ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 13 juin 1991, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions des centres culturels", a donné le 3 juillet 1991 l'avis suivant :

Intitulé.

L'intitulé suivant est proposé :

"Décret fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels".

Arrêté de présentation.

Il faut écrire :

"Sur la proposition ... .

ARRETE :

Le ministre président de l'Exécutif de la Communauté française, chargé de la Culture et de la Communication, est chargé de présenter ...".

Dispositif.

Article 1er.

1. Puisque le décret émane de la Communauté française, il est inutile de préciser qu'il s'agit de l'"Exécutif de la Communauté française". Dès lors, le mot "Exécutif" peut être utilisé sans autre précision. Cette observation vaut pour la suite du projet.

2. Les deux points placés après les mots "article 1er, article 2, etc ..." doivent être remplacés par un point.

3. L'article 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Article 1er. L'Exécutif peut reconnaître et, dans les limites des crédits budgétaires, subventionner les centres culturels qui remplissent les conditions prévues par le présent décret".

Article 2.

L'article 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 2. Peuvent seuls être reconnus et subventionnés, les centres culturels organisés conjointement par une ou plusieurs personnes de droit public et une ou plusieurs associations de droit privé, le nombre des associés ne pouvant être inférieur à trois.

Ne peuvent être reconnus et subventionnés que les centres qui assurent, dans un souci de démocratie culturelle, le développement socio-culturel d'un territoire déterminé dans le respect de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques".

Il conviendrait, par ailleurs, de compléter la disposition par un alinéa 3 définissant les notions de "personnes de droit public" et d'"associations de droit privé".

En ce qui concerne les "personnes de droit public", les auteurs entendent-ils viser uniquement les provinces et les communes ou d'autres autorités publiques ?

En ce qui concerne les associations, s'agit-il uniquement d'associations sans but lucratif ou de simples groupements de fait ou encore de simples fondations (1) de droit public ?

Article 3.

L'article 3 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 3. Par développement socio-culturel, il faut entendre l'ensemble des activités destinées à réaliser des projets culturels fondés sur la participation active du plus grand nombre.

Ces activités doivent, notamment, tendre à :

(1)encore que le terme "associations" semble exclure les fondations.

1E ...

2Efournir des informations, formations et documentations qui concourent à l'éducation permanente;

3Eorganiser des manifestations ...

4Eorganiser des services destinés aux personnes et aux associations et qui favorisent la réalisation des objectifs du centre.

Article 4.

L'alinéa 1er dispose que les organes de gestion des centres culturels qui, aux termes des articles 6 et 8, doivent être des associations sans but lucratif, sont composés paritairement de représentants des pouvoirs publics concernés et de représentants des associations privées.

Si un décret peut réserver l'octroi d'une reconnaissance en vue de subventions à des associations constituées sous forme d'associations sans but lucratif et qui, en outre, remplissent certaines conditions, il ne peut, par

contre, déroger à la loi du 27 juin 1921 en réglant directement la composition d'un organe d'une telle association, alors que, selon cette loi, seuls les statuts de l'association règlent cette composition (2).

Afin de remédier à cette objection, la disposition devrait être présentée comme une condition de reconnaissance de l'association. Ainsi, les articles 6 et 8 pourraient être complétés comme suit, l'article 4 étant alors supprimé et la numérotation des articles suivants adaptée :

"5Eprévoir que les organes de gestion sont composés paritairement de représentants des personnes de droit public concernées et de représentants des associations de droit privé.

Pour l'application de l'alinéa 1er, 5E, on entend par représentant d'une personne de droit public, tout mandataire public quel que soit le titre auquel il siège, ainsi que toute personne désignée par un pouvoir public pour le représenter, un mandataire public ne pouvant être désigné comme représentant des associations privées durant l'exercice de son mandat".

Article 5.

Mieux vaut écrire : "... centres culturels ou confié à des associations, reconnues ...".

(2)Voyez, à ce sujet, l'avis donné par la section de légis-lation sur le décret du Conseil culturel flamand du 16 juillet 1973 relatif à l'octroi de subventions traitements aux fonctionnaires culturels travaillant dans des maisons de la culture agréées qui favorisent la vie culturelle au sein de la Communauté (Doc. Conseil de la Communauté flamande nE 48-1, sess. 1972-1973 (observation sous l'article 4)).

Article 6.

1. L'article 6, 3E, en projet appelle l'observation suivante, qui complète et précise celle déjà formulée à propos de l'article 4 en projet : de plus en plus souvent des pouvoirs publics confient à des associations sans but lucratif des missions de service public en vue de la réalisation desquelles ils leur accordent des subventions. L'octroi de celles-ci est subordonné à une reconnaissance préalable, laquelle suppose que l'association satisfasse à toute une série de conditions. Tel est, notamment, le cas en l'espèce. Il est difficile de combiner la liberté d'association qu'implique la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, avec le contrôle que l'autorité entend légitimement imposer à une association sans but lucratif chargée d'une mission d'intérêt public. Les conditions de reconnaissance, qui sont également celles dont dépend l'octroi des subventions, doivent être respectueuses de l'esprit de la loi du 27 juin 1921 et ne peuvent s'écarter des dispositions impératives de celle-ci.

La disposition examinée prévoit que, pour être reconnu, le centre culturel doit être constitué sous la forme d'une association sans but lucratif dont les statuts doivent être conformes aux statuts types fixés par l'Exécutif. Une telle condition est excessive. C'est, en principe, aux associés eux-mêmes qu'il appartient de déterminer librement les conditions de leur association. S'il est concevable que le pouvoir public subsidiant, dans la mesure où il s'agit de s'assurer de l'exécution des missions d'intérêt public confiées à l'association et du bon usage, par celle-ci, des subsides qui lui sont octroyés, détermine le contenu de certaines clauses du pacte social, à condition, toutefois, de respecter

les prescriptions impératives de la loi de 1921, il ne peut, par contre, être admis que le pouvoir public subsidiant en fixe à l'avance toutes les clauses sous la forme de statuts types dont il impose l'adoption à l'association qui souhaite être reconnue, ne laissant ainsi aux associés, pour toute liberté, que celle d'y adhérer ou non.

La circonstance que l'Exécutif puisse, sur avis conforme de la Commission consultative, accorder des dérogations - au demeurant, non autrement précisées - n'est pas de nature à modifier cette critique.

2. Le 4E est particulièrement vague. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par le terme "présence". Ce terme vise-t-il la qualité de membre ? Par ailleurs, au a), que vise le terme "institutions" ? Les termes "associations socio-culturelles" visent-ils les associations de droit privé prévues à l'article 2 ou toutes les associations socio-culturelles ?

Par ailleurs, il n'apparaît pas du 4E, a), si les représentants de toutes les "institutions" ou de toutes les "associations socio-culturelles" de l'entité territoriale concernée peuvent également être membres de l'assemblée générale.

Au 4E, b), on peut se demander si les termes "pouvoirs publics concernés" visent uniquement les personnes de droit public prévues à l'article 2 ou toutes les personnes de droit public concernées.

Au c), les termes "personnes choisies ..." sont inadéquats. Les personnes visées ne sont, en effet, pas choisies; elles sont membres de l'assemblée générale, en vertu du contrat d'association.

Il suit de l'ensemble des observations qui viennent d'être faites que la disposition en projet doit être fondamentalement revue.

La même conclusion s'impose pour l'article 8.

Article 7.

L'article 7 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 7. Les centres culturels assurent la participation des associations locales à l'exercice de leurs missions".

*

Dans l'intitulé de la section II et dans la suite du projet, les mots "régionaux" et "régional" paraissent inadéquats, car ils risquent d'engendrer une confusion avec la notion de région utilisée dans la Constitution et dans les lois de réformes institutionnelles. Il serait souhaitable d'utiliser un autre vocable.

Article 9.

Au 2E, premier tiret, devenant a), le mot "composantes" gagnerait à être précisé.

Par ailleurs, le texte suivant est proposé pour l'article 9 :

"Art. 9. Dans l'exercice de ses missions, le centre culturel veille :

1E à encourager ... ou volontaire;

2E à prendre ..., notamment :

a)en élaborant et en réalisant ... socio-culturelles, spécialement en matière de formation;

b)en favorisant ... l'assistance dans la gestion des services, des moyens d'information et des infrastructures culturelles;

c) en aidant ... locaux".

Article 10.

L'article 10 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 10. Le centre culturel régional peut remplir la fonction de centre culturel local de la ville ou de la commune dans laquelle il a son siège".

*

Dans l'intitulé du chapitre III, le mot "catégorie" doit être au pluriel.

*

Article 11.

Il serait plus logique de placer l'alinéa 3 à la suite de l'article 29 dont il deviendrait l'alinéa 2 rédigé comme suit :

"Dans les limites des crédits budgétaires, l'Exécutif fixe annuellement le montant de la subvention allouée à chacune des catégories de centres culturels".

Article 13.

Au 6E, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la différence qu'il pourrait y avoir entre un "rapport de motivation" et une "notice d'intention".

Sous réserve de cette observation, le texte suivant est proposé pour l'article 13 :

"Art. 13. La demande de reconnaissance est adressée à l'Exécutif; elle doit comporter les documents et renseignements ci-après :

1Eles statuts du centre;

2Ela liste de ses membres associés et la composition de ses organes de gestion;

3Eson siège;

4Ele territoire sur lequel il exerce ses activités;

5Eune description du milieu socio-culturel de ce territoire;

6E... (voir observation ci-dessus);

7Eun programme d'activités, ...;

8Eune description ...;

9Eune description des moyens ... par les personnes ou groupements de droit privé".

Article 14.

L'article 14 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 14. Toute décision portant octroi, suspension ou retrait de la reconnaissance ainsi que le classement dans une catégorie de centres est prise sur le vu d'un rapport établi par les services compétents de l'Exécutif et après avis :

1E ...

2E ...

3E ...

L'Exécutif détermine la procédure d'octroi, de suspension ou de retrait de la reconnaissance, ainsi que celle relative au classement en catégories".

Article 15.

L'article 15 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 15. Le dossier complet de la demande est transmis à la députation permanente; celle-ci émet son avis dans les deux mois. A défaut d'avis dans ce délai, la procédure est poursuivie.

Si le centre exerce son activité dans le ressort de la Région de Bruxelles-capitale, le dossier et l'avis de la députation permanente de la province de Brabant sont transmis à la Commission communautaire

française de cette région. Celle-ci émet son avis dans les deux mois. A défaut d'avis dans ce délai, la procédure est poursuivie".

Article 16.

La rédaction de cet article doit s'inspirer de celle proposée pour l'article 15, alinéa 1er.

Article 17.

L'article 17 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 17. Sur la proposition de la Commission consultative des centres culturels, une période probatoire d'une durée de deux ans au maximum peut être imposée aux nouveaux centres culturels.

Pendant cette période probatoire, les dispositions du chapitre VI ne sont pas applicables. Toutefois, ces centres peuvent bénéficier, pendant la même période, d'une aide spécifique forfaitaire déterminée par l'Exécutif. Cette aide ne peut être supérieure à la subvention minimale prévue pour la catégorie concernée".

Article 18.

A la fin de l'article 18, on écrira : "... dans l'année qui suit la notification du refus".

Article 19.

La notion de "déficit chronique" doit être précisée. S'agissant d'une décision importante, il convient que les dirigeants du centre concerné aient la possibilité de présenter leurs observations.

Article 20.

De l'accord du délégué de l'Exécutif, il y a lieu d'omettre les termes "Outre les missions qui lui sont confiées par les articles 14, 17 et 20 du présent décret,".

Article 21.

La rédaction de cet article est défectueuse. Il n'est, en effet, pas d'usage d'établir une énumération sans phrase introductive. En outre, une énumération ne peut être interrompue par des phrases ou alinéas incidents.

La rédaction suivante est proposée :

"Art. 21. Les membres de la Commission consultative des centres culturels sont nommés par l'Exécutif pour un terme de quatre ans renouvelable.

La Commission se compose :

1Ede cinq membres présentés par les députations permanentes des conseils provinciaux, à raison d'un membre par province, ce membre devant appartenir aux services culturels de la province;

2Ed'un membre présenté par la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale, ce membre devant appartenir à ses services culturels ou aux services qui en dépendent;

3Ede six membres choisis par l'Exécutif parmi les personnes siégeant au sein des conseils d'administration des centres culturels locaux et (régionaux) reconnus, à raison de trois représentants des pouvoirs publics locaux et de trois représentants des associations de droit privé, l'Exécutif fixant les procédures de présentation des candidatures;

4Ede trois membres choisis par l'Exécutif parmi les animateurs en fonction dans les centres culturels reconnus;

5Ede cinq membres choisis par l'Exécutif en fonction de leur compétence particulière dans le domaine de l'action socio-culturelle;

6Ede huit membres choisis par l'Exécutif parmi les responsables des organisations d'éducation permanente des adultes, sur la proposition du Conseil supérieur de l'éducation populaire;

7Ede deux membres choisis par l'Exécutif parmi les responsables des organisations de jeunesse, sur la proposition du Conseil de la jeunesse d'expression française".

Article 23.

On écrira : "... il a été désigné est réputé démissionnaire. Il est ...".

Article 24.

La seconde phrase serait mieux rédigée comme suit :

"Ce règlement est approuvé par l'Exécutif, lequel s'assure, en outre, de la régularité des élections".

Article 25.

Le mot "imputés" est inutile et doit être omis.

Article 27.

1. Tel que l'alinéa 1er est rédigé, il semble poser une nouvelle condition à la reconnaissance des centres culturels. Or, selon la déléguée de l'Exécutif, il s'agit plutôt d'un texte qui comporte une invitation, faite aux pouvoirs locaux représentés dans ces centres, de mettre à la disposition de ceux-ci leurs infrastructures et leurs équipements.

L'alinéa 1er fait, dès lors, double emploi avec l'article 28 et doit être omis.

2. Par ailleurs, les alinéas 2, 3 et 4 trouveraient mieux leur place à la suite de l'article 28, sous la forme d'un paragraphe 2, les alinéas 1er et 2 de l'article 28 formant le paragraphe 1er de cet article.

3. L'alinéa 4, devenant l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 28, serait mieux rédigé comme suit :

"Lorsqu'un pouvoir public local introduit une demande de subvention en vue d'une infrastructure culturelle établie dans le ressort territorial d'un centre culturel reconnu, sa demande doit être accompagnée de la convention conclue entre l'Exécutif, le pouvoir public propriétaire de l'infrastructure et le centre culturel".

Article 28.

Pour respecter les intentions de l'Exécutif, telles que sa déléguée les a précisées, l'article 28 doit être rédigé comme suit :

"Art. 28. § 1er. Tout pouvoir public associé à un centre culturel doit apporter une contribution à la fois financière et sous la forme de services dont l'importance ... sur la base d'une convention-type établie par l'Exécutif.

L'ensemble de ces contributions doit être, au moins, équivalent à la contribution apportée par la Communauté française.

§ 2. (Alinéas 2, 3 et 4 de l'article 27)".

Article 29.

L'article 29 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 29. Les centres culturels reconnus reçoivent de la Communauté française une subvention annuelle destinée à leur fonctionnement et à la rémunération des membres permanents de leur personnel. Les modalités de liquidation de la subvention sont arrêtées par l'Exécutif. Celui-ci détermine, en outre, les modalités de reconnaissance des qualifications des animateurs pour lesquels une subvention est octroyée.

Dans les limites ... (voir le texte proposé sous l'article 11, alinéa 3).

L'Exécutif peut accorder des avances".

Article 31.

On écrira, au début de l'article : "Sur la proposition ...".

Article 32.

A la fin de l'alinéa 1er, mieux vaut écrire : "... nécessaires à la réalisation de l'objet des centres culturels reconnus".

Article 33.

L'article 33 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 33. Avant le 16 octobre de chaque année, le centre culturel reconnu présente à la direction générale ... suivant.

Le bilan et le compte d'exploitation doivent ... et être approuvés par l'assemblée générale de l'association.

Tout bénéficiaire doit conserver, pendant cinq ans, tous documents justificatifs de l'utilisation des subventions.

Il doit pouvoir les présenter à toute inspection effectuée sur place".

Article 34.

L'article 34 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 34. L'Exécutif peut récupérer les subventions octroyées à un centre culturel, lorsque celui-ci ne respecte pas les conditions mises à leur octroi".

Article 35.

1. A l'alinéa 1er, l'arrêté royal du 5 août 1970 doit être cité avec son intitulé :

"... établissant les conditions d'agréation et d'octroi de subventions aux maisons de la culture et aux foyers culturels".

La même observation vaut pour l'article 36.

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"A l'expiration de cette période, l'Exécutif, après avis de la Commission consultative des centres culturels, confirme le maintien de leur reconnaissance avec, le cas échéant, modification de leur classement, ou il procède au retrait de la reconnaissance".

Article 36.

Le début de l'article 36 serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 36. La Commission consultative des centres culturels instituée par l'arrêté royal ...".

Article 37.

Il faut écrire :

"Art. 37. L'arrêté royal du 5 août 1970 établissant les conditions d'agréation et d'octroi de subventions aux maisons de la culture et aux foyers culturels, modifié par les arrêtés de l'Exécutif du 29 avril 1985 et du 27 mars 1986, est abrogé".

Observation finale.

Les nombreuses observations de forme apportées au texte en projet témoignent de la rédaction particulièrement défectueuse de ce texte.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,

F. RIGAUX, assesseurs de la
F. DELPEREE, section de législation,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme S. GUFFENS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.