

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.655/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse de la Communauté française, le 13 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les modalités de suspension, de modification ou de résiliation d'une convention ou d'un contrat-programme pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène", a donné le 4 décembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Formalités préalables

1. L'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire dispose comme suit :

"Sont soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions les [...] projets d'arrêté, [...] :

3° qui édictent ou modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions."

Notamment au regard de ses articles 9 et 16, l'arrêté en projet constitue, au sens de l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, précité, un arrêté qui édicte des règles organiques concernant l'octroi des subventions.

Par conséquent, l'accord préalable du Ministre du Budget est requis avant son adoption.

2. Conformément à l'article 14, alinéa 1^{er}, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995, précité, l'auteur du projet doit également soumettre l'arrêté en projet à l'avis de l'inspecteur des finances.

Comme l'indiquent les renseignements fournis par le délégué de la ministre, cette formalité reste à accomplir.

.../...

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, conformément à son intitulé exact, il faut viser comme fondement légal "le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène", la même observation valant pour la mention de ce décret qui est faite dans l'intitulé et à l'article 1^{er}, 1^o, du projet à l'examen.

2. À l'alinéa 2, le préambule mentionne un avis de "l'Inspection des Finances, donné le 10 novembre 2005" mais il résulte des pièces transmises au Conseil d'État que le projet examiné n'a pas été soumis à l'avis de l'inspecteur des finances.

Lorsque cet avis aura été obtenu, l'alinéa 2 du préambule sera adapté en conséquence.

3. Compte tenu de l'observation n° 1 faite sous les formalités préalables, l'alinéa 3 sera complété par la mention de la date de l'accord du Ministre du Budget, qui doit encore être obtenu.

4. L'alinéa 4 sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 41.655/4 du Conseil d'État, donné le 4 décembre 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

5. Selon la note au Gouvernement en vue de la séance au cours de laquelle l'arrêté examiné a été adopté en première lecture, le projet a été soumis à "la consultation du Comité de Concertation des Arts de la Scène".

.../...

Comme il se déduit de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques que les instances d'avis créées dans le domaine culturel doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis, l'avis donné par le Comité visé ci-avant sera visé au préambule du projet.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au 3°, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 sera identifié par son intitulé exact.

2. Au 4°, c'est le titre V du décret qu'il y a lieu de viser et non le titre IV.

3. La définition figurant au 5° est inutile : d'une part, dans le contexte de l'arrêté en projet, l'intendant ne peut être que l'intendant visé à l'article 74 du décret-cadre; d'autre part, et plus fondamentalement, le mot que la disposition examinée définit n'apparaît pas dans l'arrêté en projet.

Chapitres II et III

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi la même procédure n'est pas applicable dans les hypothèses prévues aux articles 2, § 1^{er} et 5, § 1^{er}, et même, fût-ce pour partie, au paragraphe 2 de ce dernier article et suggère que les chapitres II et III soient fusionnés. Elle s'interroge également sur la nécessité de suspendre pendant au moins trois mois la convention ou le contrat-programme originel, s'il existe plus tôt un accord sur les modifications éventuelles à y apporter.

Article 2

1. Au paragraphe 1^{er} ainsi que dans l'ensemble du projet, il n'y a pas lieu d'utiliser les mots "sa convention" et "de son contrat-programme" pour désigner la convention ou le contrat-programme dont bénéficie un opérateur. Il faut, selon le cas, écrire "la convention", "le contrat-programme" ou "du contrat-programme".

2. Au paragraphe 4, la précision que l'instance d'avis "peut entendre l'opérateur" doit être omise car cette faculté lui est déjà reconnue par l'article 11, § 1^{er}, du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel. En reproduisant cette disposition dans le projet à l'examen, l'impression est donnée que l'auteur du projet serait compétent pour déroger à cette règle, ce qui ne saurait être le cas.

La même observation vaut pour les articles 5, § 6, et 11.

3. Le délai endéans lequel l'instance d'avis doit remettre son avis est réglé par l'article 9, § 2, alinéa 2, du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel.

Il n'appartient dès lors pas au Gouvernement de prévoir, comme il le fait au paragraphe 4, que l'avis sera donné dans un délai de deux mois à dater de la réception du dossier complet.

Cette disposition sera omise.

L'observation vaut également pour les articles 5, § 6, et 11.

Article 3

L'administration étant, par nature, chargée de vérifier en premier lieu le respect de la légalité, les mots "son avis d'opportunité" doivent être remplacés par les mots "son avis".

La même observation vaut pour l'article 12 et l'article 14, § 3.

Article 4

La rédaction du paragraphe 1^{er} doit être revue pour ne pas donner l'impression que le seul pouvoir dont disposerait le ministre à l'égard des propositions qui lui sont faites serait de les accepter ou non ⁽¹⁾.

Il va en effet de soi que le pouvoir dont dispose le ministre pour statuer est un pouvoir entier de décision qui sera exercé compte tenu des pièces dont se compose le dossier qui lui est soumis, c'est-à-dire que la décision qu'il prendra devra pouvoir être justifiée au regard du dossier dont il aura été saisi.

Article 7

À l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de prévoir que la décision de suspension doit être "dûment motivée" car cette obligation résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

⁽¹⁾ Comparez avec les articles 7, 13, § 1^{er}, 14, § 4, et 15, § 4, du projet dont la formulation ne s'expose pas à cette critique.

Article 8

Le paragraphe 5 envisage la possibilité pour le ministre d'entamer une procédure de modification ou de résiliation ayant pour effet de prolonger la suspension

"soit jusqu'à la date de prise d'effet de la modification ou de la résiliation soit jusqu'à la date de la décision du Ministre de ne pas modifier ou résilier la convention ou le contrat-programme."

La procédure de modification, réglée par le chapitre IV du projet, peut aboutir à un refus de modification de la convention ou du contrat-programme, non seulement en cas de refus du ministre mais aussi en cas de refus de l'opérateur.

Cette dernière hypothèse n'est pas prise en compte par la disposition à l'examen.

Articles 14 et 15

L'article 14, § 1^{er} est rédigé comme suit :

"§ 1^{er}. Dans les cas de violations répétées du contrat, le Ministre, à l'issue d'une procédure de suspension, peut décider d'engager une procédure de résiliation de la convention ou du contrat-programme. Il en informe l'opérateur par courrier recommandé."

L'article 15, § 1^{er} dispose ce qui suit :

"§ 1^{er}. À la suite d'une décision de suspension prise en application de la procédure décrite à l'article 9 relatif aux cas de faute grave, présomption de détournement de fonds et de gestion frauduleuse, le Ministre peut décider d'engager une procédure de résiliation diligentée dans l'urgence."

Si l'article 14, § 1^{er}, prévoit l'hypothèse de violations répétées du contrat et l'article 15, § 1^{er}, celle d'une faute grave ou de présomption de détournement de fonds ou de gestion frauduleuse, par contre le projet n'envisage aucunement toutes les autres hypothèses dans lesquelles la procédure de résiliation devrait être envisagée, notamment celle prévue à l'article 5, § 2. Autrement dit, la prolongation de la période de suspension d'une convention ou d'un contrat-programme serait la seule sanction possible.

.../...

On peut douter que telle soit l'intention de l'auteur du projet. Aussi conviendrait-il de compléter le projet en prévoyant dans cette hypothèse la résiliation de la convention et du contrat-programme.

Article 16

1. Il va de soi que dans les hypothèses où, au regard des articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, les motifs qui ont justifié la résiliation de la convention ou du contrat-programme rendent impossible la poursuite du versement de la part de la subvention que vise la disposition en projet, celle-ci ne pourra sortir ses effets.

2. L'alinéa 2 fait usage du terme "garantie". La section de législation ne voit pas quelle est la nature de cette sûreté ni par qui elle est donnée pour le cas où l'allocataire de la subvention est resté en défaut de respecter les conditions mises à l'octroi de celle-ci.

Observations finales

1. Plusieurs articles du projet sont divisés en paragraphes mais, dans aucun de ces cas, la division en paragraphes ne se justifie étant donné que ces paragraphes sont généralement constitués d'un seul alinéa.

2. Le projet doit être soigneusement relu pour corriger les nombreuses erreurs rédactionnelles qui l'entachent.

Ainsi,

- à l'article 3, il faut écrire "énumérés à l'article 2, § 2,";
- à l'article 10, il faut écrire "un projet d'avenant";

.../...

- à l'article 13, § 1^{er}, il faut écrire "la convention ou le contrat-programme" et non "de la convention ou du contrat-programme";
- à l'article 14, § 4, il faut écrire "ou le contrat-programme" et non "ou du contrat-programme".

3. Conformément à l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juillet 2004 fixant la répartition des compétences entre les Ministres du Gouvernement de la Communauté française, l'arrêté en projet doit être contresigné par la Ministre-Présidente.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN