

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.719/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 13 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la reconnaissance et à la subvention des musées et autres institutions muséales", a donné le 24 avril 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 2 du projet définit les "fonctions muséales", le "musée" et l'"institution muséale".

L'on en déduit que les fonctions muséales sont exercées par des institutions muséales, et notamment par la plus complète d'entre elles, à savoir le musée.

La structure ainsi adoptée implique que l'on distingue les fonctions (définition des fonctions muséales) et les organismes chargés d'exercer tout ou partie de ces fonctions (musées et institutions muséales). En d'autres termes, la définition du musée et de l'institution muséale doit se limiter, d'une part, à des critères organiques (forme juridique, caractère permanent, etc.) et, d'autre part, à renvoyer à tout ou partie des "fonctions muséales".

Or, l'avant-projet introduit dans la définition du musée et de l'institution muséale des critères fonctionnels qui ne sont pas repris dans les fonctions muséales, bien qu'en étant fort proches.

Ainsi, le musée "fait des recherches concernant les témoins matériels et immatériels de l'homme et de son environnement", ce qui renvoie, semble-t-il, à la notion "d'étude du patrimoine". La notion de conservation, renvoie à celle de "préservation", la notion de "communication" à celle de "diffusion", la notion d'"ouverture au public" à celle d'activité s'exerçant "prioritairement au bénéfice du public".

De même, la notion de "mise en valeur des témoins matériels et immatériels de l'homme" qui caractérise l'institution muséale résume, en quelque sorte, la définition des fonctions muséales et du musée.

Par ailleurs, certains éléments des définitions sont davantage normatifs que descriptifs.

2. Le 4° définit les "critères muséaux".

Si ces critères sont des éléments constitutifs de la notion de musée, ils doivent être intégrés dans la définition du musée.

Si ces critères correspondent à des conditions d'agrément ou à des obligations que doivent respecter, en tout ou en partie, les musées et les institutions muséales une fois agréés, ils doivent figurer dans un article consacré aux conditions d'agrément ou aux obligations des musées et institutions muséales.

Si ces critères sont, comme l'explique l'exposé des motifs, des éléments d'appréciation permettant de classer les musées dans différentes catégories, ils doivent figurer dans l'article consacré à ce classement.

3. S'agissant de l'inaliénabilité prévue à l'article 2, 4°, 1, du projet, la section de législation se pose la question de savoir si la saine gestion d'un musée n'implique pas une politique, même limitée et contrôlée, d'aliénation. La protection de collection privée peut être atteinte par des moyens n'affectant pas de manière aussi radicale la substance même du droit de propriété.

L'ensemble de la question doit être réglée dans le texte plutôt que dans l'exposé des motifs qui, au demeurant, manque de clarté sur ce point.

*

* *

Il résulte des observations qui précèdent que même en se plaçant dans l'optique complexe choisie par son auteur, l'avant-projet doit être revu.

.../...

Plus fondamentalement, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de multiplier les définitions. Il suffit de prévoir, en ce qui concerne l'agrément :

- 1° les conditions à remplir pour être agréé comme musée ou institution muséale;
- 2° les obligations qui pèsent sur le musée et l'institution muséale, une fois agréés;
- 3° les cas et la procédure de retrait d'agrément lorsque le musée ou l'institution muséale ne remplit plus les conditions d'agrément ou manque aux obligations qui lui sont imposées ou, à tout le moins, aux plus importantes d'entre-elles.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1^{er}

Cette disposition est inutile et doit être omise.

Article 3

Cet article dispose que

"Les activités des musées et autres institutions muséales s'exercent dans le respect des droits de l'homme et de la liberté scientifique".

L'exposé des motifs précise que cette disposition vise

"(...) à exclure des musées subventionnés par la Communauté française les musées qui contiendraient des biens acquis de manière illicite ou au préjudice d'un peuple, ou encore les musées dont l'objet relèverait de la négation ou de la réduction des droits d'un peuple, d'une personne ou d'un groupe de personnes".

a) Sous réserve de l'observation qui suit la règle énoncée à l'article 3 trouverait mieux sa place dans les dispositions qui fixent les conditions d'agrément ou les obligations des musées et institutions muséales organisés par la Communauté française ou reconnus par elle.

b) La référence non différenciée aux "droits de l'homme" est vague et imprécise. La règle ainsi formulée risque d'être dépourvue d'une effectivité suffisante.

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'application de cette règle ne manquera pas de susciter des conflits juridiques et des difficultés de preuves quant à l'origine des biens.

La disposition en projet doit être fondamentalement revue.

Chapitre II : Des musées et autres institutions muséales organisés par la Communauté française.

Le Conseil d'Etat se demande si les expressions de musée et institution muséale "de la Communauté française" ne seraient pas plus exactes que celles de musée et institution muséale "organisés par la Communauté française".

Article 4

1. L'alinéa 2 se présente comme une disposition à caractère général applicable, par anticipation, à tout musée de la Communauté française. Cette disposition ne se concilie pas avec l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ⁽¹⁾ qui requiert l'adoption, pour chaque musée de la Communauté française, d'un décret particulier.

⁽¹⁾ Applicable en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (Voir avis 31.805/2, donné le 12 juin 2001, sur un amendement à l'avant-projet devenu le décret-programme portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, les centres de vacances et l'inspection médicale scolaire).

La disposition garde toutefois son utilité pour le musée de Mariemont pour autant que celui-ci soit mentionné expressément.

2. L'alinéa 3 doit être omis, la matière étant réglée par l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. En ce qui concerne les alinéas 4 et 5, il est renvoyé aux observations générales.

Article 5

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 4.

Chapitre III : De la reconnaissance des Musées et autres Institutions muséales de la Communauté française et article 9.

La notion de musée ou d'institution muséale "de la Communauté française" est ambiguë puisqu'il s'agit d'institutions créées et gérées par des personnes morales, publiques ou privées, autres que la Communauté française. Il est suggéré d'intituler le chapitre III : "De la reconnaissance des musées et autres institutions muséales par la Communauté française" et, à l'article 9, de consacrer l'appellation "musée reconnu par la Communauté française" et "institution muséale reconnue par la Communauté française".

Article 6

1. Les mots "conformément à l'article 8" sont inutiles et seront omis.

2. Le Conseil d'Etat se demande si le critère de création par une personne morale sans but lucratif est pertinent. Il se peut qu'un musée ait été initialement créé par une personne morale ayant un but lucratif et qu'il soit ensuite repris par une personne morale sans but lucratif.

3. Les mots "comptabilité identifiable" manquent de précision.

Selon la représentante du ministre, il s'agit d'éviter la situation qui se présente, par exemple, lorsque la comptabilité d'un musée provincial est intégrée dans les rubriques générales du budget provincial (personnel, bâtiments, etc.).

Compte tenu de ces explications, il convient d'écrire "comptabilité distincte".

4. En ce qui concerne les 4° et 5°, il est renvoyé aux observations générales.

Article 7

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 6.

Article 8

1. A l'alinéa 1^{er}, il est suffisant d'écrire :

"Art. 8. Le Gouvernement détermine la procédure de demande (et éventuellement, si telle est l'intention de l'auteur du projet, de renouvellement et de modification) de reconnaissance des musées et institutions muséales".

2. A l'alinéa 2, les mots "après l'entrée en vigueur du présent décret" sont inutiles et seront omis

3. A l'alinéa 3, c'est l'article 14 qu'il convient de viser et non l'article 13.

Article 10

1. Il y a lieu d'habiliter expressément le Gouvernement à fixer les critères permettant le classement des musées dans l'une des trois catégories.

2. Dès lors que les musées reconnus par la Communauté française seront répartis en trois catégories, le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas de prévoir un mécanisme de modification de l'agrément lorsqu'un musée souhaite passer d'une catégorie à une autre.

Articles 11 et 12

1. Il y a lieu d'écrire :

"Dans la limite des crédits budgétaires, le Gouvernement alloue une subvention annuelle aux musées reconnus par la Communauté française en vue de :

1° (...);

2° (...);

3° la formation permanente du personnel et des collaborateurs du musée;

4° (...).".

Le Conseil d'Etat constate que les points 1 et 3 du projet sont particulièrement vagues.

2. Il y a lieu d'habiliter le Gouvernement à fixer le montant de la subvention (ou le mode de calcul de la subvention) en fonction de la catégorie dans laquelle est classé le musée ainsi que la procédure d'octroi, étant entendu que 75 % seront liquidés au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année concernée et le solde au plus tard trois mois après la production des justificatifs requis.

Article 13

Les mots "conformément aux articles 7 et 8" sont inutiles et seront omis.

Article 14

1. Selon la représentante du ministre, d'une part, le Gouvernement peut seulement retirer la reconnaissance ou suspendre l'octroi de la subvention et, d'autre part, les mots "conditions d'octroi" concernent uniquement les conditions d'octroi de la reconnaissance.

Le texte sera modifié afin de traduire plus exactement l'intention de l'auteur du projet et de mentionner de manière précise les circonstances qui donnent lieu à un retrait de reconnaissance et celles qui donnent lieu à une suspension de l'octroi de la subvention.

A cet égard, la section de législation se demande si une simple "intention" contraire à la préservation du patrimoine peut justifier une mesure aussi grave que le retrait de la reconnaissance.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de préciser dans le texte que le retrait de la reconnaissance entraîne la perte de la subvention.

2. A l'alinéa 2, il convient de mentionner également l'institution muséale.

Article 15

Il y a lieu d'habiliter le Gouvernement à déterminer les critères, les modalités et la procédure d'octroi de la subvention ainsi que son montant (ou son mode de calcul).

Article 16

1. Cet article permet d'octroyer une subvention "pour la création d'un musée ou d'une institution muséale".

L'exposé des motifs donne cependant à cet article une portée plus large, en ce sens qu'une institution déjà créée mais non encore reconnue comme musée ou institution muséale pourrait également bénéficier de la subvention prévue à l'article 16 afin de l'aider à remplir les critères de reconnaissance.

Le texte de l'article 16 sera dès lors revu afin de traduire exactement l'intention de l'auteur du projet.

Par ailleurs, il convient de prévoir des critères pour l'octroi de cette subvention. En effet, l'on imagine mal que toute personne qui prétend vouloir créer un musée ou une institution muséale pourrait en bénéficier.

2. Il y a lieu d'écrire "(...) pendant plus de cinq ans à une même initiative".

Article 18

1. Compte tenu du principe de l'autonomie des Régions et des Communautés, la Communauté française ne peut obliger la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale à désigner des personnes représentant les institutions oeuvrant dans le secteur du tourisme, afin de siéger au Conseil supérieur des musées et des institutions muséales.

Dès lors, il convient de prévoir que la représentation des institutions oeuvrant dans le secteur du tourisme est purement facultative. Cela implique que l'avant-projet de décret précise, d'une part, que ces représentants ne disposent pas d'une voix délibérative et, d'autre part, que la circonstance que les ministres ne proposent pas de représentants ou que ceux-ci n'assistent pas aux réunions de la Commission, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celle-ci ni sur la validité des actes qu'elle accomplit.

2. La section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison le mandat du Président et du Vice-Président est de trois ans alors que le mandat en tant que membre est de quatre ans.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, le texte de l'avant-projet de décret ne prévoit pas que le Président et le Vice-Président soient nommés parmi les douze membres exerçant une fonction au sein d'un musée ou d'une institution muséale.

Article 20

La section de législation suppose que le suppléant remplacera également le membre effectif décédé ou empêché pour une longue période. Dans ce dernier cas, le suppléant ne devient évidemment pas effectif. Le texte de l'avant-projet de décret sera modifié en conséquence.

Article 21

Compte tenu de la rédaction de l'article 24, 1°, mieux vaut mentionner l'absence "non excusée".

Article 22

Il y a contradiction entre le texte du projet qui dispose que le Gouvernement arrête le règlement d'ordre intérieur du Conseil et l'exposé des motifs qui prévoit que le Conseil se donne un règlement d'ordre intérieur qui est approuvé par le Gouvernement.

Selon la représentante du ministre, le Gouvernement ne fait qu'approuver le règlement d'ordre intérieur du Conseil. Le texte de l'article 21 doit être corrigé en conséquence.

Article 23

Selon l'article 23, le règlement d'ordre intérieur définit la procédure de désignation de l'expert alors que l'exposé des motifs indique que le règlement d'ordre intérieur détermine les modalités d'audition de l'expert.

Il y a lieu de faire concorder le texte et son commentaire dans l'exposé des motifs.

Article 26

Il y a lieu de préciser dans le texte si la disposition est applicable aux experts.

Article 27

Il y a lieu d'abroger également l'arrêté royal du 22 avril 1958 réglementant l'octroi de subventions aux musées ne relevant pas de l'Etat.

Il est vrai qu'en principe un arrêté royal doit être abrogé par un arrêté du Gouvernement. Cependant, comme l'arrêté royal du 22 avril 1958 précité, a le même objet que le décret, à savoir l'octroi de subventions aux musées, mieux vaut l'abroger dès maintenant.

Article 28

1. Mieux vaut remplacer le mot "musée" par le mot "institution". En effet, le mot musée n'a pas ici le sens que lui donne l'avant-projet de décret.

2. Il serait plus précis de remplacer les mots "dans les mêmes conditions" par les mots "dans les conditions prévues par cet arrêté".

Article 29

1. Cette disposition doit trouver sa place avant l'article 27.

2. L'habilitation donnée par cet article au Gouvernement est trop large. C'est au décret qu'il appartient de régler, à tout le moins dans les grandes lignes, les modalités de contrôle des dispositions qu'il édicte.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le contrôle de l'emploi des subventions est déjà réglé par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande quelles sont les "modalités de gestion" visées par le texte en projet.

OBSERVATIONS FINALES

1. Il y a lieu de faire précéder les dispositions de l'avant-projet de décret d'un arrêté de présentation.

2. L'ensemble de l'avant-projet doit être revu pour tenir compte des usages en matière de subdivision des dispositions qu'il contient.

Les subdivisions d'une phrase doivent se faire par 1°, 2°, 3°, etc., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement subdivisés en a), b), c), etc. et non en 1., 2., 3., etc.

Le recours aux tirets est à éviter, l'identification des dispositions qu'ils comportent étant malaisée, tout spécialement lors de leur citation ou de leur modification. La division en tirets doit par conséquent être remplacée par une division en 1°, 2°, etc. ou par une subdivision en a), b) etc. selon le cas.

3. Il convient d'omettre la formule de promulgation.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, F. DEHOUSSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS