CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.846 du 19 juin 2020

A. 224.332/XV-3.639

En cause : **l'association sans but lucratif ANIMAR**,
ayant élu domicile chez
M^e Anne RAYET, avocat,
avenue Louise 208
1050 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ
et Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2018, l'association sans but lucratif ANIMAR demande l'annulation de « la décision du 22 novembre 2017 [qui lui a été] notifiée le 24 novembre 2017 par la Ministre de la Culture, de l'Enfance et de l'Éducation permanente, relative à la demande de contrat-programme portant sur la période 2018-2022, en ce que cette décision lui "refuse un contrat programme en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène" ».

II. Procédure

Un arrêt n° 241.210 du 6 avril 2018 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier du 27 avril 2018, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2020 à 9 heures 30.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'audience du 17 mars 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 13 mars 2020.

Par un courriel du 25 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2020, à la demande de la partie requérante.

M^me^ Pascale Vandernacht, président de chambre, a fait rapport.

M^me^ Claire-Marie Lievens, administratrice, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que prorogé par des arrêtés royaux du 4 et du 18 mai 2020, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 241.210 du 6 avril 2018. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 65 du décret du 10 avril 2003 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène', de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

La partie requérante relève que la décision a été adoptée par la ministre de la Culture, de l'Enfance et de l'Éducation permanente alors que, selon l'article 65 du décret visé au moyen, c'est le gouvernement qui doit statuer sur les demandes de contrat-programme. Elle en déduit que la ministre n'était pas compétente pour prendre la décision attaquée et fait valoir que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014 portant règlement de son fonctionnement, prévoyant la délégation de la compétence du gouvernement à la ministre, est illégal au motif qu'il a été adopté sans avis préalable de la section de législation du Conseil d'État, sur la base d'une urgence non justifiée. Elle critique, en ce sens, la motivation de l'urgence qui figure dans le préambule de cet arrêté.

En réplique, elle ajoute qu'elle estime, contrairement à l'arrêt n° 241.210 précité, qu'un arrêté qui porte « règlement du fonctionnement du gouvernement » est, par définition et par nature, réglementaire et doit donc être soumis, sauf urgence justifiée, à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'État.

Dans son dernier mémoire, elle réitère ses arguments et maintient que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014, précité, a bien un caractère réglementaire dès lors qu'il formule une règle de droit qui a une portée générale, réglant une situation juridique impersonnelle et abstraite et s'appliquant à un nombre indéterminé de cas. Pour appuyer son point de vue, elle s'en réfère au Rapport qui accompagne l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 novembre 2015 qui a modifié l'arrêté du 25 juillet 2014, précité, et qui indique notamment qu'un arrêté qui donne délégation à un fonctionnaire pour prendre des décisions qui affectent des personnes étrangères à l'administration et qui ne peuvent être identifiées *a priori* est bien un arrêté qui

intéresse la généralité des citoyens au sens de l'article 56 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

IV.2. Appréciation

L'arrêt n° 241.210, précité, a jugé comme il suit, à propos du premier moyen :

> « Considérant que l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par l'article 127 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, dispose comme suit :
> "Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence";
> Considérant que, par application de cette disposition, le Gouvernement de la Communauté française a adopté, le 25 juillet 2014, un arrêté portant règlement du fonctionnement du gouvernement, lequel attribue délégation aux ministres pour appliquer les lois et décrets dans les matières qui leur sont attribuées et précise en son article 13 qu'une délibération du gouvernement n'est pas requise pour l'octroi de subventions dont le montant cumulé sur un même exercice, en faveur d'un même bénéficiaire, est inférieur à 250.000 euros; que la ministre était compétente en vertu de cet arrêté pour adopter l'acte attaqué;
> Considérant qu'un tel arrêté, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement de la Communauté française, n'est pas réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, même lorsqu'il contient un article accordant délégation aux ministres pour appliquer les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires; que la section de législation ne devait pas être consultée préalablement à son adoption; que le premier moyen n'est pas sérieux ».

Après réexamen et en l'absence d'une argumentation nouvelle de la part de la partie requérante, il convient de ne pas s'écarter du raisonnement formulé dans l'arrêt n° 241.210, précité. En effet, les arrêtés réglementaires au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont des arrêtés qui formulent une règle de droit qui a une portée générale. Ils règlent une situation juridique impersonnelle et abstraite qui s'applique à un nombre indéterminé de cas. L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014, précité, se limite à déterminer des règles d'organisation qui concernent directement son fonctionnement. Comme l'a rappelé la section de législation du Conseil d'État dans de nombreux avis, dont l'avis n° 37.595/2/V du 4 août 2004, un projet qui a pour objet des mesures d'organisation interne au Gouvernement de la Communauté française « ne modifie pas les règles de droit matériel applicables à l'activité des pouvoirs publics concernés, pas plus qu'il ne touche à la situation juridique des justiciables intéressés ». Dès lors que la section de législation ne reconnaît pas un caractère réglementaire à ce type de projet, sa consultation préalable ne s'imposait pas.

Le premier moyen n’est ainsi pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 à 15 du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d’avis œuvrant dans le secteur culturel, des articles 42 à 44, 47 et 48 de 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, précité, du règlement d’ordre intérieur du conseil de l’Art dramatique (C.A.D.) et des articles 3 à 5 du décret du 3 avril 2014 visant à promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs.

La partie requérante fait valoir que l’avis joint à la décision attaquée ne porte ni signatures ni en-tête, de sorte qu’il n’est pas établi qu’il s’agit bien d’un avis du C.A.D. Elle ajoute que rien ne permet de vérifier si cette instance était valablement composée et si elle a régulièrement délibéré. Elle ajoute encore que celle-ci serait partiale étant donné que des représentants d’autres opérateurs similaires, et donc concurrents, y siègent et qu’ils auraient intérêt à réduire les subventions publiques accordées à leurs concurrents. Elle observe également que les articles 3 et 5 du décret du 3 avril 2014, précité, ne sont pas respectés dès lors que 10 de ses 12 membres sont des hommes.

En réplique, elle soutient que, contrairement à ce qu’estime l’arrêt n° 241.210, précité, le grief n’est pas formulé en des termes abstraits : le fait est que le C.A.D. est composé de représentants d’opérateurs culturels qui lui sont similaires, qui dépendent des mêmes subventions et des mêmes autorités et que, dès lors, par essence, il n’est nécessairement pas impartial. Elle souligne que, dans l’arrêt précité, le Conseil d’État considère que cette partialité serait évitée par le fait que « celui qui remet un projet ne peut participer aux débats ». Or, selon elle, il ne s’agit nullement d’une garantie d’impartialité pour les membres du C.A.D. qui y participent, bien au contraire. Elle explique qu’en l’absence de celui qui remet le projet, les membres restants manqueront encore plus d’impartialité sous le couvert du secret des débats. Elle confirme que le grief formulé ne pourrait être plus précis car il touche à l’essence de cette instance d’avis qui, par sa composition, exclut nécessairement toute objectivité et impartialité. Elle rappelle qu’elle n’est pas membre de cette instance d’avis et qu’elle est donc soumise à sa partialité et se trouve, par ailleurs,

dans une situation discriminatoire par rapport aux autres opérateurs culturels qui se trouvent, eux, représentés dans ladite instance.

Dans son dernier mémoire, elle réitère pour l'essentiel ses critiques. Ainsi, elle maintient que l'avis joint à l'acte attaqué ne fait pas apparaître qu'il a bien été donné par le C.A.D. et qu'il n'est également pas établi que les quorums de présence et de vote ont bien été respectés à l'occasion de son adoption. Elle répète que cette instance ne peut justifier d'une impartialité suffisante au vu de sa composition et que des conflits d'intérêts peuvent se manifester. Selon elle, ce manque d'impartialité touche à l'essence même de cette instance d'avis, compte tenu de sa composition. Par ailleurs, elle souligne qu'elle ne fait pas partie du C.A.D., à la différence d'autres opérateurs culturels analogues à elle, ce qui serait constitutif d'une discrimination. Enfin, elle affirme que cette instance ne respecte pas une composition équilibrée des hommes et des femmes en son sein, ce qui serait contraire à la volonté du législateur.

V.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité doit être appliqué à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez le requérant un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Cependant, ce principe ne s'applique que dans la mesure où il se concilie avec la nature spécifique, et notamment avec la structure, de l'administration active. L'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

Dans l'arrêt n° 241.210, précité, ce deuxième moyen a donné lieu au développement suivant :

> « Considérant que l'avis du C.A.D. figure au dossier administratif et que la requérante ne s'inscrit pas en faux;
> Considérant que le moyen n'est pas recevable en ce qu'il dénonce de manière générale la violation de règles de fonctionnement qui ne sont pas identifiées avec précision; que, pour le surplus, le dossier administratif montre que cette instance s'est prononcée en l'espèce conformément aux règles qui régissent son fonctionnement; que le moyen ne peut être jugé sérieux en ce qu'il est pris de la violation des articles 2 à 15 du décret du 10 avril 2003 et du règlement d'ordre intérieur du C.A.D.;

Considérant que la critique d'impartialité est formulée en termes abstraits, sans qu'aucune considération ne permette de comprendre sa portée en l'espèce; que l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège; que, du reste, comme il a été jugé dans l'arrêt n° 231.565 du 12 juin 2015, le C.A.D. a été créé par l'article 4, 1°, du décret-cadre du 10 avril 2003 précité; que sa composition est réglée par l'article 48 de l'arrêté du Gouvernement du 23 juin 2006 précité, qui prévoit notamment que des membres du C.A.D. sont choisis en fonction de leur compétence ou de leur expérience dans le domaine de l'art dramatique; qu'il est presque inévitable que les personnes ainsi désignées aient des liens avec les théâtres de la Communauté française, sans que ce seul fait compromette l'objectivité des avis émis par cette instance; qu'en vertu de l'article 11, § 2, du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel, "il est interdit, pour le membre de l'instance d'avis qui remet un projet soumis à celle-ci, de participer aux débats et à la prise de décision relatifs audit projet"; que, selon l'article 10, 7°, de ce décret, le C.A.D. est tenu d'élaborer un règlement d'ordre intérieur comportant notamment "des règles de déontologie comprenant, au moins, des dispositions relatives aux conflit d'intérêts";
Considérant, quant à la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein du C.A.D., que la partie adverse produit la demande de dérogation introduite à cet égard le 16 décembre 2015 auprès du gouvernement et la décision du 1er avril 2016 par laquelle elle a été acceptée; que le deuxième moyen n'est pas sérieux ».

Dès lors que la partie requérante n'apporte pas d'autres éléments concrets susceptibles de démontrer que l'avis joint à l'acte attaqué ne serait pas celui du C.A.D. ou qu'il n'aurait pas été adopté conformément aux règles visées au moyen et qu'elle ne fournit également pas, dans ses écrits de procédure, d'explications plausibles qui permettraient de comprendre que la décision attaquée serait le résultat d'une concurrence déloyale de la part d'autres opérateurs culturels siégeant au sein du C.A.D., il n'y a pas lieu de se départir des considérations de l'arrêt en suspension. Les informations fournies à l'audience auraient pu être développées dans les écrits de procédure et sont dès lors tardives.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des principes de bonne administration, du principe général de droit *audi alteram partem* et de l'article 11 du règlement d'ordre intérieur du C.A.D.

La partie requérante fait valoir qu'elle aurait dû être entendue par la partie adverse ou le C.A.D. étant donné que la décision attaquée serait motivée par son comportement, en particulier ses projets de déménagement, le non-respect de la législation sociale, la multiplicité d'événements nuisant à la qualité artistique du théâtre et l'insuffisance de la masse salariale artistique. Elle ajoute qu'une audition se justifiait encore plus en raison de l'impact de la décision attaquée, qui entraînerait, selon elle, la fin du Magic Land Théâtre alors qu'il bénéficiait d'un contrat-programme depuis plus de 15 ans. Elle estime que cette décision, adoptée plus de dix mois après l'introduction de la demande et moins d'un mois avant l'année concernée, peut être assimilée à une véritable sanction. Selon elle, cette audition aurait permis de résoudre une contradiction dans son dossier, au lieu de trancher unilatéralement à son détriment. Elle reproche au C.A.D. de ne pas avoir activé, dans son cas, l'article 11 du règlement d'ordre intérieur qui prévoit la faculté d'entendre les responsables des projets.

En réplique, elle fait valoir que son audition préalable se justifiait pleinement dès lors que l'acte attaqué a pour objet de mettre fin à la vie d'un opérateur culturel incontournable de la scène belge. Elle estime que c'est faire fi de la vie professionnelle de nombreuses personnes et des milliers de spectateurs qui assistent chaque année aux spectacles du Magic Land Théâtre. Elle considère que cette décision a bien été prise à la suite d'un « comportement jugé répréhensible » de sa part et qu'elle ne peut être comprise autrement. Elle admet devoir participer aux efforts de la Communauté française mais pas, contrairement aux autres opérateurs, se retrouver sans plus aucune subvention.

Dans son dernier mémoire, elle répète que les faits qui sont à l'origine de la décision attaquée sont pour certains erronés. Elle rappelle qu'elle bénéficiait d'un contrat-programme depuis plus de 15 ans et que l'acte attaqué a signé « sa mise à mort » de sorte qu'elle aurait dû être entendue préalablement. Elle souligne que cette audition lui aurait permis de lever des contradictions. Elle maintient que l'acte attaqué a bien été pris en fonction de son comportement. Pour le surplus, elle réitère ses arguments.

VI.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la décision attaquée n'a pas été prise en raison d'un comportement jugé répréhensible de sa part. Dans ces circonstances, la partie adverse n'avait aucune obligation de lui permettre de s'expliquer avant que la décision attaquée ne soit adoptée.

Dans son arrêt n° 241.210, précité, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Considérant que l'article 11, § 1er, du décret 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel prévoit ce qui suit :

"Chaque instance d'avis a la faculté d'entendre le responsable du projet sur lequel porte l'avis. Le règlement d'ordre intérieur prévoit les cas où cette audition est obligatoire";

que l'article 11 du règlement d'ordre intérieur du C.A.D. est rédigé comme suit :

"Conformément à l'article 11, § 1er, du décret sur les instances d'avis, le Conseil de l'Art dramatique a la faculté d'entendre le responsable du projet sur lequel porte l'avis. Lorsque le C.A.D. recourt à cette faculté, il veille au traitement équitable des différents responsables de projet. Cette audition est obligatoire en cas de proposition de suspension, de modification ou de résiliation d'une convention ou d'un contrat-programme, soit les mesures prévues par l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mars 2007";

Considérant que l'acte attaqué n'a pas pour objet de suspendre, modifier ou résilier une convention ou un contrat-programme, mais de se prononcer sur une demande pour l'avenir, dans le cadre d'une procédure regroupant l'examen de toutes les demandes pour la période 2018-2022; qu'aucune disposition n'impose l'audition d'une organisation qui demande une subvention, même si elle en a bénéficié précédemment; qu'une telle obligation ne résulte pas davantage du principe général *audi alteram partem*, dès lors que la décision attaquée n'a pas pour objet de retirer à la requérante un avantage dont elle bénéficiait et qu'elle n'est pas adoptée à la suite d'un comportement jugé répréhensible par la partie adverse; que la requérante n'a pas sollicité d'être entendue au cours de la procédure administrative; que rien ne permet de considérer comme illégale l'abstention d'user de la faculté d'audition, prévue par l'article 11 du règlement d'ordre intérieur du C.A.D.; que le troisième moyen n'est pas sérieux ».

La partie requérante n'ayant pas apporté d'autres éléments que ceux qu'elle a fait valoir lors de la procédure en suspension, il n'y a aucune raison de se départir du raisonnement de l'arrêt n° 241.210, précité.

Le troisième moyen n'est ainsi pas fondé.

VII. Quatrième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de son article 3, des articles 10 et 11 de la Constitution et des principes de bonne administration.

La partie requérante soutient que la décision attaquée comporte une motivation erronée, inadéquate, non pertinente, arbitraire et discriminatoire.

Elle invoque une double erreur factuelle. Elle constate que l'examen de deux critères fait allusion à son prétendu déménagement hors de Bruxelles alors qu'elle dit n'avoir absolument pas cette intention et n'en avoir jamais fait état dans sa demande. Elle se prévaut également d'une erreur d'encodage ayant influencé le calcul de la part de la masse salariale artistique. Elle explique que le salaire de P.C., son directeur artistique, a erronément été encodé dans le budget prévisionnel comme celui du directeur général alors que d'autres documents joints à la demande indiquaient bien son poste parmi les postes artistiques. Elle expose avoir rectifié cette erreur par un courrier du 13 décembre 2017 de sorte que, selon ces données rectifiées, la masse salariale artistique passe de 42 % à 60 % et la part des dépenses globales affectées à l'artistique passe de 40 % à 53 %.

Elle reprend les différents critères d'évaluation analysés par le C.A.D. et conteste la pertinence des éléments retenus par l'instance d'avis ou de l'appréciation qui en a été faite.

À propos de la qualité artistique et culturelle du projet, elle estime que l'instance d'avis a confondu les explications données au sujet de l'historique de ses activités et au sujet des activités à venir. Elle fait valoir que la part d'activité purement événementielle est anecdotique par rapport au reste de son activité, et que le Magic Land Théâtre a renforcé son rythme de production de spectacles théâtraux, ce qu'elle détaille. Elle conteste, par ailleurs, l'appréciation selon laquelle la participation à divers événements ne favoriserait pas la qualité artistique d'un projet.

À propos du critère de « l'attention portée aux créateurs, auteurs, compositeurs et interprètes de la Communauté française et l'utilisation de formes ou expressions les plus singulières dans le domaine concerné », elle estime en substance avoir été mal jugée. Elle se qualifie au contraire comme un découvreur de talents et explicite ses mérites en la matière, relevant aussi que le C.A.D. l'avait évaluée favorablement en 2015 quant à « la mise en valeur des auteurs et compositeurs contemporains de la Communauté française ».

À propos de « l'inscription dans le paysage artistique et culturel de la Communauté française et, le cas échéant, les capacités de rayonnement à l'échelle nationale et internationale », elle expose en substance avoir compris la première idée comme se référant non pas à l'exigence de coproductions, mais à l'adéquation au public visé, de sorte qu'elle a axé sa demande sur son ancrage local et populaire. Elle conteste la lecture donnée par la partie adverse à ce critère, qui introduit, selon elle, une exigence nouvelle. Elle détaille les partenariats qu'elle a conclus par le

passé et qu'elle entend bien maintenir. Elle insiste également sur les collaborations nationales et internationales mentionnées dans son dossier de demande.

À propos de « l'adéquation entre le projet artistique et les modalités, notamment budgétaires, de mise en œuvre de celui-ci », elle expose qu'en rectifiant l'erreur d'encodage précitée, la part de la masse salariale affectée à l'artistique s'élève à 62 % au lieu de 42 %. Elle observe que, dans le rapport final de la mission Kurt Salmon relatif au paysage théâtral en Fédération Wallonie-Bruxelles « rapport Kurt Salmon » établi à la demande du Parlement de la Communauté française (Doc. Parl. C. fr., 391 (2016-2017) – n° 1, page 71), la moyenne des opérateurs atteignait seulement un taux de 27 %. Selon elle, cette étude montre que la part du budget qu'elle affecte à l'activité artistique est supérieure à celle de bien d'autres théâtres.

Quant au critère de « la plus-value du soutien structurel, en particulier en matière d'emploi artistique », elle conteste les quatre motifs allégués dans l'avis du C.A.D. Elle réfute la nécessité d'une rationalisation de l'activité au profit d'une amélioration de son financement, estimant que le dossier de demande faisait déjà apparaître ses efforts en ce sens, que les chiffres sont très satisfaisants, que la taille limitée du théâtre ne lui ouvre qu'une très faible marge de manœuvre à cet égard et qu'il est contradictoire d'imposer de privilégier des activités « rentables » tout en demandant de réorienter l'activité vers le pôle artistique. Elle conteste le grief de non-respect des normes sociales et des barèmes, expliquant qu'elle respecte les conventions collectives en vigueur et suit les recommandations de son secrétariat social. Elle affirme que la subvention est prioritairement affectée à la masse salariale artistique qui, selon elle, représenterait 83 % du montant de la subvention sans rectifier l'erreur d'encodage relative au salaire du directeur, et 122 % en la rectifiant. Enfin, elle rappelle que la mention d'une perspective de déménagement est erronée.

En réplique, elle relève que si, dans son arrêt du 6 avril 2018, précité, le Conseil d'État a considéré ce moyen comme non « sérieux », « cette appréciation est le résultat d'un examen superficiel des pièces du dossier, impossible à éviter dans le cadre de la procédure d'urgence, et que la présente procédure au fond permettra un examen plus serein et réfléchi du dossier et des pièces produites. Elle maintient donc l'ensemble de ses griefs ».

Dans son dernier mémoire, elle revient sur les différents critères qui n'ont, selon elle, pas été évalués correctement par la partie adverse.

Quant à son prétendu déménagement hors de Bruxelles, elle affirme que tel n'a jamais été son intention et qu'il s'agit d'une donnée factuelle erronée.

Quant à l'erreur d'encodage du salaire de son directeur artistique**,** elle la considère comme mineure et souligne que, par son courrier du 13 décembre 2017, elle a rectifié celle-ci de sorte que la masse artistique est passée de 42 % à 60 % de la masse salariale totale, ce qui démontre que cette masse est en large majorité affectée au financement de l'activité artistique. Pour ce qui est des dépenses globales affectées au financement de l'activité artistique, elle estime qu'elles représentent désormais 53 % au lieu de 40 % de sorte que c'est bien une large majorité du budget global qui est affectée à l'activité artistique. Au vu de cette correction, elle affirme que la masse salariale artistique correspond à 122 % du total du montant de la subvention demandée. Or, elle indique que, malgré cette correction, la partie adverse a confirmé sa décision sans lui fournir d'autres explications.

Par rapport à la qualité artistique et culturelle du projet, elle insiste sur la circonstance que la création théâtrale constitue aujourd'hui l'essentiel de son activité et que la part d'activité purement événementielle est anecdotique par rapport à l'ensemble de ses activités. Elle fait valoir qu'elle propose ainsi deux créations originales par an et davantage de reprises d'anciens spectacles. Elle souligne aussi son intention de consolider sa présence dans les festivals de théâtre de rue, l'objectif étant d'augmenter la part de l'activité artistique sur l'activité événementielle. Par ailleurs, elle s'interroge sur l'interprétation donnée par le C.A.D. de ce critère et souligne que les événements qu'elle organise ont une dimension artistique, outre leur dimension sociale, humaine et locale. Selon elle, le simple fait de se produire en dehors d'une scène de théâtre ne peut exclure l'aspect artistique d'une représentation.

Quant au critère de l'attention portée aux créateurs, auteurs, compositeurs et interprètes de la Communauté française et l'utilisation de formes ou d'expressions les plus singulières dans le domaine concerné, elle rappelle qu'elle est à l'origine de la découverte de plusieurs talents qui bénéficient aujourd'hui d'une notoriété nationale ou internationale. Elle ne comprend dès lors pas pourquoi le C.A.D. a jugé que son modèle ne connaissait pas d'évolution alors qu'en 2015, il avait évalué ce critère favorablement.

Pour ce qui est du critère de l'inscription dans le paysage artistique et culturel de la Communauté française et, le cas échéant, les capacités de rayonnement à l'échelle nationale et internationale, elle dit ne pas comprendre l'avis défavorable du C.A.D. et explique quels sont les projets qu'elle mène pour assurer le respect de ce critère tout en répétant que son déménagement n'est pas à l'ordre du jour et qu'elle souhaite, au contraire, renforcer son ancrage à Bruxelles. Quant à l'existence de coproductions avec d'autres opérateurs reconnus par la Communauté française,

elle mentionne que ce critère n'était pas prévu avant l'adoption du décret mais qu'en tout état de cause, elle a mis en évidence, dans sa demande, des partenariats avec divers opérateurs du secteur qui auraient dû conduire le C.A.D. à évaluer favorablement ce critère. De même, elle indique avoir précisé des partenariats qu'elle avait eus dans le passé dans la note qui accompagnait son courrier du 13 décembre 2017. Pour ce qui est de la faible diffusion nationale et internationale, elle estime qu'il s'agit d'un sous-critère qui devait être pris en considération dans l'hypothèse où le théâtre ne peut pas démontrer une inscription suffisante dans le paysage artistique et culturel. Elle expose qu'en tout état de cause, elle a bien évoqué les collaborations nationales et internationales qu'elle a pu avoir avec la France ou des villes belges comme Charleroi, Liège et Namur.

Quant au critère de l'adéquation entre le projet artistique et les modalités, notamment budgétaires, de mise en œuvre de celui-ci, elle s'en réfère aux explications données à propos de l'erreur d'encodage et maintient que si l'on se base sur les chiffres du « rapport Kurt Salmon », il y a lieu de constater que la part du budget affectée à son activité artistique est supérieure à celle de bien d'autres théâtres.

Pour le critère de la plus-value du soutien structurel, en particulier en matière d'emploi artistique, elle répète que la part de son budget dévolue à l'artistique est bien plus élevée que pour d'autres opérateurs et que, dans ces circonstances, il ne paraît pas justifié d'imposer une rationalisation encore plus importante de l'activité. Elle observe aussi que, compte tenu de la taille limitée de son théâtre, elle dispose d'une faible marge de manœuvre en matière de rationalisation des coûts en telle sorte qu'il serait disproportionné d'exiger davantage d'économies. Par ailleurs, elle indique que cette rationalisation impliquerait, dans son chef, une réorientation de ses activités vers plus d'événementiel puisque ce type d'activité est plus rentable que l'activité de théâtre au sens strict. Quant au non-respect des normes sociales applicables, elle relève que l'avis du C.A.D. est muet à ce sujet. Elle explique qu'elle respecte bien les barèmes de rémunération de la convention collective 304 et que si des erreurs ont été commises par rapport à des montants, elles l'ont été en raison de conseils qui lui ont été donnés par son secrétariat social et donc en toute bonne foi et qu'elle est disposée à adapter son mode de fonctionnement sur ce point.

VII.2. Appréciation

Dans l'arrêt n° 241.210 précité, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Considérant, quant au possible déménagement, qu'il résulte des pièces 1.5 et 6.2 du dossier administratif qu'une telle perspective a bien été exprimée lors d'une assemblée générale tenue le 1er octobre 2016; que le motif critiqué, dont il n'est pas soutenu qu'il aurait été déterminant, n'est pas inexact;
Considérant, quant à l'encodage du salaire du directeur artistique, que l'erreur dénoncée est imputable à la requérante puisque c'est dans le dossier de demande qu'elle a été commise; qu'elle n'a été rectifiée que trois semaines après la notification de l'acte attaqué; que, du reste, même après avoir corrigé la répartition des charges en tenant compte de la rectification, la partie adverse a confirmé la décision attaquée et soutient qu'en tout état de cause, le pourcentage de la masse salariale artistique reste en-dessous de la moyenne de la masse salariale artistique pour les bénéficiaires de subventions en Communauté française;
Considérant, quant à l'appréciation des critères, que, de manière générale, en raison de la nature même des critères d'évaluation et de la matière considérée, la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire importante pour évaluer les mérites des différentes demandes qui lui sont soumises; que la sévérité d'une appréciation ou son caractère discutable ne la rend pas illégale; que, lorsque les différents critères ont bien été évalués en se fondant sur les éléments pertinents, l'illégalité d'une décision défavorable ne peut être établie que si ses motifs sont entachés soit d'erreurs de fait, soit d'erreurs manifestes d'appréciation;
Considérant, quant à l'appréciation du critère "qualité artistique et culturelle du projet", que le C.A.D. a estimé que "la multiplicité des activités proposées par l'opérateur, relevant tantôt des arts de la scène, tantôt de l'événementiel ou de l'animation, rend difficile l'identification d'une ligne artistique"; que le dossier administratif témoigne que son projet artistique englobait bien des activités de théâtre de rue et des événements divers; que le C.A.D. n'a pas opéré de confusion entre les activités passées et les projets; que, pour le surplus, la requérante ne démontre pas en quoi le grief d'éparpillement des activités serait entaché d'erreur manifeste;
Considérant qu'à propos du critère de "l'attention portée aux créateurs, auteurs, compositeurs et interprètes de la Communauté française et l'utilisation de formes ou expressions les plus singulières dans le domaine concerné", l'avis du C.A.D. énonce "que la politique de soutien et de promotion des artistes est peu étayée" et relève "le peu d'évolution du modèle"; que la contestation que la requérante formule à cet égard relève d'une divergence d'appréciation et de perception dont il n'appartient pas au Conseil d'État de se faire l'arbitre; que l'appréciation favorable portée en 2015 par le C.A.D. sur un critère formulé en termes légèrement différents ne permet pas de conclure à un revirement non motivé ou à une erreur manifeste;
Considérant, quant à "l'inscription dans le paysage artistique et culturel de la Communauté française et le cas échéant les capacités de rayonnement à l'échelle nationale et internationale", que le C.A.D. a retenu, outre la possibilité d'un déménagement, "la faible diffusion nationale et internationale des productions de l'opérateur" et "l'absence de partenariat de coproduction avec d'autres opérateurs reconnus par la Communauté française […]"; que la requérante tente de démontrer que, malgré certains termes de sa demande qui soulignaient l'absence de réelle coproduction, elle a bien conclu des partenariats; qu'elle explique avoir perçu la portée du critère autrement que le C.A.D., mais n'indique pas quels éléments de sa demande auraient été négligés par cette instance; que ces critiques ne permettent pas d'identifier une cause d'illégalité;
Considérant qu'en ce qui concerne "l'adéquation entre le projet artistique et les modalités, notamment budgétaires, de mise en œuvre de celui-ci", le C.A.D. a

considéré "l'affectation insuffisante et minoritaire des moyens budgétaires au financement de l'activité artistique"; que, comme le relève la partie adverse, même en tenant compte de la rectification de l'erreur d'encodage du salaire du directeur artistique, plus de 45 % des dépenses (salariales et autres) est affectée au "non artistique", qu'à en croire la partie adverse, la requérante est classée à cet égard en dernière position des 40 demandeurs de contrats-programmes, dont le score moyen s'établirait à 73 %; que la page du "rapport Kurt Salmon" à laquelle la requérante se réfère mentionne que les données nécessaires n'ont été reçues que de certains opérateurs; que, dans les limites d'un examen en référé, il ne peut être conclu que l'appréciation du C.A.D. est entachée d'illégalité;
Considérant qu'à propos de "la plus-value du soutien structurel, en particulier en matière d'emploi artistique", le C.A.D. a retenu "l'absence de rationalisation de l'activité au profit d'une amélioration de son financement, la politique salariale exposée qui ne respecte pas les normes sociales applicables, l'absence d'affectation prioritaire de la subvention à l'augmentation de la masse salariale et la perspective de déménagement"; que la requérante conteste chacun de ces motifs, qui s'appuient sur le rapport de l'administration et dont certains avaient déjà été émis dans l'avis du C.A.D. du 9 juillet 2014; qu'en particulier, le grief de non-respect des normes sociales est précisé par la partie adverse en ce sens que les répétitions ne sont pas rémunérées, contrairement à la convention collective applicable; que la référence au "rapport Kurt Salmon" ne suffit pas à convaincre, dans la mesure où ce rapport, établi sur la base de données incomplètes, comporte de nombreux tableaux qui ne se rapportent ni à la même période ni exactement aux mêmes données que les appréciations portées dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué; que, dans les limites d'un examen en référé, il ne peut être conclu que l'appréciation du C.A.D. est entachée d'illégalité;
Considérant que le quatrième moyen n'est pas sérieux ».

Quant au possible déménagement de la partie requérante, cela ressort clairement du procès-verbal de l'assemblée générale du 1er octobre 2016 qui était joint à la demande de contrat-programme qu'elle a adressée à l'administration de la partie adverse. En conséquence, la partie adverse a pu en tenir compte dans son appréciation de certains critères.

Quant à l'erreur commise à propos de l'encodage du salaire du directeur artistique, ici aussi c'est la partie requérante qui en est à l'origine, cette erreur étant faite dans la demande de contrat-programme. Au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse s'est uniquement fondée sur les informations fournies par la partie requérante et il ne lui appartenait pas d'opérer elle-même des corrections éventuelles à cette demande. Quant aux corrections apportées par la partie requérante à son budget prévisionnel et mentionnées dans sa note accompagnant son courrier du 13 décembre 2017, il y a lieu de relever que la partie adverse a répondu, le 21 décembre suivant, qu'elle avait pris connaissance de celle-ci, que son administration avait vérifié son argumentation et qu'elle n'était pas en mesure de retirer sa décision du 22 novembre 2017. Ce faisant, la partie adverse a donc bien opéré une nouvelle vérification du dossier et a décidé de confirmer sa première décision. Si la partie requérante se plaint de ne pas avoir obtenu d'explications sur les raisons pour lesquelles la partie adverse n'a pas retenu ses arguments, elle n'a

cependant pas introduit de recours contre cette décision. Dans ces conditions, le Conseil d'État ne peut étendre son contrôle de légalité à des actes postérieurs à l'acte attaqué.

Quant aux autres critères, il n'y a pas lieu de se départir des analyses contenues dans l'arrêt en suspension car, pour la plupart de ceux-ci, la partie requérante ne démontre pas que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation mais lui oppose sa propre appréciation desdits critères sans identifier une réelle cause d'illégalité. Enfin, quant à la politique salariale qui ne respecterait pas les normes sociales applicables, ici aussi, la partie requérante estime que s'il y a des erreurs, elles sont dues aux mauvais conseils qui lui auraient été donnés par son secrétariat social. Lorsque la partie requérante introduit un dossier auprès d'une administration, elle doit démontrer que ce dossier repose sur des données correctes et fiables, et il lui appartient de vérifier que les renseignements ainsi communiqués correspondent à ce qui est demandé. La partie adverse n'a donc pu statuer que sur la base des données transmises par la partie requérante et n'avait pas à corriger celles-ci. Enfin, il est à noter que, déjà en 2015, le C.A.D. avait pointé des problèmes de conformité aux lois sociales.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Cinquième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante fait valoir qu'elle a subi une discrimination, en ce que la partie adverse a refusé de la subventionner alors que ses données corrigées étaient « largement supérieures à la plupart des autres acteurs du secteur ». Elle invoque diverses données issues du « rapport Kurt Salmon ». Elle souligne que d'autres opérateurs seraient dans la même situation, mais qu'ils n'auraient pas fait l'objet de la même sanction.

En réplique, elle maintient son argumentation et estime que, même si l'on devait tenir compte des données chiffrées erronées dans sa demande de contrat-programme ou des données corrigées communiquées à la partie adverse en décembre 2017, elle a fait l'objet d'un traitement discriminatoire par rapport aux autres acteurs

culturels qui, comme elle, sont demandeurs de contrats-programmes et qui n'ont pas fait l'objet de la même sanction.

Dans son dernier mémoire, elle réitère son point de vue et fait valoir que le « rapport Kurt Salmon » est le rapport d'évaluation le plus complet qui existe à ce jour et que c'est sur la base de celui-ci que des décisions importantes pour le secteur culturel ont été adoptées. Elle insiste encore sur la circonstance que ni l'avis du C.A.D. ni l'acte attaqué ne reposent sur une motivation conforme aux exigences de la loi, cette motivation étant stéréotypée pour ce qui concerne l'acte attaqué.

VIII.2. Appréciation

Dans l'arrêt n° 241.210 précité, le Conseil d'État a jugé comme suit :

> « Considérant que le moyen est développé dans des termes particulièrement vagues; que la référence au "rapport Kurt Salmon" ne peut suffire, dès lors que ce rapport indique lui-même qu'il a été élaboré sur la base de données très incomplètes à certains égards, et que la pertinence des points de comparaison auxquels se réfère la requérante n'est pas établie; que, dans les limites d'un examen en référé, le reproche d'un traitement discriminatoire ne peut être retenu; que le cinquième moyen n'est pas sérieux ».

Dès lors que la partie requérante n'apporte pas de plus amples précisions sur les catégories d'opérateurs culturels qui seraient dans une position comparable à la sienne mais qui n'auraient cependant pas subi le même sort qu'elle, il n'y a pas lieu de se départir des constats posés par l'arrêt précité.

Le cinquième moyen n'est, en conséquence, pas fondé.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse réclame une indemnité de procédure de 700 euros, majorée de 20 % eu égard à la procédure en suspension qui a réservé les dépens.

La partie requérante fait valoir qu'en raison de l'acte attaqué, elle se retrouve dans une situation financière compliquée et qu'il ne lui sera notamment pas possible de supporter l'indemnité de procédure de 840 euros réclamée par la partie adverse. Elle demande en conséquence que cette indemnité soit réduite au minimum légal.

Dès lors que la partie requérante ne dépose aucune pièce de nature à démontrer qu'elle ne dispose pas des moyens suffisants pour faire face au coût de la

présente procédure, il n'y a pas lieu de faire droit à sa demande de réduction de l'indemnité de procédure.

Il y a dès lors lieu d'accorder à la partie adverse une indemnité de procédure de 840 euros, à la charge de la partie requérante.

X. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, le présent arrêt sera notifié exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courrier électronique, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé par la XV^{e} chambre, le 19 juin 2020, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Frédéric Quintin Pascale Vandernacht