FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 42.097/4
DU 5 FÉVRIER 2007

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 15 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "réglementant l'attribution des prix littéraires du Ministère de la Communauté française", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, le projet appelle les observations suivantes.

Il découle du dispositif du projet d'arrêté examiné que celui-ci entend instituer un régime permanent de subventions sous la forme de différents prix littéraires qui seront attribués tous les ans (voir les prix littéraires prévus par les articles 4, 5, 6 et 7 du projet), tous les trois ans (voir le prix littéraire prévu par l'article 8 du projet) ou tous les cinq ans (voir les prix littéraires prévus par les articles 2 et 3 du projet).

Le préambule de l'arrêté examiné n'identifie aucune disposition décrétale qui en constituerait le fondement juridique.

L'examen du projet s'expose à critique au regard, d'une part, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, ci-après dénommée la loi du Pacte culturel, et, d'autre part, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

L'antiquité de ces prix littéraires, le plus ancien datant de 1927, et la pérennité que le Gouvernement entend leur donner en fixant pour l'avenir un nouveau régime juridique, excluent que ces prix officiels échappent à la double nécessité de leur donner un fondement organique dans le respect de la loi du Pacte culturel et des lois sur la comptabilité de l'État.

A. Le respect du Pacte culturel

L'objet de l'arrêté en projet est une matière culturelle, très précisément "la défense et l'illustration de la langue", conformément à l'article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'arrêté en projet entre dans le champ d'application de la loi du Pacte culturel.

En effet, selon l'article 2, alinéa 1er, de cette loi,

> "Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels, ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59*bis*, § 2, 3°, de la Constitution." (1)

En matière d'octroi de subventions, la loi du Pacte culturel assortit, en son chapitre V, l'activité culturelle des autorités publiques et des organismes culturels de garanties fondamentales. Ainsi, l'article 10 de cette loi impose ce qui suit :

> "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.
>
> En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget."

Or, le texte en projet entend fixer un régime organique d'octroi de prix littéraires officiels : il en fixe notamment la nature, le montant, les conditions d'octroi et la périodicité.

---

(1) L'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, a été abrogé par la loi spéciale du 8 août 1980 précitée et son contenu constitue aujourd'hui l'article 4 de la même loi spéciale.

Il appartient au législateur de fixer lui-même par décret les éléments principaux de tels prix littéraires officiels, à savoir leur objet, les montants, les conditions d'octroi de chaque prix, leur périodicité ainsi que les dispositions également nécessaires en vue d'assurer notamment le respect des articles 3, § 1er, et 6 de la loi du Pacte culturel, ainsi qu'on le verra ci-après (2). Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires.

Ceci étant, la loi du Pacte culturel, en son chapitre VI, attache des garanties particulières à l'octroi des encouragements individualisés. Ainsi les articles 13 et 14 de cette loi précisent ceci :

> "Art. 13. Dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde exclusivement sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques.
>
> L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs convictions, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi de prix, bourses, prêts et allocations quelconques, la participation aux compétitions sportives et activités culturelles, et l'encouragement à la recherche.
>
> Art. 14. Toute autorité publique qui octroie des subventions et encouragements à des individus, organisations ou organismes exerçant des activités d'ordre culturel, doit publier chaque année en annexe à son budget, la liste détaillée des bénéficiaires avec indication des sommes et avantages."

---

(2) Voir notamment le décret du 16 avril 1975 instituant un prix littéraire du Conseil culturel de la Communauté culturelle française. De nombreux avis de la section de législation du Conseil d'État rappellent les exigences propres à la loi du Pacte culturel. On renvoie, à titre d'exemple, aux avis 33.745/4 donné le 30 octobre 2002 sur un avant-projet devenu le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène", en particulier, en partie, l'observation générale IV (Doc., Parl. Comm. fr., 2002/2003, n° 359/1, p. 47); 36.994/4 donné le 12 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 juin 2004 fixant les modalités relatives au fonds d'aide à la création radiophonique, en particulier l'observation générale I; 39.129/4 donné le 19 octobre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2003 modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, en particulier l'observation sous l'article 27 (Doc., Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 178/1, p. 36); 40.767/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet de décret "visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française", en particulier l'observation générale 3 (Doc., Parl. Comm. fr., 2006/2007, n° 308/1, p. 46).

L'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le respect de ces dispositions, qui ne dérogent en rien à l'exigence de légalité rappelée ci-dessus.

Enfin, en vertu des articles 3, § 1er, et 6 de la loi du Pacte culturel, les autorités publiques sont tenues au respect de certaines obligations, en particulier :

> "Art. 3. § 1. Les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment.
>
> [...]
>
> Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.
>
> À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriées, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation."

L'auteur du projet devra, lors de l'élaboration du régime décrétal ,satisfaire au respect du principe de la participation à l'élaboration de la politique culturelle conformément aux dispositions précitées de la loi du Pacte culturel.

Conformément à l'article 30 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis oeuvrant dans le secteur culturel, la Commission des lettres a vocation à recevoir une telle mission [(3)].

---

(3) Il ne résulte d'aucune pièce du dossier transmise à la section de législation du Conseil d'État que la Commission des lettres a donné un avis sur le projet d'arrêté.

B. Le respect des lois sur la comptabilité de l'État

Il résulte de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, que dès que les conditions ou les modalités d'octroi de subsides leur donnent un caractère permanent ou les font déborder d'un exercice budgétaire, ils ne peuvent trouver de fondement que dans une législation organique.

En l'espèce, il n'existe, à la connaissance du Conseil d'État, aucun décret organique prévoyant l'octroi des prix littéraires qu'envisage le projet d'arrêté. Par conséquent, l'arrêté examiné est dépourvu de fondement juridique.

Il n'est à cet égard pas inutile de rappeler, même si certains des éléments mentionnés ci-après sont présents dans le projet ou ne sont pas pertinents pour la matière réglée, que l'établissement d'un régime organique de subventions nécessite qu'un décret définisse lui-même les catégories de bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, les règles essentielles de son octroi et, le cas échéant, l'existence d'un régime préalable d'agrément dans le chef du bénéficiaire.

Si, par ailleurs, comme le permet l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, l'auteur du projet entendait fonder sur une "disposition spéciale du budget général des dépenses" un prix littéraire particulier dont il envisage l'octroi, à supposer qu'une disposition de cette nature existe bien dans le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'exercice 2007, l'arrêté en projet devrait être entièrement revu quant à sa conception pour en limiter les effets à la seule année budgétaire 2007 [(4)], ce qui, en tout état de cause, ne paraît pas correspondre aux intentions de l'auteur du projet.

---

(4) À cet égard, une éventuelle disposition spéciale du budget général des dépenses de l'année 2007 ne pourrait fonder l'octroi d'un prix littéraire qui sera décerné pour la première fois en 2010 (voir l'article 2 du projet), ni l'octroi de prix littéraires décernés pour la première fois en 2006 (voir les articles 3 et 8 du projet); en ce qui concerne les articles 3 et 8 du projet, une éventuelle disposition spéciale du budget général des dépenses de l'année 2006 ne peut pas constituer le fondement juridique d'un arrêté d'octroi d'une subvention pour l'année 2006 qui serait adopté après le 31 décembre 2006.

.../...

Compte tenu de l'importance de ces observations, la section de législation du Conseil d'État n'examinera pas plus avant le projet d'arrêté concerné.

---

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | Ph. HANSE, | président de chambre, |
| | P. LIÉNARDY,<br>P. VANDERNOOT, | conseillers d'État, |
| Madame | C. GIGOT, | greffier. |

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE