

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.992/2/V
DU 20 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 23 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la transmission de la mémoire des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité", 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 de l'avant-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.

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet vise à "l'harmonisation du système actuel de subventionnement des initiatives qui concourent à la transmission de la mémoire des génocides et des crimes contre l'humanité (reconnaissance des Centres de ressources, de Centres labellisés, appel à projets : recueils de témoignages, encadrement de voyages à destination de lieux de mémoire, etc.)". Pour ce faire, l'avant-projet vise notamment à élargir le champ d'action de la cellule de coordination pédagogique "Démocratie ou Barbarie" afin de ne plus le confiner à l'enseignement. Il vise également un public plus large que le décret relatif à l'Education permanente, qui s'adresse à des adultes.

Il apparaît dès lors que l'avant-projet règle de manière transversale plusieurs compétences communautaires : l'enseignement (articles 24 et 127 de la Constitution); les matières culturelles de la politique de la jeunesse (article 4, 7/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et de l'éducation permanente (article 4, 8/, de la loi spéciale).

2. En ce qu'il règle une matière d'enseignement, l'avant-projet doit se conformer à l'article 24 de la Constitution, notamment au principe de légalité consacré par le paragraphe 5 de cette disposition.

À cet égard il revient au législateur décentralisé de régler lui-même les aspects essentiels de :

- la détermination du nombre de centres de ressources reconnus (article 11, § 1^{er}, de l'avant-projet) ainsi que les critères de reconnaissance (article 11, § 3, alinéa 2);

.../...

- les procédures de reconnaissance, de renouvellement de reconnaissance, de fin anticipée de reconnaissance et de suspension ou de suppression du financement des centres de ressources (article 11, § 4, de l'avant-projet);
- la détermination du nombre de centres labellisés reconnus (article 13, § 1^{er}) ainsi que les critères de reconnaissance (article 13, § 3, alinéa 3);
- les procédures de reconnaissance, de renouvellement de reconnaissance, de fin anticipée de reconnaissance et de suspension ou de suppression du financement des centres labellisés relatifs à la transmission de la mémoire (article 13, § 4);
- la procédure d'appel à projets et les critères de sélection de ceux-ci (articles 15, § 1^{er}, 16, § 1^{er} et 17, § 1^{er}), ainsi que la détermination des critères de financement de ceux-ci (articles 15, § 1^{er}, 16, § 1^{er} et 17, § 1^{er}).

3. Il convient au Gouvernement lui-même, et non au législateur décréteil, d'organiser la cellule de coordination pédagogique "Démocratie ou Barbarie". Ceci en application de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il résulte, en effet, du texte même de l'article 10 du projet, que l'intention est de faire de la cellule de coordination pédagogique un service "au sein du ministère de la Communauté française". Ce service pourrait, le cas échéant, prendre la forme d'un service à gestion séparée.

L'article 10 du projet doit dès lors être omis et les autres dispositions du projet lui attribuant des compétences être revues afin d'éviter toute immixtion du législateur dans ce fonctionnement de l'administration.

Si toutefois l'option était prise de créer un service décentralisé à l'administration et disposant d'une certaine autonomie, voir disposant de la personnalité juridique, ce serait alors au législateur lui-même qu'il appartiendrait de créer et d'organiser un tel service, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans cette hypothèse, l'article 10 du projet devrait être fondamentalement revu.

4. En ce qu'il règle les matières culturelles de la politique de la jeunesse et de l'éducation permanente, l'avant-projet doit se conformer à la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ⁽¹⁾, notamment le principe de légalité dans l'octroi des subsides prévu par l'article 10 et renforcé par l'article 11. Il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 2. Il convient également de respecter les exigences en matière de composition et fonctionnement des organes consultatifs prévues par l'article 7 de la même loi.

D'une part, le Conseil de la transmission de la mémoire créé par l'article 3 du décret en projet participe à la mise en oeuvre de la politique culturelle de la Communauté française. Il doit dès lors, en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi précitée, être composé de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et de manière à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements utilisateurs se réclamant d'une même tendance. L'alinéa 2 du même article prévoit en outre que les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité.

Les articles 5 et 7 de l'avant-projet seront revus afin de garantir le respect de cette disposition.

D'autre part, l'article 11 de la même loi 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 annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement;

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 43.402/2/V, donné le 14 août 2007, sur un avant-projet de décret portant création du Conseil supérieur de l'Education aux médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 540/1).

- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas."

En vertu de l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, 2/, les centres de ressources relatifs à la transmission de la mémoire doivent exercer des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française. Leur subventionnement doit donc satisfaire à l'article 11 précité.

5. Il ne convient pas de faire figurer dans un décret des dispositions qui reproduisent voire dérogent à des normes supérieures. Sont notamment visés :

- l'article 18, étant donné que l'article 175, alinéa 2, de la Constitution attribue au Parlement de la Communauté française la compétence de régler par décret l'affectation de ses recettes;
- l'article 19, le contrôle de l'emploi des subventions étant déjà réglé par les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et par les articles 11 à 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;
- l'article 22, méconnaissant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui attribue au Gouvernement la compétence d'exécuter les décrets.

6. Au vu de l'importance des observations qui viennent d'être formulées, l'avant-projet doit être fondamentalement revu. Il n'y a dès lors pas lieu de formuler des observations particulières.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN