ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 33.745/4
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 27 juin 2002, 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 du secteur professionnel des Arts de la Scène", a donné le 30 octobre 2002 l'avis suivant :

FORMALITES PREALABLES

Comme l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret le mentionne, l'élaboration de celui-ci a fait l'objet d'une concertation avec le secteur professionnel.

Il découle de la combinaison de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques et de l'article 20, alinéa 3, du décret-cadre du 5 mai 1999 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des secteurs professionnels des Arts de la Scène que l'avis du Conseil supérieur des Arts de la Scène doit être recueilli. Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a répondu que cette formalité n'a pas été accomplie car ce conseil n'a pas été mis en place entre-temps.

OBSERVATIONS GENERALES

I. Les règles relatives aux organes consultatifs ("instances d'avis" et "comité de concertation des Arts de la Scène")

Les règles relatives aux instances d'avis et au comité de concertation des Arts de la Scène doivent être établies, en veillant à ce qu'elles s'articulent de façon claire et cohérente avec celles énoncées dans l'avant-projet de décret "relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel", qui a fait l'objet de l'avis 33.761/4, donné le 23 octobre 2002, (ci-après, l'avant-projet de décret 33.761/4). Or à cet égard, plusieurs problèmes se posent. A titre d'exemple, l'on relève ce qui suit :

- l'article 8, alinéa 1er, de l'avant-projet de décret exige que les membres d'une instance d'avis soient choisis parmi les personnes reconnues pour leurs compétences alors qu'en vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet de décret 33.761/4, les candidats qui répondent à un appel public à candidature "doivent justifier leur compétence ou leur expérience professionnelle ainsi que leur

.../...

motivation à siéger au sein de l'instance". La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles la référence faite à l'expérience professionnelle et à la motivation à siéger au sein de l'instance d'avis disparaît dans le présent avant-projet de décret;

- l'article 8, alinéa 2, de l'avant-projet de décret instaure une incompatibilité entre d'une part, la qualité de membre du Conseil de la Communauté française ou du Gouvernement et d'autre part, la qualité de membre d'une instance d'avis. La question se pose de savoir si cette incompatibilité se substitue ou s'ajoute à celles énoncées à l'article 2 de l'avant-projet de décret 33.761/4;

- l'article 8, alinéa 4, de l'avant-projet de décret fixe un délai d'un mois pour la transmission des listes des candidatures soutenues par les associations représentatives alors que l'article 4, § 2, de l'avant-projet de décret 33.761/4 établit un délai de deux mois;

- l'article 16, alinéa 2, 1°, de l'avant-projet de décret dispose que le règlement d'ordre intérieur prévoit notamment la faculté pour l'instance d'entendre les responsables du projet sur lequel porte la consultation alors que l'article 13, § 1er, de l'avant-projet de décret 33.761/4 énonce déjà la règle générale selon laquelle "chaque instance a la faculté d'entendre le responsable du projet sur lequel porte l'avis" et ajoute que "le règlement d'ordre intérieur prévoit les cas où cette audition est obligatoire";

- l'article 25, § 1er, de l'avant-projet de décret prévoit la présence du ministre ayant les arts de la scène dans ses attributions au sein du seul comité de concertation des Arts de la Scène alors que l'article 4, § 5, de l'avant-projet de décret 33.761/4 dispose que le ministre ou son représentant est invité aux réunions de toute instance d'avis.

.../...

II. Le respect des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991

Comme la section de législation l'a rappelé à maintes reprises, les lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991 et les arrêtés pris en vertu de celles-ci sont applicables à la Communauté française sans que celle-ci ne puisse y déroger, sauf pour mettre en place un régime plus sévère. De même, la Communauté française n'est pas compétente pour confirmer l'application de ces règles, par exemple : en rappelant qu'elles s'appliquent, en reproduisant leur contenu ou en énonçant des conséquences en qui découlent.

Dès lors, il n'y a pas lieu :

- de rappeler, à l'article 41 de l'avant-projet de décret, que "toute aide attribuée en vertu du présent décret est soumise aux lois et règlements relatifs à la comptabilité de l'Etat";

- de préciser, à l'article 37, alinéa 2, de l'avant-projet de décret que "le retrait d'une aide financière ne donne lieu à aucune indemnité de la part de la Communauté française" (1);

- d'utiliser, comme à l'article 46, § 1er, alinéa 3, de l'avant-projet de décret, les mots "sans préjudice des recours ordinaires" qui renvoient au droit commun (2).

---

(1) Selon la déléguée du ministre, le retrait ainsi visé est le retrait légal d'une subvention. L'avant-projet de décret n'entend donc pas déroger au régime de la responsabilité civile instauré par l'article 1382 du Code civil en cas de retrait illégal constitutif de faute dans le chef du Gouvernement de la Communauté française. Une telle dérogation ne serait d'ailleurs pas admissible.

(2) Cfr. aussi les articles 51, § 3, 58, § 2, alinéa 3, et 68, § 2, alinéa 3.

III Le respect des compétences exclusives du Gouvernement

En vertu de l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'organisation des services du Gouvernement, la désignation d'un agent déterminé de l'administration ainsi que les règles régissant les rapports entre le Gouvernement et ses services relèvent de la compétence exclusive du Gouvernement. Les conséquences de cette règle sont les suivantes :

- l'article 1er, 1°, de l'avant-projet de décret qui définit ce qu'il faut entendre par l'administration doit être omis. Il en va de même de l'article 36, § 4, de l'avant-projet de décret qui dispose que l'administration informe le Gouvernement des demandes d'aides introduites et recevables;

- les articles 59, alinéa 2, et 69, alinéa 2, de l'avant-projet de décret doivent être adaptés de manière à ne plus viser l'obligation pour l'administration de transmettre le rapport d'évaluation de l'opérateur subventionné au Gouvernement;

- les articles 23, § 2, 25, §§ 1er et 3, et 28, alinéa 2, de l'avant-projet de décret doivent être adaptés de manière à viser un agent de l'administration désigné par le Gouvernement, au lieu de désigner directement le fonctionnaire général en charge de la culture (art. 23, § 2), le secrétaire général du ministère de la Communauté française (art. 25, § 1er et 28, alinéa 2) ou le directeur de l'Observatoire des politiques culturelles (art. 25, § 3).

Par ailleurs, en vertu de l'article 69 de la loi spéciale précitée, c'est au Gouvernement qu'il appartient de décider des délégations qu'il accorde à l'un de ses membres. Les compétences confiées au ministre par les articles 24, alinéa 2, et 25, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet de décret doivent dès lors être attribuées au Gouvernement.

IV. L'octroi de subventions par des conventions

L'avant-projet met en oeuvre, à l'appui des subventions, un mécanisme de type conventionnel : la "convention" (articles 52 à 61) et le "contrat-programme" (articles 62 à 71).

La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à de nombreuses reprises que la subvention est un mode d'action unilatérale de l'administration même si la définition plus complète de son objet ou certaines modalités d'octroi sont précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique.

Au regard de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, "en l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet d'une disposition spéciale qui en précise la nature" (3). Entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans le décret. Une juxtaposition de "conventions" ou de "contrats-programmes" au cours d'un même exercice budgétaire ou au cours d'une plus longue période ne satisfait pas au respect de la règle constitutionnelle. A la lecture du décret, les candidats doivent en effet savoir s'ils répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de rechercher d'autres sources de financement, au lieu de s'interroger sur les arguments d'une négociation qui pourrait leur valoir un montant lui-même objet de cette négociation (4).

---

(3) A défaut, l'on se trouve en présence d'une subvention facultative dont l'octroi ne peut valoir que pour un an.

(4) La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et le Gouvernement ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans le décret expose les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger en effet sur le respect effectif des principes précités.

.../...

.../...

Cette exigence est renforcée en matière culturelle par l'article 10, alinéa 1er, de la loi du Pacte culturel qui prévoit que "les règles d'agréation et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique (5).

En l'espèce, la description minutieuse de la procédure de négociation de la convention ou du contrat-programme, de leur contenu, de leur évaluation ou de leur renouvellement ne pallie pas l'absence d'objet précis et de critères objectifs, l'un et l'autre doivent être déterminés préalablement à l'octroi de la subvention.

Les chapitres 4 et 5 du titre VI seront fondamentalement revus à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 1er

1. En ce qui concerne le 3° :

- la référence faite à "l'ensemble des produits enregistrés" inclut nécessairement "les ressources d'origine publique". Les mots "en ce compris les ressources d'origine publique" sont donc inutiles; ils seront omis;

(5) L'alinéa 2 de la disposition précitée précise que "En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides ou avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget".

.../...

- lorsqu'il est fait référence à une somme d'argent, il faut la viser, en écrivant "euros" en toutes lettres.

2. Le 5° qui définit le terme "Gouvernement" est inutile et sera omis.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret (articles 1er, 2°, alinéa 2, 10°, et 2, § 3) mentionnent une catégorie particulière de théâtre, le "théâtre-action". Celle-ci apparaît en effet de manière distincte d'autres catégories dans les documents parlementaires en matière budgétaire. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire ne justifie le sort particulier qui est fait à cette catégorie.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de faire bénéficier cette catégorie de théâtre d'avantages particuliers, il appartient au décret de déterminer les critères objectifs qui permettent de les identifier et à l'exposé des motifs de justifier ceux-ci, par rapport aux autres catégories de théâtres, au regard du principe de proportionnalité. Ceci vaut pour toute catégorie de théâtres à laquelle des avantages spécifiques seraient alloués.

Article 2

1. La division en paragraphes ne se justifie pas. Elle sera supprimée.

2. En ce qui concerne le paragraphe 1er, 1° devenant l'alinéa 1er, 1° :

- au a), s'agissant de définir l'objet social des personnes morales, les mots "à caractère professionnel" sont sans pertinence et seront omis (6);

(6) En réalité, comme l'indique le commentaire de l'article 2, le caractère professionnel de l'opérateur résulte du fait que celui-ci emploie du personnel rémunéré, cette exigence étant formulée au b).

- en vertu du a), dernier tiret, l'avant-projet de décret est susceptible de s'appliquer aux personnes morales qui auraient pour seul objet social "l'information, les conseils et autres services offerts aux professionnels des arts de la scène". Cette application est cependant totalement virtuelle car aucune autre règle du texte en projet n'est susceptible de leur bénéficier. Plus particulièrement, les règles de reconnaissance et de subventionnement énoncées aux titres V et VI de l'avant-projet requiert une démarche ou un projet artistique et culturel que les personnes morales considérées ne pourraient présenter;

- tel qu'il est rédigé, le b) signifie que le personnel employé doit toujours comporter du personnel artistique. Si telle n'est pas l'intention de l'auteur du projet, la rédaction du texte en projet doit être revue.

3. En ce qui concerne le paragraphe 1er, 2° devenant l'alinéa 1er, 2°, la qualité "professionnelle" des personnes physiques, par opposition aux amateurs qui travaillent bénévolement, sera davantage mise en évidence si le texte est rédigé comme suit :

"2° les personnes physiques qui, en tant qu'artistes interprètes ou créateurs, exercent une activité rémunérée relevant d'un domaine des arts de la scène sans qu'il soit nécessaire que cette activité représente leurs ressources principales de revenus".

4. Pour sa part, le paragraphe 2 devenant l'alinéa 2 sera mieux rédigé comme suit :

"Ne sont pas visées par le présent décret les personnes qui se consacrent principalement au théâtre pour l'enfance et la jeunesse au sens du décret du 13 juillet 1994 relatif au théâtre pour l'enfance et la jeunesse".

.../...

Article 3

L'article 3, § 2, écarte de la reconnaissance et du subventionnement les personnes morales "qui ne respectent pas les principes de la démocratie tels qu'énoncés, notamment, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation des génocides commis par le régime national-socialiste pendant la seconde guerre mondiale ou toute autre forme de génocide" et les personnes physiques appartenant à un organisme ou une association répondant aux mêmes caractéristiques.

Le commentaire des articles expose à cet égard que "ces atteintes s'apprécieront au regard de faits avérés, ayant fait l'objet de condamnation, et non de simples considérations".

Les libertés d'association et d'expression constituent des garanties fondamentales, consacrées tant par la Constitution [7] que par les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et auxquelles il ne peut être apporté des restrictions que dans la mesure où celles-ci constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Même si l'article 11 de la Convention n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à la liberté de réunion et d'association et même si l'article 17 de la Convention précise qu'aucune des dispositions de celle-ci ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus par la Convention, il n'en reste pas moins que la disposition en projet, par sa formulation

---

(7) Il est observé à cet égard que le dispositif à l'examen ignore à tort la Constitution belge comme source des "principes de la démocratie".

générale, ne semble répondre ni aux exigences de clarté et de prévisibilité de toute mesure restrictive des droits et libertés, ni au principe de proportionnalité qui doit caractériser une telle mesure.

Dès lors, s'il peut être admis que le fait de ne pas respecter "les principes de la démocratie", notamment par le biais de l'appartenance à un organisme ou à une association, peut, à certains égards et sous la réserve du contrôle juridictionnel, être pris en compte par l'autorité qui reconnaît ou qui subventionne, encore convient-il que les faits précis retenus à charge de la personne, de l'organisme ou de l'association revêtent un caractère minimal de gravité et que ces faits posent objectivement problème au regard des activités reconnues ou subventionnées (8).

Les éléments suivants du texte examiné s'exposent spécialement à la critique :

- Le renvoi, de manière générale, aux principes démocratiques énoncés "notamment" par certaines conventions ou lois (9) ne semble pas être de nature à assurer la sécurité juridique dans une matière aussi sensible.

- Le texte en projet reste muet sur les critères précis qu'il conviendra de prendre en considération pour déterminer qu'une personne, un organisme ou une association respecte ou non les principes démocratiques en question. Sera-t-il notamment exigé que la personne en cause ou l'un ou plusieurs des membres de l'organisme ou de l'association aient fait l'objet d'une condamnation pénale prononcée en application de la loi du 30 juillet 1981 ou de la loi du 23 mars 1995, visées dans la disposition en projet ? Quid lorsque le juge n'aura pas estimé nécessaire de prononcer en outre l'interdiction des droits civils et politiques en application de l'article 33 du Code pénal ? Lorsque l'association incriminée est un groupement politique, sera-t-il exigé qu'il ait été privé de sa dotation en application de l'article 15ter de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation

---

(8) H. Dumont et F. Tulkens, op. cit., n°s 161 et 162, p. 306; J. Sarot et crts, Précis de fonction publique, Bruxelles, Bruylant, 1994, n° 186, p. 150.

(9) Il est renvoyé en outre à la note infrapaginale n° 7, ci-avant.

.../...

et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques [10] ?

- Il convient de s'assurer que l'on peut imputer le comportement attentatoire aux "principes de la démocratie" à la personne, à l'association ou à l'organisme concerné. Il n'est à cet égard pas établi que la simple appartenance à une association répondant aux critères peu clairs fixés par la disposition en projet puisse, notamment au regard des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, être considérée comme répondant à ces critères.

A défaut d'énonciation de critères plus clairs et plus précis et de détermination d'une procédure permettant de constater les faits graves imputables à la personne, à l'association ou à l'organisme demandeur de reconnaissance ou de subventionnement qui seraient constitutifs d'atteinte aux "principes de la démocratie", il pourrait être tenu compte dès à présent de la présente observation si les mots "à un organisme ou une association qui ne respectent pas", étaient remplacés par les mots "à un organisme ou une association dont il est établi par une décision de justice coulée en force de chose jugée qu'ils ne respectent pas," traduisant ainsi les intentions de l'auteur du projet, telles qu'elles se dégagent du commentaire de l'article à l'examen.

Article 4

En vertu de l'article 1er, 2°, alinéa 2, c), de l'avant-projet de décret, le domaine de la musique classique et contemporaine comprend l'art lyrique. Dès lors, au 3°, il est inutile de préciser que le Conseil de la Musique Classique et Contemporaine est

---

[10] Sur l'interprétation restrictive qu'il convient de donner aux critères permettant de supprimer la dotation d'un parti politique "liberticide", voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 10/2001 du 7 février 2001.

.../...

"notamment compétent pour la musique classique, l'art lyrique et la musique classique contemporaine".

Au 6°, afin d'éviter des problèmes d'interprétation sur la délimitation de la compétence du Conseil interdisciplinaire des Arts de la Scène à propos des projets relevant de formes d'expression apparentées à un domaine des arts de la scène, il serait préférable de prévoir que ces projets relèvent de la compétence du conseil compétent dans le domaine des arts de la scène auquel la forme d'expression envisagée est apparentée.

En ce qui concerne ce même 6°, la section de législation n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par "les activités ne relèvent pas d'un domaine spécifique". Si ces activités ne peuvent pas être identifiées plus clairement, il convient de les omettre de l'avant-projet.

Article 5

A l'alinéa 3, de l'accord de la déléguée du ministre, les mots "pour un même domaine" seront remplacés par les mots "pour chaque domaine visé à l'article 1er, 2°, alinéa 2, a) à e)".

Articles 6 et 7

1. A l'article 6, les mots "à la demande du Gouvernement" donnent à penser que le Gouvernement serait libre de ne pas consulter l'instance d'avis en ce qui concerne l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique culturelle menée dans les matières relevant de la compétence de l'instance d'avis. Il s'agit cependant d'une obligation imposée par l'article 6 de la loi du Pacte culturel. L'article en projet ne peut donc pas être interprété dans un sens contraire à cette dernière disposition.

.../...

2. Le seul objet de l'article 7 est d'annoncer la compétence d'avis conférée aux instances par les articles 45, 50, 55, 61, 65 et 71 de l'avant-projet de décret. Cette disposition est inutile. En outre, elle est incomplète car elle n'évoque pas le pouvoir d'apprécier le montant de l'aide à accorder au demandeur. Il est dès lors proposé d'omettre l'article 7 et d'intégrer la compétence résultant des articles 45, 50, 55, 61, 65 et 71, en rédigeant l'article 6 comme suit :

"Art. 6. Outre les compétences qui lui sont conférées par les articles 45, 50, 55, 61, 65 et 71, chaque instance formule, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, tout avis ou recommandation relatif aux politiques menées dans le domaine des arts de la scène qui lui est attribué.".

Articles 11 et 12

La durée du mandat des membres des instances d'avis est fixée à cinq ans et correspond ainsi à la durée de la législature du Conseil de la Communauté française. Néanmoins le moment où le renouvellement des mandats a lieu diffère selon qu'il s'agit des membres représentant les tendances idéologiques et philosophiques, d'une part, et des membres représentant les utilisateurs, d'autre part. Pour les premiers, le renouvellement a lieu dans les trois mois qui suivent le renouvellement complet du Conseil de la Communauté française; pour les seconds, le renouvellement est effectué 30 mois après le renouvellement des mandats des premiers.

Le délai de 30 mois est excessif, compte tenu de l'obligation d'éviter la prédominance injustifiée d'un ensemble de groupements utilisateurs se réclamant d'une même tendance, conformément à l'article 7 de la loi du Pacte culturel. Cette prédominance injustifiée est en effet susceptible d'apparaître dès le renouvellement complet du Conseil de la Communauté française.

.../...

Cette observation vaut également pour l'article 81, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet de décret.

Article 13

Outre l'hypothèse de la démission envisagée par cet article, il serait utile d'ajouter celle du décès, de l'exclusion d'un membre ou de toute autre vacance. L'hypothèse de l'exclusion est d'ailleurs expressément envisagée à l'article 21, alinéa 2, de l'avant-projet de décret.

Article 16

La possibilité pour une instance d'entendre les responsables du projet et de recueillir des informations auprès de tiers ou auprès des services du Gouvernement doit être consacrée directement par le décret lui-même plutôt que par le règlement d'ordre intérieur.

Il en va de même en ce qui concerne le délai d'un mois dans lequel l'instance est tenue de se prononcer lorsqu'elle est consultée sur un projet d'arrêté réglementaire pris en application de l'avant-projet de décret. A cet égard, il convient que l'auteur du projet précise en outre :

- les conséquences du dépassement du délai;

- comment cette compétence d'avis obligatoire doit être combinée avec la compétence générale d'avis attribuée au comité de concertation des arts de la scène visée à l'article 24, alinéa 3, de l'avant-projet de décret.

Article 17

A l'alinéa 2, le mot "calendrier" doit être omis [11].

Article 21

Les interdictions et obligations énoncées à l'alinéa 2 sont à ce point importantes qu'elles mériteraient d'être consacrées directement par le décret lui-même.

Titre IV. - Du comité de concertation des arts de la scène

1. Aux termes des articles 25, § 1er, 1°, et 26 de l'avant-projet, le président de la "commission culture du Conseil de la Communauté française" est membre du comité de concertation des arts de la scène et il en assure la présidence.

La simple participation d'un parlementaire à un comité qui relève du Gouvernement affecte la séparation des fonctions qui caractérise en principe la relation entre les pouvoirs législatif et exécutif; il en est d'autant plus ainsi lorsque le parlementaire est désigné en sa qualité de président d'une commission parlementaire dont les compétences portent sur des matières à l'égard desquelles il sera amené à se prononcer comme membre du comité concerné et, a fortiori, lorsque le parlementaire préside ce comité.

(11) Cette notion de "mois calendrier" ne doit pas figurer dans le texte. Lorsqu'un délai est exprimé en "mois", il vise nécessairement les "mois calendrier".

Le texte doit être revu afin d'écarter la participation d'un parlementaire aux travaux du comité de concertation, que ce soit à titre consultatif [12] ou avec une voix délibérative [13].

2. En vertu de l'article 29, alinéa 2, de l'avant-projet de décret, le règlement d'ordre intérieur du comité de concertation doit prévoir que l'avis sur un projet de décret ou d'arrêté réglementaire est donné dans un délai d'un mois. Il serait plus clair de mentionner ce délai à l'article 24 de l'avant-projet de décret. Par ailleurs, il serait utile de préciser si le Gouvernement peut passer outre, lorsque l'avis n'est pas rendu dans le délai imparti.

Article 25

1. Le paragraphe 1er prévoit que le comité de concertation des arts de la scène est composé principalement par les membres de la Conférence des présidents et vice-présidents des instances d'avis (3°) et par des délégués des fédérations agréées des professionnels des arts de la scène (5°). Pour cerner correctement cette composition, il faut tenir compte de l'article 9, alinéa 2, de l'avant-projet de décret, en vertu duquel les mandats de président et vice-président des instances d'avis des arts de la scène sont attribués, l'un à un membre représentant les tendances idéologiques et philosophiques,

---

[12] Il résulte de l'article 27, alinéa 2, de l'avant-projet que le président de la commission culture du Conseil de la Communauté française dispose d'une voix consultative "lorsque le comité est consulté sur un projet de décret ou d'arrêté réglementaire".

[13] L'article 27, alinéa 1er, prévoit que l'ensemble des membres du comité disposent d'une voix délibérative "lorsque le comité est saisi d'une question de politique générale". Plus encore que lorsque le parlementaire participe aux travaux avec voix consultative, le libre exercice par celui-ci de son pouvoir de contrôle à l'égard de la politique du Gouvernement ou du ministre compétent se trouve ainsi affecté.

.../...

l'autre à un membre représentant les utilisateurs. Par conséquent, si un mandat de président ou de vice-président d'une instance d'avis est attribué à un représentant d'une fédération agréée des professionnels des arts de la scène, le mode de composition instauré par l'article 25 conduit nécessairement à une sur-représentation de la fédération concernée qui pourrait être contraire à l'article 7 de la loi du Pacte culturel. Pour éviter une telle violation, il faut modifier l'article 25 ou veiller à ce que l'article 9, alinéa 2, soit appliqué de telle manière que le mandat de président ou de vice-président d'une instance d'avis ne soit pas attribué à un représentant d'une fédération agréée des professionnels des arts de la scène.

2. Le paragraphe 2, alinéa 3 prévoit que "les mandats des délégués sont de cinq ans, renouvelables une fois". Contrairement à l'article 12, cette disposition ne fixe donc pas le moment du renouvellement du mandat des délégués après l'écoulement d'un certain délai ayant pour point de départ le renouvellement complet du Conseil de la Communauté française. Cette méthode pourrait aboutir à la prédominance injustifiée d'un ensemble de groupements utilisateurs se réclamant d'une même tendance et ce, en contrariété avec l'article 7 de la loi du Pacte culturel. Cette prédominance injustifiée est en effet susceptible d'apparaître dès le renouvellement complet du Conseil de la Communauté française.

Article 29

Les règles de délibération du comité de concertation des arts de la scène constituent un élément essentiel qui ne peut être laissé à la seule appréciation de ce comité. C'est à l'auteur du projet d'en définir les principaux éléments, comme il y procède d'ailleurs à l'article 17 de l'avant-projet de décret à propos des autres organes consultatifs instaurés par le présent avant-projet.

Cette observation vaut également en ce qui concerne la fixation du délai dans lequel le comité rend d'autres avis que ceux portant sur un projet de décret ou d'arrêté réglementaire. C'est au législateur qu'il appartient de définir ce délai et les conséquences de son dépassement.

Article 30

S'agissant du 3°, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 3.

Articles 32 et 33

A l'article 32, alinéa 1er, les mots "selon les modalités qu'il détermine" visent à habiliter le Gouvernement à déterminer la procédure de reconnaissance. Afin d'énoncer plus clairement cette compétence, mieux vaut omettre les mots précités de l'article 32 et rédiger comme suit la première phrase de l'article 33 :

"Art. 33. Le Gouvernement organise la procédure de reconnaissance, l'information et le recours".

Article 34

L'article 34, alinéa 1er, prévoit que la reconnaissance "est tacitement reconductible pourvu que la personne reconnue respecte les conditions visées aux articles 30 et 31". Cette disposition manque de clarté. Ainsi, les questions se posent de savoir :

- si la référence faite à l'article 31 signifie que la personne reconnue est tenue d'introduire une demande de renouvellement de reconnaissance comprenant les mêmes éléments que ceux visés à l'article 31 pour une demande de reconnaissance;

.../...

- si le Gouvernement vérifie ou non que les conditions des articles 30 et 31 sont toujours remplies et comment il le fait;

- si l'absence de décision signifie que la reconnaissance est tacitement reconduite, tandis qu'une décision de refus requiert une décision expresse en ce sens.

En tout cas, si l'auteur du projet entend d'une part, éviter que ne restent reconnues des personnes qui, par exemple, ne développent plus d'activités professionnelles et d'autre part, éviter des difficultés de preuve du maintien de la reconnaissance vis-à-vis d'autres pouvoirs subsidiants que la Communauté française, il faut mettre en place une procédure qui impose à la personne reconnue d'introduire une demande de renouvellement de reconnaissance soumise à une décision expresse du Gouvernement.

L'article 34, alinéa 2, exige que la personne reconnue informe l'administration de tout changement survenu notamment dans les critères visés à l'article 31. Or, hormis la présentation de la démarche artistique et culturelle du demandeur, cet article ne contient comme tel aucun critère. Ainsi, qu'est-ce qu'un changement survenu dans un curriculum vitae ? L'auteur du projet est invité à préciser la portée de l'obligation d'information qu'il entend imposer.

Article 45

En vertu de l'alinéa 1er, l'instance est censée avoir pour seule mission d'évaluer la valeur artistique du projet. Par contre, en vertu de l'alinéa 2, sa mission est nettement plus large : elle examine l'intérêt artistique et culturel du projet ainsi que l'adéquation entre le montant de la bourse demandée et le projet artistique.

Pour supprimer cette contradiction, il est proposé de rédiger l'article 45 comme suit :

"Art. 45. L'instance émet un avis motivé sur l'opportunité d'octroyer une bourse et sur le montant de celle-ci. A cette fin, elle s'appuie notamment sur les critères d'évaluation suivants :

(la suite comme au projet).".

Cette observation vaut également mutatis mutandis pour les articles 50, 55 et 65 de l'avant-projet de décret.

Article 46

1. En vertu du paragraphe 1er, alinéas 1er et 2, le bénéficiaire d'une bourse doit adresser à l'administration son rapport d'activité "dans les délais impartis". L'avant-projet de décret doit préciser ce délai. Il en va de même en ce qui concerne le délai dans lequel il doit être satisfait à la mise en demeure.

Ces observations valent également pour l'article 51, § 2, de l'avant-projet de décret.

.../...

.../...

2. En vertu du paragraphe 1er, alinéa 3, "à défaut de remettre son rapport, le bénéficiaire ne peut prétendre à aucun autre régime de subvention". Par contre, selon le commentaire de cette disposition, "la remise du rapport (hors délai) annule à tout le moins l'interdiction de solliciter une autre aide". L'auteur du projet doit supprimer cette contradiction entre le dispositif et le commentaire qui en est donné.

Par ailleurs, le commentaire de l'article ajoute que "les modalités de perte définitive du solde de la subvention attendue seront précisées, le cas échéant, dans l'arrêté de subvention". A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que la perte définitive du solde de la subvention attendue ne dispense pas l'allocataire de l'obligation de rembourser la subvention s'il s'avère qu'il n'a pas utilisé la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée (14).

Ces observations valent également pour l'article 51, § 3, de l'avant-projet de décret.

3. En vertu du paragraphe 2, le bénéficiaire d'une bourse d'aide à la création artistique joint à son rapport d'activité "une copie de l'oeuvre ou, à défaut, les éléments attestant de la réalisation de celle-ci". Le commentaire y ajoute une possibilité qui n'est pas mentionnée dans le dispositif, à savoir que "si le boursier considère que l'oeuvre auquel il a abouti n'est pas satisfaisante, il le précise et fait valoir le niveau d'accomplissement auquel il est arrivé". Si l'intention de l'auteur du projet est de permettre une telle possibilité, il est préférable de compléter le dispositif en ce sens.

---

(14) Voir l'article 57, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et l'arrêté royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations.

Article 52

1. Au 3°, la référence faite à une convention ou à un contrat-programme venant à échéance doit être complétée par la détermination de l'échéance visée, par exemple, si telle est l'intention de l'auteur du projet, en complétant la phrase examinée par les mots "au cours de l'année durant laquelle la demande est introduite".

2. Le 4° exige pour une première convention d'être en équilibre financier. Il ne prend pas en considération l'hypothèse du demandeur bénéficiaire d'un contrat-programme venant à échéance et qui présente un déséquilibre financier. La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles ce demandeur ne pourrait pas prétendre à une première convention s'il dispose d'un plan d'assainissement approuvé par le Gouvernement, et ce, à l'instar de celui qui demande le renouvellement d'une convention et est en déséquilibre financier.

La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 62, 4°, de l'avant-projet de décret.

3. Au 5°, par souci de cohérence avec le 3°, il est proposé d'ajouter in fine les mots "autre que celui visé au 3°".

Article 59

L'alinéa 1er ne fixe pas le délai dans lequel le rapport d'évaluation doit être adressé à l'administration. L'avant-projet doit fixer ce délai.

Cette observation vaut également pour l'article 69 de l'avant-projet de décret.

Article 61

L'article 61 habilite le Gouvernement à fixer les conditions de suspension, de modification et de résiliation des conventions. S'agissant d'éléments essentiels du régime de subvention mis en place, c'est au législateur décrétal qu'il appartient de définir ces conditions, en précisant notamment les hypothèses susceptibles de donner lieu à la suspension, la modification ou la résiliation ainsi que les règles essentielles de procédure [15].

La même observation vaut pour l'article 71.

Article 67

L'article 67, § 2, confére au Gouvernement le pouvoir d'arrêter les types d'activités qui dérogent à l'obligation de réaliser au minimum 12,5 % de recettes propres sur la durée du contrat-programme. A cet égard, le législateur décrétal doit au moins préciser les critères permettant de définir les types d'activités en question. En outre, si l'auteur de l'avant-projet entend qu'un minimum de recettes propres d'un niveau inférieur soit également fixé pour ces activités ou pour certaines d'entre elles, l'avant-projet de décret doit être complété en ce sens.

Titre VIII. - Des représentants du Gouvernement et des intendants

---

[15] L'auteur du projet y procède d'ailleurs partiellement. Ainsi, l'article 76, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet de décret, prévoit la résiliation de plein droit lorsque l'opérateur refuse de se conformer au plan d'assainissement imposé par le Gouvernement.

Les articles 73 et 74 prévoient respectivement que le Gouvernement peut désigner un "représentant" "au sein des organes de gestion des opérateurs bénéficiaires d'une convention ou d'un contrat-programme" ou qu'il nomme un "intendant", ou plusieurs, chargés de diverses missions générales auprès des "opérateurs subventionnés" ou auprès des services du Gouvernement en charge de la conclusion ou de l'évaluation des conventions et des contrats-programmes.

Le commentaire des articles précise, en ce qui concerne la désignation du "représentant" :

> "Cette disposition vise à permettre au Gouvernement de conditionner l'octroi de subventions à un opérateur, à la présence d'un observateur au sein de ses organes de gestion. La mission de celui-ci sera précisée; il ne s'agit pas d'octroyer au Gouvernement une influence, un contrôle ou un pouvoir quelconque sur les choix artistiques ou administratifs de l'opérateur.".

et en ce qui concerne la nomination de "l'intendant" :

> "La mission de l'intendant s'oriente prioritairement vers le conseil et l'observation critique des résultats financiers des demandeurs et des bénéficiaires. Dès lors que l'examen des dossiers des demandeurs et des bénéficiaires de conventions et de contrats-programmes s'inscrit dans une démarche d'analyse pluriannuelle et porte sur des éléments objectifs et chiffrés, la mission de l'intendant est accrue.".

Lorsqu'il a délibéré de cet avant-projet de décret, en sa séance du 20 juin 2002, le Gouvernement a décidé, à l'article 73, alinéa 1er, de biffer les mots "hors cadre de l'administration". On peut en déduire que le représentant sera désigné parmi les fonctionnaires ou les agents du Gouvernement. Une telle précision gagnerait à être mentionnée dans l'exposé des motifs.

L'avant-projet de décret est beaucoup plus vague en ce qui concerne la "nomination" des intendants.

La section de législation du Conseil d'Etat s'interroge sur la nature de ces emplois et se demande également si la même personne peut assumer simultanément les missions générales visées à l'article 74, alinéa 1er, 1° et 2°.

S'il s'agit de fonctionnaires ou d'agents du Gouvernement, ceux-ci ne doivent pas être "nommés" en cette qualité, leur désignation auprès de certains allocataires doit apparaître soit comme une condition mise à l'octroi de la subvention soit comme une mesure de contrôle de l'emploi de celle-ci.

L'usage du terme "nomme" en ce qui concerne les intendants chargés d'"apporter un appui aux services du Gouvernement dans le processus de formation et d'évaluation des conventions et contrats-programme" (article 74, alinéa 1er, 2°) donne à penser que l'intendant ainsi choisi l'est en dehors de l'administration. Si tel est le cas, il convient que, dans le respect des principes généraux de la fonction publique, soient formulés dans la disposition elle-même les éléments essentiels de leur statut, notamment les conditions objectives de nomination, le statut administratif et pécuniaire et le régime disciplinaire

La section de législation du Conseil d'Etat attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur l'article 19, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal fixant les principes généraux qui lui impose "d'informer l'autorité fédérale compétente en matière de pensions de tout projet ou proposition de décret, d'ordonnance ou de règlement contenant des mesures pouvant avoir une incidence sur la situation en matière de pension de leur personnel nommé à titre définitif ou y assimilé.".

Article 75

L'alinéa 2 dispose que "les intendants veillent à ce que les opérateurs subventionnés prennent toutes les décisions conformes aux lois, décrets, arrêtés et règlements en vigueur".

L'avant-projet de décret reste en défaut de préciser les pouvoirs et les moyens dont ces intendants disposent pour mener à bien leurs missions.

Article 76

1. En ce qui concerne le paragraphe 1er, l'avant-projet doit fixer le délai pour l'établissement du plan d'assainissement. En outre, le non-établissement d'un plan d'assainissement n'est assorti d'aucune sanction; le Gouvernement ne dispose d'aucune possibilité d'en imposer. En l'absence de telles mesures, la section de législation n'aperçoit pas comment l'obligation d'assainissement sera rendue effective.

2. Dans ce même paragraphe 1er :

- il est proposé de supprimer l'alinéa 3 et de remplacer plus simplement, à l'alinéa 1er, les mots "soumettre au Gouvernement" par les mots "soumettre à l'approbation du Gouvernement";

- dans l'alinéa 1er, il est suggéré d'écrire "permettant" au lieu de "justifiant".

Article 78

Au paragraphe 1er, contrairement à ce qui est énoncé dans le texte, l'intention de l'auteur du projet est d'appliquer les règles de l'avant-projet de décret aux contrats-programmes et conventions en cours. Aussi, le paragraphe 1er sera rédigé comme suit :

"Le présent décret s'applique aux contrats-programmes et conventions en cours".

.../...

Article 79

Il est renvoyé à l'observation 3 formulée sous l'article 1er.

Il n'appartient pas au législateur de valider un régime établi par circulaire. La disposition doit dès lors être omise.

Article 81

Dans le paragraphe 1er, mieux vaut remplacer le mot "fonctionnant" par le mot "existant".

OBSERVATIONS FINALES

1. Le terme "instances d'avis" est réducteur par rapport aux compétences parfois plus larges attribuées aux conseils institués en vertu de l'avant-projet de décret. Tel est le cas lorsque ces instances d'avis disposent du pouvoir d'émettre des propositions ou d'émettre des recommandations. C'est pourquoi, il est suggéré de remplacer le terme "instances d'avis" par le terme "institutions consultatives". Les dispositions de l'avant-projet de décret doivent être adaptées en conséquence.

2. Dans plusieurs de ses dispositions, l'avant-projet détermine le moment d'un événement ou sa durée par le terme "exercice", par exemple aux articles 22, alinéas 1er et 2, 31, § 2, 4°, 58, § 1er, alinéas 1er et 2, 59, alinéa 1er, 60, alinéa 1er, 62, 3°, 63, 2°, 68, alinéas 1er et 2, 70, alinéa 1er; l'avant-projet qualifie l'exercice de "civil", sans autre explication, aux articles 18, 76, § 2, alinéa 1er, mais dans tous les cas, il omet d'en donner la mesure.

Ailleurs l'avant-projet utilise les mots "année" ou "an" pour déterminer un moment ou une durée; tel est le cas dans les articles 11, alinéa 1er, 19, 22, alinéa 2, 25, § 2, alinéa 3, 34, 52, 3°, 53, 4°, 54, 2°, 56, 63, 4°, 64, 2°, 66.

Enfin, il arrive que la même disposition utilise simultanément les termes d'exercice et d'année, notamment aux articles 22, alinéa 2, 59, alinéa 1er, et 63, 2° et 4°.

Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'apportent d'explications sur ces nombreuses variations terminologiques.

Dans la mesure où l'avant-projet de décret a pour objet l'octroi de moyens financiers à charge du budget de la Communauté française, sous la forme de bourses (articles 42 et suivants) ou de subventions (aides ponctuelles, articles 47 à 51, "conventions", articles 52 à 61 et "contrats-programmes, articles 62 à 71), ses dispositions doivent définir avec précision les moments où certains actes doivent être posés ou la durée de certaines prestations. Il convient de faire coïncider ces moments ou ces durées avec l'année budgétaire (16) compte tenu de la nature financière de ces aides et d'exprimer la mesure du temps en année. Une terminologie uniforme est au demeurant de nature à prévenir tout doute dans la mise en oeuvre de ces dispositions et à faciliter le contrôle de l'emploi des subventions par l'administration. Il y a lieu d'éviter de laisser aux bénéficiaires de ces aides la faculté de déterminer eux-mêmes leur définition de l'exercice social, comptable, culturel ou de "la saison artistique".

L'ensemble des dispositions précitées sera revu à la lumière de cette observation.

---

(16) Selon l'article 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, l'année budgétaire commence le 1er janvier et finit le 31 décembre.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur 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 et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS