tenu de l'article 1^{er}, 1^o.

Article 11

L'article 11, § 2, de la proposition est rédigé comme suit :

« § 2 : Pour être reconnu par le Parlement ou le Gouvernement, un avis du Forum des jeunes doit présenter la méthodologie générale et la démarche participative retenues pour sa réalisation. Il doit donc :

- justifier la représentativité 'de son avis en démontrant un travail significatif de consultation des jeunes dans toute leur diversité' : nombre de jeunes, âge, genre, arrondissements, ... ;
- justifier la qualité de son avis en démontrant un travail de consultation qualitative ainsi qu'une compilation de recueils, d'informations et d'études ;
- justifier un travail utilisant des méthodes participatives ».

Cette disposition pose question.

Ainsi, si la décision d'imposer des conditions de représentativité, de qualité et d'utilisation d'une méthode participative dans l'élaboration des avis relève du choix en opportunité du législateur, la question se pose de savoir quelles seront les conséquences précises du non-respect de ces conditions.

À cet égard, il résulte des termes de la disposition à l'examen que les avis qui ne satisfont pas à ces conditions ne seront pas « reconnus » par le Parlement ou le Gouvernement.

L'emploi du verbe « reconnaître » est ambigu. On lui préférera la notion de « prise en considération ».

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).

Par ailleurs, dès lors que les avis ne répondant pas aux conditions imposées ne seront donc pas pris en considération, il est indispensable, pour la sécurité juridique, mais aussi en vue de garantir le respect des droits garantis par l'article 23 de la Constitution en matière culturelle, que les conditions à respecter par le Forum dans l'élaboration de ses avis soient définies par le législateur de manière suffisamment précise et prévisible.

À cet égard, les développements de l'article 11 contiennent déjà certaines précisions qui devraient figurer dans le dispositif lui-même.

Enfin, il convient de ne pas perdre de vue que le système envisagé implique que le refus de prendre en considération un avis émis par le Forum suppose que les autorités soient en mesure de justifier des raisons pour lesquelles elles estiment que l'avis ne répond pas aux conditions requises.

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

Article 14

L'article 14 de la proposition entend prévoir que

« [t]ous les avis du Forum des jeunes sont publics et sont diffusés à l'attention de l'ensemble des jeunes de la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

Sous réserve des observations formulées sous l'article 11 de la proposition, la question se pose de savoir quelle serait l'intention réelle du législateur en adoptant l'article 14.

Ainsi, l'on se demande si sont ainsi visés tous les avis du Forum ou bien uniquement ceux qui seront pris en considération en vertu de l'article 11.

L'article 14 sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 15

1. Il y a lieu de compléter l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, par une formule d'indexation.

2. L'alinéa 2 de l'article 15 prévoit que le Gouvernement détermine les modalités de versement ainsi que de remboursement de la subvention qu'il envisage, et ce « conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 janvier 2017 relatif à l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions, pris en exécution de l'article 61 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française » (ci-après : « l'arrêté du 18 janvier 2017 »).

Compte tenu de la définition de la subvention qui figure à l'article 57 du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', l'arrêté du 18 janvier 2017 est de droit applicable à la subvention envisagée par l'article 15 de la proposition.

Or, cet arrêté règle déjà de manière précise les modalités du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions qui tombent dans son champ d'application, ainsi que les modalités selon lesquelles ces subventions, lorsqu'elles sont non justifiées, sont remboursées. Cet arrêté est par contre muet quant aux modalités selon lesquelles une subvention est versée à son bénéficiaire.

Il en résulte que l'alinéa 2 doit être revu dans une double optique.

D'une part, en tant que cet alinéa prévoit que le Gouvernement détermine les modalités de versement de la subvention « conformément » à l'arrêté du 18 janvier 2017, il est sans objet puisque la norme à laquelle le Gouvernement est censé se conformer ne contient aucune règle sur la question du versement de la subvention, à supposer par ailleurs et plus fondamentalement qu'il ne soit pas dénué de sens d'obliger le Gouvernement à se conformer à un arrêté dont il est le propre auteur et qu'il peut donc modifier.

D'autre part, en tant que l'alinéa 2 prévoit que le Gouvernement détermine les modalités de remboursement de la subvention « conformément » au même arrêté, il est inutile puisque cet arrêté, qui est d'application, contient déjà les règles nécessaires relatives au remboursement de la subvention.

Si l'intention était uniquement d'habiliter le Gouvernement à préciser ou compléter ces règles pour le cas de la subvention envisagée par la proposition, il conviendrait alors de rédiger l'alinéa 2 en ce sens et de veiller, lors de sa mise en œuvre, à pouvoir justifier les éventuelles différences de traitement susceptibles d'en résulter entre les règles générales de remboursement des subventions issues de l'application de l'arrêté du 18 janvier 2017 et celles issues de l'application des normes différentes à adopter dans le cadre de l'exécution de la proposition à l'examen. Il conviendrait alors aussi de ne pas perdre de vue que les règles à adopter liées au remboursement de la subvention seront soumises au respect de l'article 61, 5° et 6°, du décret du 20 décembre 2011 précité, qui transpose lui-même dans l'ordre juridique de la Communauté française les principes repris 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'.

Article 18

Il existe une contradiction entre l'alinéa 1^{er} et l'alinéa 3 puisque ce dernier envisage une « décision ministérielle » contre laquelle un recours existerait auprès du Gouvernement alors même que la décision concernée contre laquelle un recours est prévu relève, selon l'alinéa 1^{er}, de la compétence du Gouvernement et non de celle du ministre⁴⁴.

L'utilité de l'article 18 sera en tout état de cause réexaminée au regard des suites que le législateur réservera à l'observation formulée sous l'article 15.

Article 24

Pour donner un sens à la « prolongation » des mandats des élus du Conseil de la Jeunesse envisagée par l'article 21, il y a lieu de compléter l'article 24 par les mots « , à l'exception des articles 20 et 21, qui entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2019 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴⁴ Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale n° III.