

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, de la Culture et du Sport de la Communauté française, le 5 avril 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant la procédure d'octroi, de suspension ou de retrait de reconnaissance ainsi que celle relative au classement en catégories et aux subventions aux centres culturels", a donné le 8 juin 1994 l'avis suivant :

Observation préalable.

Compte tenu de ce que l'arrêté en projet appelle de nombreuses observations de fond, qui devraient conduire ses auteurs à le revoir entièrement, il ne sera pas fait d'observation de forme ni de proposition d'amélioration de texte.

Observation générale.

Les subventions prévues par les articles 16, alinéa 2, 27, 28, 29 et 30, alinéa 3, du décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels entrent dans le champ d'application du décret du 19 juillet 1993 relatif à la liquidation régulière des subsides et subventions directs et indirects.

En vertu de l'article 1er du décret du 19 juillet 1993, il incombe au Gouvernement de "stipuler les formes et délais dans lesquels (ces subventions) seront liquidées". Tel est l'objet de l'article 11 de l'arrêté en projet qui règle la liquidation des subventions prévues par l'article 27 du décret du 28 juillet 1992. Mais aucune disposition ne détermine les formes et délais de liquidation des autres subventions prises par le décret : l'arrêté en projet doit être complété à cet effet.

Par ailleurs, il résulte de l'article 4 du décret du 19 juillet 1993 que les décrets ou, à défaut, les arrêtés

.../...

organisant un régime de subventionnement doivent "(stipuler) les sanctions encourues par les bénéficiaires de subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi de celles-ci". L'arrêté en projet doit être revu pour déterminer les sanctions encourues par les bénéficiaires des subventions prévues par les articles 16, alinéa 2, 27, 28 et 30, alinéa 3, du décret du 28 juillet 1992, en cas de non-respect des conditions régissant leur octroi (1).

Examen du texte.

Dispositif.

Article 1er.

En ce qui concerne le "contrat-programme", il est renvoyé à l'observation qui sera faite à propos de l'article 7.

(1) Quant aux sanctions à charge des bénéficiaires des subventions prévues par l'article 29 du décret du 28 juillet 1992, elles doivent être réglées par un décret, puisque le Gouvernement n'a pas le pouvoir d'organiser le régime de ces subventions.

Article 2.

1. Il ressort de l'alinéa 1er que l'administration ne peut envoyer au centre culturel un avis de prise en considération de la demande de reconnaissance introduite par ce centre, que si le dossier de demande est complet.

Cette règle doit être formulée de manière plus explicite. En outre, il conviendrait de préciser que, si le dossier n'est pas complet, l'administration est chargée de notifier au centre culturel que la demande n'est pas recevable et d'indiquer quels sont les documents ou renseignements manquants.

Le texte doit être revu en conséquence.

2. Il ressort des explications du délégué du Gouvernement que les centres culturels ne sont plus tenus de satisfaire aux obligations que prévoit l'alinéa 2, à partir du moment où ils obtiennent la reconnaissance qu'ils ont sollicitée. Le texte doit être précisé en conséquence.

Par ailleurs, la liste des renseignements dont le centre est tenu d'informer l'inspecteur doit aussi être précisée : ainsi, par exemple, on se demande quelles sont les activités et les instances auxquelles le texte en projet fait référence.

.../...

Article 3.

1. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, seconde phrase, peut donner à penser que si toutes les conditions de reconnaissance sont remplies, il n'y a pas nécessité de prévoir une période de probation, alors que le décret n'exclut pas la possibilité d'imposer une telle période de probation, même si l'association remplit toutes les conditions de reconnaissance.

Le texte doit être précisé à cet égard.

2. Le paragraphe 1er, alinéa 3, prévoit une reconnaissance définitive avant la date d'échéance de la période probatoire.

Parce que le décret attribue à la commission consultative des centres culturels le pouvoir de proposer une période probatoire ainsi que la durée de celle-ci, cette commission a donc le pouvoir de proposer qu'il soit mis fin anticipativement à la période probatoire.

La décision de reconnaître définitivement le centre culturel avant l'échéance de la période probatoire ne pourra dès lors, être prise, selon la procédure visée à l'article 13 du décret précité, qu'après proposition de la commission d'abréger ce délai.

Le paragraphe 1er, alinéa 3, doit être revu.

.../...

3. Le paragraphe 2 est inutile, puisqu'il se borne à paraphraser les deux dernières phrases de l'article 16, alinéa 2, du décret du 28 juillet 1992. Il doit être omis.

Article 4.

Le paragraphe 3, alinéa 2, énonce que :

"Pendant la période de suspension, la subvention est suspendue en tout ou en partie en tenant compte des obligations de l'employeur découlant de la législation du travail".

En principe, la suspension de la reconnaissance implique la suspension de la subvention.

La disposition est imprécise; elle ne permet pas de déterminer dans quel cas, soit la totalité, soit une partie de la subvention est suspendue, et quels sont les motifs qui vont justifier cette application nuancée de la règle de la suspension.

Article 6.

Plutôt que d'annoncer, dans une disposition qui n'a pas de portée normative, l'intention du Gouvernement de fixer les critères permettant de classer les centres culturels en catégories, le texte en projet doit déterminer lui-même ces critères.

.../...

Article 7.

Le "contrat-programme" envisagé et réglé par la disposition en projet n'est pas prévu, comme tel, par le décret du 28 juillet 1992.

Il ressort du texte en projet que ce contrat est à mettre en rapport avec divers instruments prévus par le décret du 28 juillet 1992 : d'une part, les conventions visées par l'article 26 du décret (1), d'autre part, le classement des centres culturels en catégories (2).

-
- (1) Voir la définition du contrat-programme que donne l'article 1er, sixième tiret, de l'arrêté en projet. Selon l'article 26, § 1er, alinéa 1er, du décret,

"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 et les modalités d'usage doivent être précisées par une convention signée entre le pouvoir public concerné et le centre culturel sur la base d'une convention-type établie par l'Exécutif".

Une autre convention est prévue à l'article 26, § 2, alinéa 2, du décret :

"Lorsque dans l'entité territoriale considérée, des infrastructures culturelles communales ou provinciales ont été subsidiées par la Communauté française à cet effet, les centres culturels doivent pouvoir les utiliser selon des modalités à fixer par convention par l'Exécutif, en tant que pouvoir subsidiant, le pouvoir public propriétaire de l'infrastructure et le centre culturel".

- (2) En vertu de l'article 7, 1°, de l'arrêté en projet, le contrat-programme détermine le classement du centre culturel dans une catégorie. Il résulte par ailleurs de l'article 7, 2°, qu'après avoir classé un centre dans une catégorie, le ministre signe le contrat-programme.

.../...

Le rapport établi entre le contrat-programme et ces instruments du décret du 28 juillet 1992 ne permet toutefois pas de donner un fondement légal à la disposition en projet.

1. L'on doit tout d'abord relever que le décret s'oppose à ce que les conventions prévues par l'article 26 soient englobées dans le contrat-programme qu'envisage la disposition en projet.

En effet, ces divers actes se différencient tant par leur objet que par leurs auteurs, même si certains de leurs éléments se rejoignent.

Par ailleurs, l'article 26 du décret n'habilite pas le Gouvernement à régler aussi complètement que le fait la disposition en projet, le régime juridique des conventions qu'il prévoit.

2. On ne peut davantage trouver dans les dispositions du décret relatives au classement des centres culturels en catégories, le fondement légal requis pour la disposition en projet.

Il est vrai qu'en habilitant le Gouvernement à déterminer la procédure relative au classement en catégories, l'article 13, alinéa 2, du décret permet au Gouvernement de définir les éléments que doit contenir une demande de classement d'un centre dans une catégorie. Cela ne suffit toutefois pas à habiliter le Gouvernement à imposer l'élaboration d'un instrument qui, tel le contrat-programme envisagé, est tout à fait nouveau et essentiel pour l'acti-

.../...

tivité des centres culturels et constitue bien davantage qu'un élément de procédure, alors spécialement que l'objet sur lequel porte ce contrat - la définition du programme d'action des centres et des rapports entre ceux-ci et les pouvoirs publics associés - doit, en vertu du décret, donner lieu à d'autres documents (1).

En outre, même si, formellement, le texte en projet n'a pas pour effet de fondre en un seul acte le contrat-programme et la décision classant un centre culturel dans une catégorie, il conduit, dans la pratique, à contractualiser le processus de classement des centres en catégories. Cela ne peut être admis, puisque le décret conçoit le classement comme une décision unilatérale et ne fait intervenir, en cette matière, aucun élément de caractère contractuel.

Il suit de ce qui précède que la disposition en projet doit être fondamentalement revue.

Article 8.

1. Les §§ 1er et 2 sont à mettre en rapport avec l'article 10, alinéa 2, du décret du 28 juillet 1992, lequel est rédigé comme suit :

"L'Exécutif détermine par catégorie les cadres minima du personnel d'animation et d'administration ainsi que, après consultation de la commission pari-

(1) Outre les conventions prévues par l'article 26 du décret, voir le programme général d'action de l'association visé aux articles 6, 5°, et 7, 5°, ainsi que le programme d'activités mentionné à l'article 12, 7°.

taire du secteur socio-culturel, les barèmes minima de rémunération attribués en tenant compte des qualifications de ce personnel".

En définissant la part minimale que doit représenter le coût du personnel permanent dans l'ensemble des charges ordinaires des centres et la part minimale que doit représenter le coût du personnel d'animation dans l'ensemble des charges salariales relatives au personnel permanent, l'arrêté en projet n'exécute pas fidèlement la volonté du législateur. Il incombe au Gouvernement, en distinguant selon les catégories de centres culturels, de déterminer quels sont les emplois jugés nécessaires pour l'animation et l'administration des centres et d'en arrêter le nombre minimal. Le texte doit être revu en conséquence.

2. Le paragraphe 3 tend à exécuter l'article 27, alinéa 1er, troisième phrase, du décret du 28 juillet 1992, qui charge le Gouvernement de déterminer les modalités de reconnaissance des qualifications des animateurs pour lesquels est octroyée la subvention prévue par l'article 27.

La disposition en projet doit donc être insérée parmi les dispositions relatives à l'octroi des subventions.

Par ailleurs, le Gouvernement doit préciser davantage les éléments essentiels des divers régimes de reconnaissance qu'il prévoit.

.../...

Articles 9 et 10.

Il ressort de l'article 27, alinéa 2, du décret du 28 juillet 1992 que les montants des subventions allouées aux diverses catégories de centres culturels doivent être fixés annuellement par le Gouvernement.

Il n'appartient, dès lors, pas au Gouvernement de fixer ces montants dans une disposition qui, tel l'article 9 en projet, a une portée permanente.

Il ne lui appartient pas davantage de charger l'un de ses membres, comme le prévoit l'article 10, de déterminer le taux de progression des subventions à dater du 1er janvier 1996.

Article 16.

En tant que le paragraphe 2 concerne le respect d'un contrat-programme, il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 7.

Observation finale.

L'arrêté en projet ne contient pas d'exécutoire. Il y a lieu de le compléter à cet égard.

La chambre était composée de

Messieurs :	J.-J. STRYCKMANS,	président de chambre,
	Y. BOUCQUEY,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.