

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Culture et de l'Education permanente de la Communauté française, le 15 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret-cadre "relatif à la reconnaissance et au subventionnement des secteurs professionnels des arts de la scène", a donné le 16 septembre 1998 l'avis suivant :

L'avant-projet de décret poursuit l'objectif louable de conférer un fondement légal au subventionnement des secteurs professionnels des arts de la scène.

Toutefois, il se heurte à plusieurs critiques et, spécialement, aux deux critiques suivantes :

1°) Comme l'indique son intitulé, l'avant-projet se présente sous la forme d'un décret-cadre. Il contient dès lors de nombreuses et importantes délégations.

Ces délégations sont manifestement excessives. Citons, à titre d'exemple, celles prévues aux articles 6, alinéa 1er, et 10, alinéa 1er.

A cet égard, la section de législation du Conseil d'Etat a déjà, à de nombreuses reprises, rappelé que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décréteur et le gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

(1) Voir, notamment, l'avis L. 24.214/9 du 10 mars 1995 sur un avant-projet de décret "relatif au tourisme social", Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 345/1, p. 6.

2°) L'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques dispose :

"Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrération sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas."

Parmi les organismes susceptibles d'être subventionnés sur la base de l'avant-projet examiné, certains exercent des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française et entrent dans les prévisions de cette disposition légale. Il s'agit des organismes visés à l'article 13 de l'avant-projet.

Relativement à ces organismes, l'article 11 précité requiert, d'une part, que les conditions et la procédure de reconnaissance et de subventionnement soient fixées par le décret lui-même et, d'autre part, que celui-ci traite des trois catégories de subsides dont il est question dans cet article (1).

(1) X. DEBEYS, "Le Pacte culturel", C.H./C.R.I.S.P., n° 647, 1974, pp. 21 et H. DUMONT, "Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge", Volume II, de 1970 à 1993, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 253-254.

L'avant-projet de décret examiné ne satisfait pas à cette double exigence. En effet, d'une part, il ne règle pas lui-même la procédure de reconnaissance et de subventionnement (voir à cet égard l'article 6, alinéa 1er). D'autre part, à l'exception des subventions ponctuelles, il ne prévoit qu'un type de subvention, une subvention de fonctionnement destinée à "contribuer au financement de l'exploitation ordinaire des organismes ou entreprises du secteur, sur une durée pluriannuelle" (voir à ce propos l'article 5) (1).

Pour ces deux raisons, l'avant-projet de décret doit être fondamentalement revu.

La section de législation croit cependant utile d'attirer, dès à présent, l'attention des auteurs de l'avant-projet sur les différents points suivants :

1. A différents endroits, l'avant-projet de décret évoque la possibilité pour le gouvernement de définir des catégories d'organismes (voir les articles 7, alinéa 2, 8, alinéa 2, et 12). Si le texte laisse entendre qu'à cette classification sont attachés des régimes d'obligations minimales et spécifiques et des conditions de subventionne-

(1) Voir dans le même sens l'avis L. 19.945/1/VR du 13 septembre 1990 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande réglant l'octroi de subventions de fonctionnement aux organisations des arts de la scène (Doc. V.R., 1990-1991, n° 549/1, pp. 40-45). Les auteurs de cet avant-projet ont tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat et lui ont soumis un nouvel avant-projet, qui a fait l'objet de l'avis L. 20.561/8 du 5 février 1991 (Doc. V.R., op. cit. pp. 66-83).

ment particulières, il reste en défaut de définir, par catégorie, quels sont ces différents régimes et conditions.

Par ailleurs, selon l'article 12, alinéa 1er, de l'avant-projet, tel qu'il est rédigé, l'octroi des subventions précède le classement en catégories - ce que les délégués ont confirmé -. Le contraire serait plus logique.

2. Par souci de sécurité juridique et compte tenu des missions que l'avant-projet leur confie, il serait souhaitable que celui-ci consacre l'existence des commissions actuelles et crée les deux nouvelles commissions consultatives, à savoir : la Commission consultative des Arts du cirque et des Arts forains et le Conseil supérieur des Arts de la Scène.

En outre, il est rappelé que ces différentes commissions doivent être composées de la manière prévue à l'article 7 de la loi précitée du 16 juillet 1973.

3. Une notion importante de l'avant-projet de décret est celle de situation financière équilibrée. Elle est une condition de reconnaissance et de subventionnement (article 7, 5°). Une situation financière déséquilibrée entraîne une certaine forme de mise sous tutelle de l'organisme subventionné (articles 19, 21, 22, 23). Or l'article 23, alinéa 3, confie au gouvernement la compétence de fixer les critères financiers, bilantaires et de gestion qui déterminent une situation financière déséquilibrée. Pareille définition doit, à tout le moins dans ses éléments essentiels, faire l'objet d'un décret.

.../...

4. Le chapitre III de l'avant-projet organise notamment un contrôle de l'utilisation des subventions. Il convient de rappeler l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991. Cet article s'applique aux Communautés et aux Régions (1). Il impose à l'allocataire d'une subvention de rembourser sans délai le montant de celle-ci, s'il n'en respecte pas les conditions d'octroi ou s'il n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée.

La Communauté française n'est pas compétente pour déroger à cet article 57. Elle ne peut intervenir pour régler le contrôle de l'emploi des subventions relevant de son domaine de compétence qu'en prévoyant un régime plus sévère ou plus contraignant que celui qui résulte des articles 55 à 58 des lois coordonnées précitées (2).

(1) Article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(2) L'observation a déjà été faite par la section de législation, notamment, dans l'avis L. 23.024/9 du 16 février 1994 sur l'avant-projet devenu le décret du 13 juillet 1994 (Doc. C.C.F., sess. 1993-1994, n° 167/1, p. 17) et dans l'avis L. 23.948/9 du 27 février 1995 sur l'arrêté d'exécution de ce décret.

5. Les articles 17 à 23 de l'avant-projet créent les fonctions d'observateurs et de commissaires et les articles 24 et 25, les fonctions d'intendants. Ces dispositions ne définissent toutefois pas avec une précision suffisante la mission et les compétences attachées à ces différentes fonctions. Ainsi, les commissaires sont "chargés d'encadrer la gestion" de l'organisme (article 19, alinéa 1er). Par ailleurs, aucune disposition ne traite du statut des observateurs, des commissaires et des intendants. Ces lacunes doivent être comblées.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN