

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.730/4
DU 9 JUILLET 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Sports et de la Fonction publique, la Ministre de la Culture et de l'Audiovisuel, le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 13 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française", a donné 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 ci-après.

Observations générales ⁽¹⁾

I. Quant au respect de la loi du pacte culturel

1. L'objet de l'avant-projet de décret fait entrer celui-ci dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après "la loi du pacte culturel") ⁽²⁾.

Dans cette perspective, la loi du pacte culturel énonce des règles précises dont les deux suivantes retiennent ici spécialement l'attention.

⁽¹⁾ Dans le même sens, voir les observations générales formulées dans l'avis 35.491/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 2 juillet 2003, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 17 décembre 2003 relatif à l'emploi dans le secteur socioculturel et portant des dispositions diverses (Doc. parl., C. Com. fr., 2003-2004, n/ 464/1, pp. 21-23).

⁽²⁾ Voir, dans le même sens, l'observation sous le titre IV - Du Conseil supérieur du tourisme, formulée dans l'avis 34.477/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme (Doc., Parl. wall., 2003-2004, n/ 684/1), l'avis 43.526/4, donné le 30 janvier 2008, sur un avant-projet de décret "portant diverses mesures relatives aux établissements d'hébergement touristique, aux attractions touristiques et aux itinéraires touristiques balisés" et l'avis 44.639/4, donné le 25 juin 2006, sur un avant-projet de décret "instaurant le Conseil de la Jeunesse Wallonie-Bruxelles".

L'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du pacte culturel dispose que

"Les règles d'agr ation et d'octroi de subsides en esp ces ou en nature en faveur d'activit s culturelles r guli res ne peuvent  tre  tablies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un d cret ou d'une d lib ration de l'assemblée repr sentative de l'autorit  publique" ⁽³⁾.

L'article 11 de la m me loi dispose par ailleurs :

"Art. 11. - Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus exer ant des activit s destin es   l'ensemble d'une communaut  culturelle, le d cret pr voit que l'intervention financi re des autorit s publiques doit consister simultan ment dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activit s effectivement prest es.

Les conditions et la proc dure d'agr ation sont fix es par une loi ou par un d cret, selon le cas."

Il r sulte de cette disposition qu'il appartient au l gislateur d cr tal de concevoir le m canisme de subvention envisag  pour l'organisme agr  , selon la m me structure ⁽⁴⁾. Certes, le projet de d cret ne vise que la subvention de l'emploi. Il appartient

⁽³⁾ L'alin a 2 de la disposition pr cit e pr cise que "En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides ou avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particuli re dans un budget".

⁽⁴⁾ Voir, dans le m me sens, l'avis 36.994/4, donn  le 12 mai 2004, sur un projet devenu l'arr t  du Gouvernement de la Communaut  fran aise du 21 juin 2004 fixant les modalit s relatives au fonds d'aide   la cr ation radiophonique (dont le texte est partiellement reproduit dans l'avis 43.828/4 ci-apr s), l'avis 39.129/4, donn  le 19 octobre 2005, sur un avant-projet devenu le d cret de la Communaut  fran aise du 22 d cembre 2005 modifiant le d cret du 27 f vrier 2003 sur la radiodiffusion (Doc., Parl. Com. fr., 2005-2006, n  178/1), l'avis 40.767/2/V, donn  le 19 juillet 2006, sur un avant-projet devenu le d cret du 8 d cembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communaut  fran aise (Doc., Parl. Com. fr., 2006/2007, n  308/1), l'avis 41.621/4, donn  le 4 d cembre 2006, sur un avant-projet devenu le d cret du 30 mars 2007 organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association de f d rations sportives, de f d rations sportives de loisirs et d'associations sportives francophones (Doc., Parl. Com. fr., 2006-2007, n  353/1) et l'avis 43.828/4, donn  le 17 d cembre 2007, sur un avant-projet de d cret de la Communaut  fran aise "modifiant les titres I^{er}, III, VI, IX et X du d cret du 27 f vrier 2003 sur la radiodiffusion" (Doc., Parl. Com. fr., 2007-2008, n  509/1, sp cialement l'observation g n rale 1, p. 19).

à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que la combinaison des dispositions en projet et des dispositifs existants satisfasse aux exigences de l'article 11 de la loi du pacte culturel.

2. Lorsqu'il s'agit de l'agrément et de la subvention d'un organisme unique pour l'ensemble de la Communauté française, la subvention allouée doit répondre aux exigences de l'article 11 de la loi du pacte culturel tant pour les trois parts prévues à l'alinéa 1^{er} que pour la légalité des conditions d'octroi conformément à l'alinéa 2; plus précisément, pour la partie destinée au "subventionnement d'un noyau d'agents", le décret doit fixer lui-même l'importance et la nature des emplois subsidiés ainsi que les conditions d'intervention du pouvoir subsidiant.

En l'espèce, l'article 5 prévoit que :

"La médiathèque bénéficie d'une subvention annuelle faisant l'objet de modalités particulières arrêtées par le Gouvernement."

Outre que pareille délégation aussi large est inadmissible en la matière, le texte est totalement en défaut de répondre aux exigences de l'article 11 de la loi du pacte culturel, telles que rappelées ci-dessus ⁽⁵⁾.

Dans la mesure où les articles 6 et 7 prévoient chacun la création d'une - et une seule - association sans but lucratif qui, dans les matières fixées par chacun de ces articles, agira pour l'ensemble de la Communauté française, l'article 11 de la loi du pacte culturel trouve également à s'appliquer à chaque association.

Il appartient en outre à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si, parmi les associations, centres, organismes ou fédérations qui sont visées à l'article 1^{er} de l'avant-projet et qui sont reconnus, il en existe qui "exerc[ent] des activités destinées à l'ensemble de [la Communauté française]" car, dans cette hypothèse, l'article 11 précité leur est aussi applicable.

⁽⁵⁾ L'exposé des motifs et le commentaire de l'article sont par ailleurs en défaut d'expliquer la raison du régime juridique particulier qui lui est ainsi aménagé.

Tel sera le cas des associations reconnues en vertu de l'article 4 du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente, dans le cadre de l'axe 1, "dont l'impact territorial des activités se réalise sur l'ensemble du territoire de la Communauté française" et dont il est question à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, du décret du 17 juillet 2003 précité (article 39 de l'avant-projet) ⁽⁶⁾.

Enfin, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que "l'intervention financière des autorités publiques [consiste] simultanément" dans les trois catégories de subsides définis par l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du pacte culturel, ce qui implique à tout le moins une correspondance certaine entre les périodes d'application des critères et celles d'allocation des interventions financières.

3. Il résulte de l'économie de la loi et en particulier de son article 10, que les habilitations doivent être expresse et précises et qu'elles ne peuvent aboutir à permettre au Gouvernement de poser les choix politiques essentiels relatifs au régime organique de subventions instauré par l'avant-projet ⁽⁷⁾.

S'exposent ainsi à la critique, notamment :

- a) l'article 7, alinéa 2, en ce qu'il charge le Gouvernement d'arrêter un élément essentiel de la subvention prévue à cet article, à savoir la fixation de son montant qui est entièrement abandonnée au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement ⁽⁸⁾;

⁽⁶⁾ Voir également la catégorie des "mouvements" prévue à l'article 5, § 1^{er}, du décret du 17 juillet 2003 dont l'une des conditions de reconnaissance est "d'étendre leur champ d'action à l'ensemble du territoire de la région de langue française et de la Région de Bruxelles-Capitale".

⁽⁷⁾ Sur l'admissibilité des habilitations en faveur du Gouvernement dans les domaines entrant dans le champ d'application de la loi du "Pacte culturel", voir notamment l'avis 43.948/3 de la section de législation, donné le 15 janvier 2008, sur un avant-projet de décret "houdende de ontwikkeling, de organisatie en de subsidiëring van het Vlaams cultureel- erfgoedbeleid" (Doc. parl., Vlaams Parlement, 2007-2008, n/ 1579/1, pp. 113-139).

⁽⁸⁾ Comparez avec l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet où le pouvoir du Gouvernement d'arrêter le montant de la subvention concernée est entièrement lié compte tenu du mode de fixation de ce montant déterminé par l'alinéa 1^{er} du même article.

- b) l'article 9, dernier alinéa, qui, en permettant au Gouvernement "de prendre en compte un autre cadastre des emplois répondant aux conditions fixées par le présent décret", alors que "le présent décret" ne détermine que les conditions minimales propres aux emplois subventionnables, l'autorise par conséquent à fixer un élément essentiel du régime de subventions envisagé par l'avant-projet; la section de législation n'aperçoit au demeurant pas, par ailleurs, comment se combinent la disposition en projet et l'article 41 du décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française au terme duquel il revient au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de ce décret; si l'intention est que le décret du 19 octobre 2007 entre en vigueur "à partir de 2010", il convient de le prévoir expressément par une disposition réglant son entrée en vigueur, comme il convient aussi de mentionner expressément que l'"autre cadastre des emplois", qui est visé par la disposition examinée, est le cadastre dont la création est prévue par le décret du 19 octobre 2007, précité, ce qui permettrait de rendre admissible l'habilitation conférée au Gouvernement;
- c) l'article 12, § 1^{er}, dernier alinéa, qui habilite le Gouvernement à modifier la liste des fonctions dans lesquelles l'emploi doit être classé pour être admis à la subvention;
- d) l'article 14, alinéa 2, qui habilite le Gouvernement à "augmenter la valeur du point" et donc l'autorise à modifier totalement la disposition centrale de l'avant-projet de décret examiné; il conviendrait à tout le moins que l'habilitation soit plafonnée par un montant maximum et énonce les cas et les limites dans lesquels le Gouvernement pourrait faire usage de cette habilitation, les habilitations prévues aux articles 16, § 1^{er}, alinéa 2, et 18, alinéa 2, appelant *mutatis mutandis* des observations de même nature;
- e) l'article 20, alinéa 2, qui habilite le Gouvernement à "modifier la liste des charges admissibles", c'est-à-dire un élément essentiel lié à la détermination de l'objet de la subvention; serait par contre admissible une habilitation donnée au Gouvernement en vue d'actualiser la liste des charges admissibles ou d'étendre celles-ci à des éléments similaires à ceux énoncés dans la disposition concernée;

- f) l'article 29, en tant que l'article 8, 1/, alinéa 1^{er}, en projet, charge le Gouvernement de fixer le nombre et le montant des subventions forfaitaires allouées aux bibliothèques de droit public selon des critères qu'il détermine, ce qui revient à laisser au Gouvernement le soin d'établir tous les éléments du régime organique de ces subventions, la même observation valant *mutatis mutandis* à l'alinéa 2 de la même disposition pour l'habilitation donnée au Gouvernement de fixer le "nombre des permanents octroyés" aux associations et fondations de droit privé reconnues comme bibliothèques publiques;
- g) l'article 39, en tant que les habilitations données au Gouvernement par les articles 10, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, en projet, 10, § 2, en projet, et 11, 1/, en projet, lui délèguent le pouvoir de déterminer certains des éléments essentiels du régime de subvention prévu par ces dispositions.

Ces dispositions seront revues en veillant à circonscrire dans le décret les habilitations qu'il prévoit conformément à la loi du 16 juillet 1973 précitée.

II. Le respect du principe d'égalité

1. Selon l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet,

"À l'exclusion des fédérations sportives et sans préjudice des dispositions plus favorables prévues par les réglementations sectorielles, l'association bénéficie, par emploi équivalent temps plein visé à l'article 9, 1/ :

- 1/ en 2008, de 10 points et de 2,5 points complémentaires permanents;
- 2/ en 2009, de 10 points et de 4,75 points complémentaires permanents;"

L'avant-projet tend ainsi à mettre en place un régime d'attribution de moyens financiers en faveur des associations existantes dans les secteurs d'activités visés à l'article 2. Cet avant-projet de décret est appelé, d'une part, à remplacer partiellement des dispositions concernant certains secteurs (voir certaines des dispositions du titre V de l'avant-projet) et, d'autre part, à constituer le droit commun en faveur des associations qui ne bénéficient pas de règles sectorielles plus favorables.

L'octroi d'un nombre forfaitaire de points, qui correspond à une valeur moyenne, ne rend pas nécessairement compte de la réalité des emplois dans les secteurs pour lesquels n'existent pas de réglementations sectorielles.

Des situations différentes pourraient donner lieu à l'octroi de subventions identiques, ce qui ne serait pas admissible au regard du principe d'égalité.

L'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet de décret pour augmenter, par équivalent temps plein, le nombre de points complémentaires permanents ⁽⁹⁾ ne permet pas de rencontrer cette critique ⁽¹⁰⁾.

2. Au regard du principe d'égalité devant la loi, outre les quelques observations ponctuelles qui seront formulées dans les observations particulières, l'auteur de l'avant-projet doit aussi être en mesure de justifier les distinctions qu'il opère à l'article 9 de l'avant-projet entre les emplois qui, exercés dans les secteurs concernés par l'avant-projet, sont "pris en considération" dans le cadre du subventionnement qu'il prévoit, et ceux qui, pourtant également exercés dans les mêmes secteurs, ne le sont pas.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

1. Aux 4/ à 10/, il n'y a pas lieu de figer la référence qui est faite aux diverses "réglementations sectorielles" en énonçant les modifications encore en vigueur que les textes de base ont subies ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Voir l'observation générale II, ci-après.

⁽¹⁰⁾ Sur la marge d'appréciation, au regard du principe d'égalité, du législateur décréteur dans le domaine concerné par l'avant-projet, voir l'arrêt n° 75/2005 du 20 avril 2005 de la Cour constitutionnelle.

⁽¹¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 74 et 74.1, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [9 juillet 2008].

2. En ce qui concerne le 9/, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de pouvoir justifier la différence de régime qu'il établit en matière de subventionnement de l'emploi, dans le secteur de la lecture publique, entre les bibliothèques publiques selon qu'elles sont de droit privé ou de droit public ⁽¹²⁾.

Article 6

1. Il est renvoyé à l'observation générale I.

2. La référence à la loi du 2 mai 2002 est inutile; il s'agit d'une loi modificative de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations et il suffit de citer celle-ci avec son intitulé actuel complet.

L'article 7, alinéa 1^{er}, appelle la même observation.

Article 7

1. Il est renvoyé à l'observation générale I.

2. Au 1/, la référence au décret lui-même est inutile; il y a lieu d'écrire "du présent décret".

Article 9

Typographiquement, compte tenu de ce que le texte concerné n'est pas séparé de celui qui le précède par un interligne double, il n'apparaît pas clairement si les deux hypothèses "d'emploi exclu" qui sont reprises sous l'alinéa 1^{er}, 3/, concernent uniquement les emplois subventionnables en application de l'alinéa 1^{er}, 3/, ou l'ensemble des emplois visés à l'alinéa 1^{er}, 1/ à 3/. L'auteur de l'avant-projet doit lever cette incertitude.

⁽¹²⁾ Voir à cet égard l'avis n° 37 du 14 mai 2008 du Conseil des bibliothèques publiques joint au dossier de demande d'avis.

Article 10

1. Selon l'article 10, 1/, pour bénéficier de la subvention envisagée à l'article 4, les travailleurs visés à l'article 9, 1/ et 2/, doivent être engagés dans les liens d'un contrat de travail d'employé.

Dans l'avis 35.491/4 précité, la section de législation a émis l'observation suivante sur une disposition prévoyant la même exigence :

"La loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail définit comme suit les notions de contrat de travail d'ouvrier et d'employé ⁽¹³⁾ :

«Art. 2 : Le contrat de travail d'ouvrier est le contrat par lequel un travailleur, l'ouvrier, s'engage contre rémunération à fournir un travail principalement d'ordre manuel sous l'autorité d'un employeur.

Art. 3 : Le contrat de travail d'employé est le contrat par lequel un travailleur, l'employé, s'engage contre rémunération à fournir un travail principalement d'ordre intellectuel sous l'autorité d'un employeur.»

Le législateur doit être attentif à ne pas dénaturer ces notions, ainsi définies : dès lors que des personnes fournissent un travail principalement d'ordre manuel sous l'autorité de l'un des organismes pouvant prétendre au subventionnement réglé par l'avant-projet, le contrat qui régit cette relation sera nécessairement qualifié de contrat de travail d'ouvrier et les charges qui y sont relatives échapperont, selon la disposition à l'examen, à tout subventionnement.

Il appartient certes au législateur décréteur de fixer lui-même les conditions d'octroi des subventions. L'exposé des motifs reste toutefois en défaut de justifier l'exclusion des contrats de travail d'ouvrier du mécanisme de subventionnement. La section de législation relève d'ailleurs que plusieurs avis émis par des organes consultatifs ont souligné leur importance dans certains secteurs."

Mutatis mutandis, cette observation reste d'actualité.

⁽¹³⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Le règlement de cette matière relève de la compétence de l'autorité fédérale, à l'exclusion de celle des Régions et des Communautés (article 6, § 1^{er}, alinéa 5, 12/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

2. Au 2/, il est question, dans le texte en projet, de "subvention(s) à l'emploi" alors que dans le 3/, il est question de "subvention(s) structurelle(s) à l'emploi". La section de législation n'aperçoit pas ce qui distingue ces deux concepts. Il convient de les clarifier pour permettre une application aisée de ces deux dispositions. Le commentaire de l'article, qui ne brille pas non plus par sa clarté, sera aussi revu.

3. Il résulte du 3/ que dans l'hypothèse qui y est visée, le bénéfice de la subvention est entièrement perdu, alors qu'il pourrait s'envisager que la subvention concernée soit réduite à concurrence du dépassement des charges admissibles. L'auteur de l'avant-projet vérifiera si cela correspond bien à son intention.

4. Alors que le 2/ interdit tout cumul de subventions dans le cas qu'il vise, le 3/ autorise un tel cumul dans les limites qu'il fixe. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de pouvoir justifier cette différence de régime entre les différents types d'emplois admis au subventionnement.

Article 13

L'alinéa 3 est incompréhensible et ne correspond d'ailleurs pas au commentaire qui en est donné par l'auteur de l'avant-projet.

Cette disposition sera clarifiée.

Article 14

1. Dès lors que l'avant-projet à l'examen s'appliquera pour la première fois en 2008, la section de législation se demande pourquoi le point n'est pas directement fixé à sa valeur en 2008, ce qui éviterait de devoir déjà l'indexer lors de la première année d'application du décret, l'observation valant également *mutatis mutandis* pour les articles 16, § 2, et 17.

2. En tout état de cause, la formule d'indexation doit être précisée car la notion de "budget des dépenses primaires" n'a pas de sens déterminé en droit budgétaire.

En effet, ni le texte, ni le commentaire de l'article ne définissent la notion d'"indexation du budget général des dépenses primaires". Le commentaire se borne seulement à exposer que "[l]e mécanisme d'indexation est celui repris dans l'accord non-marchand", précision insuffisante à éclairer les parlementaires sur la portée de la disposition qui leur est soumise.

D'abord, elle veut signifier en réalité le calcul de l'augmentation exprimée par un pourcentage ou un rapport, des "dépenses primaires" de deux exercices budgétaires, à moins, ce que le texte ne précise pas, que les dépenses primaires d'un exercice budgétaire déterminé ne servent de base 100, d'une échelle d'indexation.

Ensuite, la notion de "dépenses primaires" n'est pas précisée. Dans le glossaire qui accompagne l'exposé général du budget fédéral ⁽¹⁴⁾, on lit la définition du "solde primaire", à savoir le solde des recettes totales et des dépenses totales, à l'exclusion des charges d'intérêt; autrement dit, il s'agit du surplus ou du déficit budgétaire hors charges d'intérêt de la dette publique. Par ailleurs, le glossaire accessible sur le site internet du budget de la Communauté française ⁽¹⁵⁾ ignore cette notion et ne connaît que celles de solde brut à financer et de solde net à financer ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Budgets des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2008, Exposé général, Doc. parl., Chambre, DOC 52 0992/001, Glossaire, p. 417.

⁽¹⁵⁾ <http://www2.cfwb.be/budget/page05.asp>

⁽¹⁶⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 37.741/4, donné le 16 novembre 2004, sur un avant-projet de décret-programme devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (Doc., Parl. wall., 2004-2005, n/ 74/1) et le décret du 3 février 2005 sur le plan mobilisateur des technologies de l'information et de la communication (Doc., Parl. wall., 2004-2005, n/ 75/1). et l'avis 41.941/4, donné le 22 janvier 2007, sur un avant-projet devenu le décret du 25 mai 2007 portant assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement du stage parental visé à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait (Doc., Parl. Com. fr., 2006-2007, n/ 388/1).

L'explication adéquate gagnerait à figurer dans le commentaire de l'article.

Enfin, l'auteur de l'avant-projet ne perdra pas de vue que l'autonomie du législateur budgétaire a pour effet qu'il n'est pas tenu par les évolutions de l'indice-santé lorsqu'il alloue des budgets.

Article 16

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/ et 2/, il serait plus simple d'écrire respectivement "12,5 points" et "14,75 points", la notion de "points complémentaires" compliquant inutilement les choses dès lors que ces points complémentaires ne sont rien d'autre que des points.

2. Comme les effets du décret à l'examen ne sont pas limités aux seuls exercices 2008 et 2009, il conviendrait, à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, d'écrire "à partir de 2009" plutôt que "en 2009", la même observation valant pour l'article 18, alinéa 1^{er}, 2/, de l'avant-projet.

3. Au paragraphe 2, il faut écrire "une indemnité forfaitaire de 157,63 euros" et non "une indemnité forfaitaire d'au moins 157,63 euros", la même observation valant pour l'article 17, alinéa 1^{er}, 2/, de l'avant-projet.

Article 18

À l'alinéa 1^{er}, les mots "au moins de" doivent être remplacés par "de".

Article 19

Par cette disposition, le législateur attribue directement une mission à "l'administration", à savoir "fourni[r] à l'association un décompte des subventions octroyées lors de la liquidation de chaque tranche".

Or, comme la section de législation l'a maintes fois rappelé, il n'appartient pas au législateur de régler le fonctionnement des services de l'exécutif : en effet, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement dispose en propre d'une administration et d'institutions et il a le pouvoir exclusif d'en régler l'organisation, les missions et le fonctionnement ⁽¹⁷⁾. Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il suffit dès lors de charger le gouvernement de fournir ce décompte à l'allocataire de la subvention ⁽¹⁸⁾.

Article 22

1. Il est de règle que toute subvention doit être justifiée ⁽¹⁹⁾.

En l'espèce, comme il découle de l'article 16, § 1^{er}, que les emplois de permanent bénéficient de plus de 10 points, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité ni la raison d'être de la phrase stipulant que "l'association justifie au moins 10 points par permanent équivalent temps plein", qui peut donner à penser qu'il pourrait être admis que

⁽¹⁷⁾ Voir l'avis 37.973/4, donné le 19 janvier 2005 sur un avant-projet de décret relatif à la gestion et à la transparence des cabinets des ministres, à leur contrôle par le Parlement, à leurs relations avec les services de l'administration et à leur transmission (déposée par M. Cheron) (Doc., Parl. Com. Fr., 2004-2005, n° 53/2, pp. 4-15) sous l'observation I, 1 et l'avis 42.022/2, donné le 24 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mai 2007 relatif à l'enseignement en immersion linguistique (Doc., Parl. Com. Fr., 2006-2007, n° 392/1, pp. 40-50).

⁽¹⁸⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 44.639/4 précité

⁽¹⁹⁾ Voir l'article 55 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, et l'article 11 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

l'association se borne à justifier 10 points pour un permanent même lorsqu'elle reçoit une subvention d'une valeur supérieure à 10 points pour ce permanent.

2. L'alinéa 3 sera omis : sa première phrase est en effet inutile dès lors que la possibilité qu'elle prévoit résulte déjà du droit commun applicable ⁽²⁰⁾; quant à sa seconde phrase, il ne revient pas à une législation de droit matériel d'empiéter sur les prérogatives du législateur budgétaire en prévoyant l'affectation de recettes budgétaires futures ⁽²¹⁾.

Article 25

1. Il est renvoyé à l'observation numéro 2 sous l'article 1^{er}.

2. À l'alinéa 3, il faut envisager l'hypothèse dans laquelle, conformément à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 décembre 1997 cité à cet alinéa, plusieurs fédérations de bibliothèques seraient reconnues plutôt qu'une seule,

⁽²⁰⁾ Voir l'article 58 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, et l'article 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

⁽²¹⁾ Voir, sur la portée générale du principe d'universalité et de non-affectation des recettes, notamment l'avis 41.594/1/2/3/4, donné les 6 et 7 novembre 2006 (troisième chambre), 7 novembre 2006 (première et quatrième chambre) et 7 et 8 novembre 2006 (deuxième chambre), sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), spécialement l'observation faite sous l'article 103, devenu l'article 46 de cette loi (Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n/ 2760/2, p. 521) et l'avis 32.500/2, donné le 13 novembre 2001, un avant-projet devenu le décret-programme du 20 décembre 2001 portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, le passage à l'euro, l'enseignement et les bâtiments scolaires, spécialement sous l'article 1^{er} (Doc. parl., C. Com. fr., 2001-2002, n/ 214/1, p. 13). Voir, sur leur application en cas de remboursement de sommes indues, l'avis 36.580/4, donné le 11 mars 2004, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances, en particulier l'observation sous l'article 17.

comme semble l'indiquer la disposition à l'examen. Le cas échéant, il est renvoyé à l'observation générale I.

Articles 26 et 27

1. Les emplois visés à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1/, de l'avant-projet sont les emplois que le texte en projet qualifie de permanents.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas comment sont appelés à se concilier l'article 26, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet qui stipule que chaque télévision locale "bénéficie d'un emploi équivalent temps plein visé à l'article 9, 1/", et l'article 27 qui détermine que certaines télévisions locales bénéficient parfois de deux, trois ou sept "permanents".

2. À l'article 27, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier au regard du principe d'égalité les différences qu'il crée entre les télévisions locales quant au nombre de permanents qui leur sont attribués.

Article 28

L'auteur de l'avant-projet doit pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité, pourquoi, dans le secteur que vise la disposition examinée, le "bénéfice d'un emploi équivalent temps-plein" n'est donné qu'à partir du 1^{er} juillet 2008 alors que l'ensemble des autres dispositions du décret produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2008.

Article 29

1. Il est renvoyé à l'observation générale I et à l'observation numéro 2 sous l'article 1^{er}.

2. À l'article 8, 1/, alinéa 2, en projet, les mots "et dont le montant est fixé conformément au" doivent être remplacés par les mots "et pour lesquels les associations et fondations concernées bénéficient des subventions prévues par le".

Article 30

Le procédé consistant à modifier des dispositions réglementaires par un décret est non seulement inhabituel mais il présente en outre l'inconvénient de conférer force de loi aux dispositions modifiées, ce qui implique qu'elles ne pourront ensuite être remplacées, modifiées ou abrogées que par un décret ⁽²²⁾. Il serait dès lors préférable qu'un arrêté du Gouvernement opère la modification envisagée pour laquelle il est en tout état de cause, quant au fond, renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation numéro 2 sous l'article 1^{er}, dès lors que cette modification restreint aux seules bibliothèques publiques de droit public le bénéfice de la mesure concernée ⁽²³⁾.

Article 31

La disposition examinée constitue, comme son texte l'indique, une mesure transitoire portant sur l'application de l'article 10, 2/, de l'avant-projet. Elle doit donc prendre la forme d'une disposition transitoire dans l'avant-projet examiné et non la forme d'une modification apportée à un arrêté du Gouvernement.

Article 34

En abrogeant uniquement l'article 8 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 juillet 1990 relatif à l'agrément et au subventionnement des ateliers de production et d'accueil en matière de films et de vidéogrammes, alors que la

⁽²²⁾ Voir l'avis 44.061/2, donné le 25 février 2008, sur un avant-projet de décret relatif à l'établissement des référentiels de compétences dans l'enseignement primaire et le premier degré de l'enseignement secondaire (Doc., Parl. Com. Germ., 2007-2008, n/ 127/1).

⁽²³⁾ Voir à cet égard l'avis du Conseil des bibliothèques publiques cité à la note 12.

subvention à l'emploi qui est envisagée par cet arrêté est aussi réglée par les articles 7, 2/, et 8 à 9, du même arrêté, l'auteur de l'avant-projet adopte une mesure fondamentalement ambiguë quant à ses intentions et quant à la manière dont sont appelées à se combiner la subvention à l'emploi prévue par le décret en projet et celle réglée par l'arrêté précité.

Cette ambiguïté est d'autant plus forte que l'arrêté précité paraît dépourvu de tout fondement juridique : en effet, il résulte des termes de cet arrêté qu'il établit un cadre juridique permanent pour l'octroi de subventions dans le secteur qu'il vise mais, alors qu'il découle de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, qu'un décret organique est nécessaire à cette fin, il n'existe, en l'espèce, aucune législation organique régissant l'octroi de subventions aux ateliers de production et d'accueil en matière de films et de vidéogrammes ⁽²⁴⁾.

Compte tenu des principes qui, dans la matière de l'octroi des subventions, se déduisent des lois sur la comptabilité de l'État et de la loi du pacte culturel, l'auteur de l'avant-projet devrait saisir l'occasion que lui donne l'avant-projet pour envisager l'adoption d'une législation organique prévoyant l'octroi des subventions dispensées dans ce secteur et en même temps abroger l'arrêté précité.

Article 35

La disposition serait plus exactement rédigée si elle prévoyait que l'article 10, alinéa 2, 2/, du décret concerné est abrogé.

Article 36

1. À l'article 27*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, les mots "dont la subvention visée à l'article 14 pour un permanent animateur directeur" prêtent à confusion : l'article 14 du décret en projet ne règle en effet pas l'octroi d'une subvention particulière pour un emploi

⁽²⁴⁾ En raison de son caractère permanent, cet arrêté ne peut non plus trouver de fondement juridique dans une disposition spéciale du budget général des dépenses au sens de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

déterminé mais fixe la valeur du point, chaque emploi concerné par l'application de ce point bénéficiant, non pas de la valeur de ce point, mais de la valeur de ce point multipliée par le nombre de points octroyés en application de l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet. Il serait dès lors plus clair d'omettre les mots "dont la subvention visée à l'article 14 pour un permanent animateur directeur" et d'insérer un alinéa 2 rédigé comme suit :

"Ces subventions couvrent notamment un emploi permanent d'animateur-directeur au sens de l'article 9, alinéa 1^{er}, 1/, du même décret".

2. Tel que l'article 27*bis*, alinéa 2, en projet, est rédigé, la mise à disposition par la commune d'un animateur-directeur a pour effet de priver le centre culturel qui en bénéficie de toutes les subventions à l'emploi qui sont prévues par l'avant-projet de décret à l'examen et non de la seule subvention prévue en faveur de l'emploi de "permanent" visée à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1/, du décret.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera si cela correspond bien à son intention.

Article 38

1. Dans le texte en projet, il faut aussi envisager l'hypothèse de la justification de la subvention visée à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, g) (voir l'article 37, 3/, de l'avant-projet).

2. L'article 49, alinéa 4, qui est remplacé par le texte en projet, trouvait aussi à s'appliquer à la justification de la subvention visée à l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, e), du décret du 20 juillet 2000, laquelle n'est pas concernée par les modifications que l'article 37 de l'avant-projet apporte à l'article 44 de ce décret. L'auteur de l'avant-projet réexaminera dès lors l'article 38 de l'avant-projet à la lumière de la présente observation.

Article 39 ⁽²⁵⁾

1. Les articles 9 à 15, en projet, s'inspirent, quant à la nature des subventions qu'ils instaurent, des principes sur lesquels reposent les dispositions du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente qu'ils remplacent.

Au sujet des dispositions remplacées, la section de législation avait émis l'observation suivante dans l'avis 35.059/2 donné le 19 mai 2003 ⁽²⁶⁾ :

" L'article 11 de la loi du 16 juillet 1973, précitée 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 d'un subside forfaitaire de fonctionnement;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées».

Il s'ensuit que l'octroi d'un «subside forfaitaire annuel à l'emploi» dont il est question aux articles 10, 2/, et 11 de l'avant-projet de décret n'est admissible que si les différentes catégories de forfaits de points, énumérées dans cet article 11, sont établies en fonction d'un «noyau d'agents» dont le subventionnement devra précisément être couvert par le subside forfaitaire annuel à l'emploi.

Tel ne semble, à première vue, pas être le cas, du fait que l'exposé des motifs ne comporte aucune référence à cette notion de «noyau d'agents», mais précise au contraire que le nombre forfaitaire de points attribués à chaque association varie en fonction, d'une part, de l'axe dans lequel s'inscrit l'association et, d'autre part, de la catégorie dans laquelle l'association s'inscrit dans chaque axe. Dans cette mesure, les articles 10, 2/, et 11 de l'avant-projet de décret ne semblent pas être en conformité avec l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973, précitée. Ils doivent donc être revus.

S'il peut par ailleurs être admis que le subside forfaitaire annuel d'activités, dont il est question aux articles 10, 3/, et 13 de l'avant-projet de décret, puisse être calculé anticipativement et octroyé sous la forme d'avances sur la base d'un contrat-programme préalablement conclu pour une durée de cinq ans, il n'en reste pas moins que le subside forfaitaire ainsi octroyé à chaque association reconnue ne

⁽²⁵⁾ Cet article doit être divisé en autant d'articles que comporte la disposition en projet.

⁽²⁶⁾ Doc. parl., C. Com. fr., 2002-2003, n/ 432/1.

lui reste acquis que s'il correspond, en fin de chaque année, à des «activités effectivement prestées» au sens de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973, précitée. Il y a donc lieu de supposer que le contrôle de cette exigence qui pourra, le cas échéant, donner lieu au remboursement du montant forfaitaire perçu, sera effectué dans le cadre de la procédure de contrôle et d'évaluation de l'exécution du contrat-programme, dont il est question à l'article 13, § 2, alinéa 3, dernier tiret de l'avant-projet de décret ⁽²⁷⁾".

Ces deux observations restent *mutatis mutandis* d'actualité : en effet, en ce qui concerne la première et dans la mesure où ledit subside concernerait une association qui tomberait dans le champ d'application de l'article 11 de la loi du pacte culturel, le "subside forfaitaire annuel à l'emploi", prévu aux articles 9, alinéa 1^{er}, 3/, et 12, § 1^{er}, de l'avant-projet paraît toujours être établi sur la base de variables qui ne sont pas directement liées à la notion de "noyau d'agents" mais au classement de l'association en fonction des activités qu'elle preste, dès lors que chaque association reçoit un subside à l'emploi pour des "permanents" qui lui sont octroyés en fonction du nombre total de "points activités" qu'elle proméríte; quant à la seconde observation, les articles 9, alinéa 1^{er}, 1/, et 10, § 3, de l'avant-projet constituent des dispositions jumelles des articles 10, 3/, et 13 cités dans l'avis 35.059/2 et appellent donc les mêmes remarques.

2. L'article 10, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, prévoit :

"Les subventions allouées par la Communauté française en vertu de l'article 9, 1/ le sont en exécution d'un contrat-programme d'une durée de cinq ans. Le Gouvernement fixe, sur proposition du Conseil, le modèle-type de ce contrat-programme."

L'alinéa 2, deuxième tiret, du même article précise :

"[le contrat-programme prévoit] le rappel des montants alloués à l'association et liés à sa reconnaissance en vertu du présent décret."

⁽²⁷⁾ *Note infrapaginale 13 de l'avis cité* : Voir également l'article 15, alinéa 3, de l'avant-projet de décret qui habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de justification des subventions octroyées chaque année aux associations reconnues.

La portée de la disposition est ambiguë : s'il s'agit de rappeler seulement les conditions d'application du décret et de la réglementation qui porte son exécution, laquelle ne peut porter que sur des points de détail, une telle convention n'est guère utile; s'il s'agit d'établir des règles sur la base desquelles s'effectue l'octroi de la subvention, la conclusion de pareille convention appelle l'observation suivante.

La section de législation du Conseil d'État a récemment rappelé 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 peuvent parfois être précisées dans des actes accessoires en forme synallagmatique ⁽²⁸⁾.

L'impossibilité de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle trouve notamment sa raison d'être dans la considération que, 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 des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. À la lecture de telles dispositions, 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

⁽²⁸⁾ Voir notamment l'avis 36.678/4, donné le 22 mars 2004, sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 relatif aux centres d'archives privées en Communauté française de Belgique (Doc. parl., C. Com. fr., 2003-2004, n/ 536/1) (en particulier l'observation générale 2), l'avis 38.432/1/2/3/4, donné le 23 mai 2005, sur un avant-projet devenu la loi-programme du 11 juillet 2005 (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n/ 1820/1, pp. 76-90) (observation 2 sous l'article 27 de l'avant-projet), l'avis 39.780/4, donné le 20 février 2006, sur un projet devenu l'arrêté du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales (observations sous les articles 9 et 10 du projet), l'avis 43.143/4, donné le 6 juin 2007, sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc., Parl. R.B.C., 2006-2007, n/ A-383/1). Voir déjà dans le même sens l'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 (Doc. parl., C. Com. fr., 2002-2003, n/ 359/1, pp. 47-55).

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 ⁽²⁹⁾.

La disposition examinée sera revue à la lumière de cette observation.

3. Quant aux mots "budget général des dépenses primaires de la Communauté française" figurant à l'article 13, en projet, il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation formulée sous l'article 14 de l'avant-projet.

4. L'article 15, § 5, en projet, appelle les observations suivantes : seul le législateur budgétaire est en effet compétent pour allouer des "proportions de budget" si, par ces mots, l'on entend désigner la création, au sein du budget, d'une allocation de base ayant pour unique objet le paiement des subventions prévues par l'article 15, en projet. Si, par contre, la subvention visée à l'article 15, en projet, doit être imputée sur une allocation de base du budget servant à financer aussi les autres subventions envisagées par les articles en projet, il reviendra au Gouvernement, non pas d'affecter arbitrairement une "proportion du budget" au financement de la subvention prévue par l'article 15, mais de répartir, dans le respect du principe d'égalité, l'allocation de base concernée entre tous les demandeurs de subventions envisagés globalement. En d'autres termes, il revient au Gouvernement d'exécuter le budget mais non de créer des "sous- allocations de base" en réservant certaines parties de crédit de dépenses au paiement de certaines dépenses. En conclusion, le paragraphe 5 doit être omis.

⁽²⁹⁾ La négociation singulière d'une subvention entre un demandeur et l'autorité publique ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans un acte de portée générale expose en effet les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger sur le respect effectif des principes précités, lesquels ne sauraient être garantis, quelle que soit l'attention qu'y prêterait l'autorité, dans un système autorisant une juxtaposition de conventions au cours d'une longue période.

Observations finales

1. Dans l'avant-projet, il convient de remplacer le symbole "€" par le mot "euros", écrit en toutes lettres ⁽³⁰⁾.

2. La rédaction du texte laisse à désirer et celui-ci devrait être relu avec attention.

3. Quant à la présentation de l'avant-projet, il est renvoyé au guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires ⁽³¹⁾, en particulier la rédaction des phrases liminaires ⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ Voir l'article 14 de l'avant-projet.

⁽³¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [9 juillet 2008].

⁽³²⁾ Voir notamment les articles 37 et 38 de l'avant-projet. Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandations 113 et 114 www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr, [9 juillet 2008].

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE