

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.432 du 2 octobre 2020

A. 225.643/XV-3791

En cause : **l'association sans but lucratif CULTURE ET VIE EN MARCHE, également dénommée « Maison de la Culture Famenne-Ardenne »,**
ayant élu domicile chez
M^e Étienne ORBAN DE XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 juillet 2018, l'association sans but lucratif Culture et vie en marche, également dénommée « Maison de la Culture Famenne-Ardenne », demande l'annulation de « la décision prise par le Gouvernement de la Communauté française, par la voie de Madame Alda Greoli, vice-présidente, Ministre de la Culture, de l'Enfance et de l'Éducation permanente, en date 4 mai 2018, par laquelle elle [lui] refuse un contrat-programme en application du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène pour les années 2018 à 2022 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur 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 23 juin 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 septembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Guillaume Poulain, *loco* M^e Etienne Orban de Xivry, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Maxime Chomé, *loco* M^e Sébastien Depré, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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° 246.714 du 17 janvier 2020. Il convient de s'y référer.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 65 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène.

La partie requérante estime, en substance, que la partie adverse n'a pas suffisamment motivé sa décision de rejet, dès lors que l'acte attaqué se limite à

s'approprier les motifs du Conseil de l'art dramatique (CAD), sans autre considération. Elle relève, par ailleurs, que la Commission des centres culturels (CCC) n'a pas procédé à un examen au regard des critères prévus par l'article 65 du décret-cadre du 10 avril 2003, précité. Sur le premier critère, elle estime que le CAD n'expose pas en quoi son projet ne serait pas cohérent. Elle considère au contraire que, dans sa demande de contrat-programme, elle avait présenté un projet artistique cohérent au regard de ses évolutions futures en province de Luxembourg, seule province de la Communauté française dépourvue d'un centre d'art dramatique. Elle insiste sur les points 4.B.1 et 4.B.2 de son dossier qui présentent de manière cohérente le projet artistique. Sur le deuxième critère, elle indique qu'elle a bien mentionné dans son projet des formes et des expressions singulières, en son point 4.B.2., mais elle souligne que, dès lors que son centre de création était encore à construire et à dimension provinciale, elle ne pouvait pas encore donner des noms d'artistes ou de compagnies. Sur le troisième critère, elle rappelle la manière dont son dossier détaille les stratégies propres de médiation culturelle pour aller vers d'autres publics. Sur le quatrième critère, elle fait valoir que l'avis du CAD ne précise pas en quoi consiste le manque d'inscription du projet dans le tissu professionnel des arts de la scène de la Fédération Wallonie-Bruxelles et estime, à propos de l'inexistence d'un travail de diffusion et de rayonnement hors de la province de Luxembourg, que cette instance d'avis devait se prononcer non pas sur la situation actuelle mais sur la situation projetée. Elle relève cinq créations artistiques récentes qui sont citées en point 3 de son dossier. Sur le cinquième critère, elle souligne que l'avis artistique et le budget qui en découle ont été construits à l'échelle d'une province et non pas à l'échelle d'un centre culturel. Elle soutient que l'avis ne se prononce pas sur le dernier critère, alors que les opinions du CAD et de la CCC divergent. Elle indique que l'acte attaqué, à la différence de la décision précédente prise le 22 novembre 2017, ne comporte pas d'article 2 aux termes duquel le dossier est communiqué au service des centres culturels et à la CCC afin d'être traité dans le cadre d'une action culturelle spécialisée telle que visée à l'article 69 du décret du 21 novembre 2013 relatif aux centres culturels.

La partie adverse souligne que l'avis rendu par le CAD est précis et adéquatement motivé sur chacun des critères listés à l'article 65 du décret précité. Elle indique que le CAD a relevé, sur le premier critère, que la demande de contrat-programme de la partie requérante ne donne pas d'indications claires et concrètes sur les lignes de force du projet, ce qu'elle détaille. Selon elle, le CAD a considéré que le « dossier manque de garanties, de réalisations concrètes, d'engagement, de partenaires concrets et de projets en cours de réalisation » et que « la plupart des éléments contenus dans le dossier sortent peu du cadre des missions d'un centre culturel ». Elle ajoute que les points 4.b.1 et 4.b.2 cités par la requérante ne

contiennent pas plus d'informations concrètes. Sur le deuxième critère, elle souligne que le CAD a considéré que le dossier ne contient pas de description concrète de projets qui seront mis en place avec des artistes en particulier ni de descriptif des premiers projets qui seront réalisés. Sur le troisième critère, elle indique le CAD a estimé que les projets proposés par la partie requérante, et notamment le projet de médiation culturelle, ne sortent pas suffisamment des actions menées dans le cadre de sa mission de centre culturel. Sur le quatrième critère, elle souligne le CAD a indiqué que le travail de diffusion et de rayonnement hors de la Province de Luxembourg est actuellement inexistant, notamment sur la base d'accords préalables avec les différents partenaires ou encore de lettres d'engagement ou de conventions de collaboration qui permettent de démontrer que les projets envisagés seront effectivement réalisés. Sur le cinquième critère, elle écrit que le CAD a relevé une inadéquation entre les modalités financières et la mise en œuvre du projet artistique et que le montant de 1.000.000 euros demandé par la partie requérante est disproportionné par rapport à son projet et à d'autres subventions, ce qu'elle précise en comparant notamment avec la Maison de la Culture de Tournai. Elle en conclut que l'articulation entre le centre culturel et le lieu de création n'est pas suffisamment claire et que cela ressort également de l'introduction d'une demande de reconnaissance d'une action culturelle spécialisée en diffusion des arts de la scène. Sur le sixième critère, elle rappelle que la CAD a considéré que le projet de la partie requérante s'inscrit plutôt dans le contexte d'un subventionnement prévu par le décret du 21 novembre 2013, précité, via une spécialisation en arts de la scène, et que, dans son avis, la CCC a souligné que la demande de reconnaissance en tant que centre culturel ne fait pas de lien avec la demande de contrat-programme, et a constaté l'absence d'articulation des dossiers tant au niveau du projet que du budget. Elle estime toutefois que l'on ne peut en déduire qu'un subventionnement dans le cadre des deux décrets est impossible. Elle rappelle qu'elle est tenue au respect des règles transversales relatives au contrôle de l'utilisation des subventions et qu'il s'impose d'éviter tout subventionnement au-delà des coûts réels d'une activité. Elle a dès lors l'obligation de contrôler les subventions qui sont octroyées aux opérateurs afin de vérifier que l'ensemble de celles-ci ne dépassent pas les coûts réels de l'activité en raison d'un double subventionnement et que les subventions s'articulent de manière cohérente. Elle en conclut que les positions du CAD et de la CCC ne sont pas divergentes.

Dans son dernier mémoire, elle indique que la motivation de l'acte attaqué ne se limite pas à s'approprier l'avis du CAD. Elle relève que la partie requérante a également sollicité une subvention en tant que centre culturel sur la base du décret du 21 novembre 2013. Elle rappelle que l'acte attaqué fait référence à l'avis de la CCC qui a critiqué l'absence d'articulation des dossiers de contrat-

programme, d'une part, et de reconnaissance d'une action culturelle spécialisée, d'autre part, introduits par la partie requérante, en ce qui concerne les projets et les budgets. Elle estime que rien n'empêche d'octroyer deux subventions sur la base des deux décrets, mais qu'elle souhaite octroyer ces différentes subventions de manière cohérente. Elle insiste sur l'existence des règles transversales relatives au contrôle de l'utilisation des subventions qui imposent d'éviter tout subventionnement au-delà des coûts réels d'une activité, conformément à l'article 62, 1^o et 2^o, du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française. Elle rappelle que la partie requérante a d'ailleurs bénéficié d'une reconnaissance dans le cadre du décret du 21 novembre 2013, à partir du 1^{er} janvier 2019 et pour une période de cinq ans, lui donnant droit à une subvention annuelle conséquente. Elle fait valoir que ce motif a également justifié le refus d'octroi du subventionnement et que la combinaison de cet élément avec l'avis négatif du CAD permettait à la requérante de comprendre les raisons pour lesquelles sa demande de contrat-programme a été rejetée.

IV.2. Appréciation

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit être claire, complète, précise, pertinente et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. La motivation formelle peut, le cas échéant, être admise par référence à un autre document pour autant, soit que la substance de ce document soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié, auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

La motivation formelle devant figurer dans l'acte lui-même, les explications fournies *a posteriori* par la partie adverse dans des écrits de procédure ne peuvent pallier l'absence ou l'insuffisance de motivation dans la décision litigieuse, quand bien même elles seraient pertinentes et étayées par les pièces du dossier administratif.

Lorsqu'un acte administratif repose sur plusieurs motifs et que ni sa motivation formelle ni les éléments du dossier administratif ne permettent de retenir l'un de ces motifs comme constituant un motif déterminant, l'irrégularité de l'un

d'entre eux entraîne celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, la partie adverse aurait pris la même décision.

L'article 65 du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène, dans sa version applicable lors de l'adoption de l'acte attaqué, dispose ce qui suit :

- « L'instance émet un avis motivé selon le modèle transmis par le service désigné par le Gouvernement sur l'opportunité d'octroyer un contrat programme et le montant de celui-ci.
À cette fin, l'instance prend en considération la spécificité du demandeur et s'appuie notamment sur les critères d'évaluation suivants :
- 1° la qualité artistique et culturelle du projet ;
 - 2° 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 ;
 - 3° la capacité de médiation culturelle ;
 - 4° 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 ;
 - 5° l'adéquation entre le projet artistique et les modalités, notamment budgétaires, de mise en œuvre de celui-ci ;
 - 6° la plus-value du soutien structurel, en particulier en matière d'emploi artistique ».

Au vu de la nature même de ces critères d'évaluation et du domaine considéré, la partie adverse dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire importante pour évaluer les mérites des différentes demandes qui lui sont soumises de sorte que la sévérité d'une appréciation ou son caractère discutable ne la rend pas illégale. 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. Toutefois, cette appréciation doit être exprimée en des termes suffisamment compréhensibles et précis pour pouvoir vérifier le respect de la disposition légale précitée et les lacunes éventuelles de la motivation de l'acte administratif ne peuvent être palliées par des explications données par la partie adverse dans des écrits de procédure.

En l'espèce, quant à l'appréciation des premier, troisième et cinquième critères prévus par l'article 65, alinéa 2, il ressort de l'avis du CAD, auquel la motivation de l'acte attaqué se réfère, qu'il a été considéré que « la cohérence du projet artistique et sa traduction concrète n'apparaissent pas clairement dans le dossier déposé », que « le dossier ne développe pas suffisamment les stratégies propres de médiation culturelle pour aller vers d'autres publics » ainsi que « l'inadéquation entre les modalités financières et la mise en œuvre du projet

artistique ». Même si la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'impose pas à l'auteur d'un acte administratif de fournir dans celui-ci les motifs de ses motifs, la motivation formelle de l'acte attaqué est à ce point laconique en ce qui concerne ces critères qu'elle ne donne à la partie requérante qu'une idée incomplète et imprécise des raisons qui ont déterminé le refus du contrat-programme. Les précisions apportées par la partie adverse dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire ne peuvent pallier l'insuffisance de cette motivation.

Quant au sixième critère lié à « la plus-value du soutien structurel, en particulier en matière d'emploi artistique », l'avis du CAD auquel se rallie l'acte attaqué, indique uniquement que le « décret des centres culturels prévoit des spécialisations permettant à l'opérateur de développer les missions sollicitées dans la demande de contrat-programme ici examinée », pour en conclure que le critère n'est pas rencontré. La circonstance que la partie requérante pourrait, obtenir une subvention dans le cadre de la législation relative aux centres culturels ne constitue pas une motivation adéquate au regard de ce critère dès lors que le décret-cadre du 10 avril 2003 n'exclut pas les centres culturels de son champ d'application. C'est d'ailleurs ce que rappelle expressément la CCC dans son avis. Cette commission ne relève pas l'absence d'articulation entre la demande de reconnaissance de l'action culturelle spécialisée de diffusion des arts de la scène (ACSDAS) et la demande de contrat-programme pour estimer que cette dernière devrait être refusée puisqu'elle se limite à prendre acte de l'avis du CAD. Le risque de double subventionnement n'existerait que si une subvention avait déjà été accordée au titre de l'action culturelle spécialisée et l'avis de la CCC indique, à cet égard, que le dossier de reconnaissance est encore à l'examen. En ce qui concerne le sixième critère, la motivation formelle de l'acte attaqué est, par conséquent, inadéquate.

Dans cette mesure, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision prise le 4 mai 2018 par la ministre de la Culture refusant à l'association sans but lucratif Culture et vie en marche un contrat programme pour les années 2018 à 2022 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 2 octobre 2020, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht