

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.836/4
DU 6 FÉVRIER 2012

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, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 11 janvier 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 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 », 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, le projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

L'arrêté en projet se donne notamment pour objet de modifier certaines des conditions qui, en vue de leur classement en diverses catégories, sont imposées aux musées par les articles 5 à 7 de 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' (ci-après dénommé « l'arrêté du 22 décembre 2006 »).

Dans l'avis 39.780/4 qu'elle a donné le 20 février 2006 sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté du 22 décembre 2006, la section de législation a estimé que le Gouvernement de la Communauté française ne pouvait se fonder ni sur les habilitations que lui confère le décret du 17 juillet 2002 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales' (ci-après dénommé « le décret du 17 juillet 2002 ») ni sur le pouvoir général d'exécution des décrets qu'il tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' pour élaborer un régime juridique dans lequel sont ajoutées par arrêté des conditions à la reconnaissance d'un musée qui s'écartent de celles prévues à l'article 8, 1° à 8°, du décret du 17 juillet 2002.

Cette observation, qui constituait la deuxième observation générale de l'avis 39.780/4 précité, se lit comme suit :

« 2. En vertu de l'article 8 du décret du 17 juillet 2002, le Gouvernement est uniquement habilité à déterminer, en fonction du respect des critères muséaux visés aux 1° à 8° du même article, trois catégories de musées reconnus.

Par contre, il résulte de l'article 8 du décret que celui-ci n'a pas entendu conférer au Gouvernement le pouvoir de fixer les conditions ou de compléter les critères permettant le classement des musées dans l'une des trois catégories.

En effet, l'article 10 de l'avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2002, qui correspond à l'article 8 du décret, était rédigé comme suit lorsqu'il a été soumis pour avis au Conseil d'État :

‘Après avis du Conseil, le Gouvernement répartit les musées reconnus par la Communauté française en trois catégories eu égard à leur niveau de performance dans l’accomplissement des fonctions muséales et des critères muséaux et du rayonnement qui en émane’.

Dans l’avis 32.719/4 donné le 24 avril 2002 ¹, la section de législation a fait observer ce qui suit au sujet de cette disposition :

‘Il y a lieu d’habiliter expressément le Gouvernement à fixer les critères permettant le classement des musées dans l’une des trois catégories’.

À la suite de cet avis, le décret, plutôt que de charger le Gouvernement de fixer les critères permettant le classement des musées, a lui-même énoncé les critères permettant le classement des musées en trois catégories et il a uniquement habilité le Gouvernement à déterminer les dites catégories en se référant au degré de respect par les différents musées de tout ou partie des critères fixés par le décret.

Or, les articles 6 à 8 du projet ne déterminent pas le classement des musées en trois catégories en fonction du respect plus ou moins prononcé par ceux-ci des critères arrêtés par le décret mais énoncent un ensemble de conditions nouvelles qui doivent être remplies par un musée pour qu’il puisse relever de l’une ou l’autre des catégories.

Les conditions stipulées aux articles 6 à 8 du projet excèdent manifestement sur certains points le pouvoir général d’exécution du décret. Par exemple, à l’article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, il n’est pas au pouvoir du Gouvernement d’imposer des règles liées à l’inaliénabilité des collections d’un musée, ni à leur affectation en cas de dissolution. Des règles de cette nature, qui touchent à la substance même du droit de propriété, ne pourraient émaner que du législateur, lequel y a d’ailleurs renoncé après que le Conseil d’État a attiré son attention sur le fait que la saine gestion d’un musée implique peut-être une politique limitée ou contrôlée d’aliénation ² ; un autre exemple peut être trouvé au 7^o de la même disposition où il ne découle pas des mots ‘infrastructure adéquate’ utilisés à l’article 8, 3^o, du décret qu’un musée doit nécessairement disposer de locaux distincts pour présenter ses expositions temporaires (une exposition temporaire qui se tiendrait dans les locaux où est exposée la collection permanente du musée ne paraît pas de nature à mettre en péril le correct exercice par le musée des fonctions muséales qui lui sont imparties) ; d’autres exemples pourraient être cités, comme les articles 6, alinéa 1^{er}, 25^o, 7, alinéa 1^{er}, 16^o, et 8, alinéa 1^{er}, 10^o, qui ne peuvent s’appuyer sur aucune disposition du décret pour réserver la reconnaissance aux seuls musées qui offrent un accès gratuit au moins un jour par mois ³.

¹ Note de bas de page 3 de l’avis cité : Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 304-1, pp. 20-23.

² Note de bas de page 4 de l’avis cité : Voir sur ce point, l’observation générale n° 3 de l’avis 32.719/4, précité.

³ Note de bas de page 5 de l’avis cité : À cet égard, on rappelle que si l’article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confère au Gouvernement le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires à l’exécution des décrets, l’exercice de ce pouvoir se limite à dégager du principe du décret et de son

En outre, sur d'autres points, ces mêmes conditions sont fort imprécises. Pour se limiter à deux exemples, on se demande, d'une part, ce que recouvrent les mots 'niveau satisfaisant d'équilibre' utilisés à l'article 6, alinéa 1^{er}, 15°, et, d'autre part, quelle est la portée concrète de l'article 8, alinéa 1^{er}, 1°, du projet.

Enfin, les mêmes conditions sont parfois redondantes par rapport au décret. Par exemple, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, paraphrase les 7° et 8° de l'article 8 du décret.

Les articles 6 à 8 ont pour effet inadmissible d'empêcher la reconnaissance d'un musée qui ne répondrait pas aux conditions fixées par ces articles pour accéder à l'une des trois catégories prévues par le décret alors que ce musée respecterait pourtant les critères visés à l'article 8, 1° à 8° du décret ⁴.

Afin de correspondre à la volonté du législateur, telle qu'elle résulte de l'article 8 du décret, l'auteur du texte doit veiller à déterminer pour chacun de ces critères, les seuils pertinents à atteindre par la demande afin que l'ensemble des résultats obtenus pour ces critères permette de ranger le demandeur dans l'une des trois catégories prévue par le décret.

Les articles examinés doivent donc être fondamentalement revus à la lumière de la présente observation.

L'auteur du projet doit être d'autant plus attentif à cette question que, du classement dans une des trois catégories, dépendra la hauteur du subside auquel le musée reconnu pourra prétendre.

(...) ».

En modifiant, même sur des points mineurs, les articles 5 à 7 de l'arrêté du 22 décembre 2006, les articles 1^{er} en partie, 3 et 4 du projet examiné s'exposent à la même critique.

C'est donc sous la réserve de celle-ci que les observations particulières qui suivent sont formulées.

économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit sans jamais pouvoir ni étendre ni restreindre la portée du décret.

⁴ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Par exemple, les conditions minimales d'ouverture d'un musée imposées par les articles 6 à 8 sont telles que l'article 8, 5°, du décret est vidé de sa substance. En effet, un musée qui se limiterait à faire connaître ses heures d'accès au public respecterait le critère prévu par le décret mais ne pourra jamais accéder à la reconnaissance s'il n'est pas au moins accessible 250 jours par an ou 6 jours par semaine en ce compris les samedi et dimanche et sans période de fermeture annoncée dépassant 15 jours.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de viser l'article 9 du décret du 17 juillet 2002 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales' car cet article 9 ne confère aucune habilitation de nature réglementaire au Gouvernement. Il n'y a pas lieu non plus de viser les articles 17 et 28 du même décret car ces articles ne sont plus en vigueur et ne sauraient donc procurer un fondement juridique à l'arrêté examiné.

2. À l'alinéa 6, c'est l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, qu'il faut viser.

Dispositif

Article 1^{er}

Les mots « le terme » ou « les termes » qui figurent dans les deux groupes de modifications en projet doivent être respectivement remplacés par les mots « le mot » ou « les mots ».

Article 3

Au 2^o, dès lors que les mots « au moins à mi-temps » ne se rapportent pas aux mots « de l'enseignement supérieur », la fluidité de la phrase commande d'insérer les mots « au moins à mi-temps » après le mot « disposer », et non en fin de phrase.

Article 8

Aucune disposition du décret du 17 juillet 2002 n'habilite le Gouvernement à déterminer les conditions qui doivent être remplies par une institution muséale pour pouvoir être reconnue⁵.

⁵ Quant aux conditions de reconnaissance des institutions muséales, voir l'article 5 du décret du 17 juillet 2002 ; quant aux habilitations données au Gouvernement dans le cadre de la reconnaissance des institutions muséales, voir l'article 6 du même décret. Voir sur cette question l'avis 50.534/4 donné le 23 novembre 2011 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales'.

L'article 8 (article 10 en projet) est donc dépourvu de fondement légal et doit être omis.

Article 9

1. Pour mieux faire ressortir le caractère facultatif de la subvention concernée ⁶, caractère facultatif qui se déduit de l'article 11 du décret du 17 juillet 2002 et de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 22 décembre 2006, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en projet, devrait être rédigé comme suit :

« Aucune subvention n'est octroyée à une institution muséale pendant l'année civile au cours de laquelle elle a été reconnue pour la première fois par le Ministre ».

2. L'article à l'examen remplace l'article 11 de l'arrêté du 22 décembre 2006 sans substituer aux dispositions procédurales qui figurent actuellement à cet article des dispositions équivalentes.

Un tel procédé crée un vide juridique et rend inopérantes les dispositions actuelles de l'arrêté du 22 décembre 2006 qui se réfèrent à « la procédure détaillée à l'article 11 du présent arrêté » ⁷. Par ailleurs, il méconnaît l'habilitation qui, dans l'article 11 du décret, impose préalablement de définir les modalités et les conditions d'octroi des subventions autorisées par le décret.

Le projet sera revu pour remédier à cette difficulté.

Article 12

Au 4°, la section de législation n'aperçoit pas comment il sera possible de traiter d'une même demande en respectant à la fois les « modalités prévues dans le décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles » et « la procédure détaillée à l'article 11 du présent arrêté » comme le prévoit l'article 13, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

⁶ Le caractère facultatif de la subvention considérée est compromis par l'utilisation, à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, des mots « La subvention est allouée ».

⁷ Voir les articles 12, § 2, alinéa 1^{er}, et 13, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

Plus fondamentalement, le renvoi aux « modalités prévues » par le décret du 17 juillet 2002 ‘relatif à l’octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d’infrastructures culturelles’ est fort imprécis et, ce faisant, compromet la sécurité juridique des destinataires de la règle en projet.

Il convient dès lors que les règles relatives à la procédure de demande et d’octroi de la subvention dont l’article 13 de l’arrêté du 22 décembre 2006 arrête les conditions d’octroi figurent dans ce même arrêté du 22 décembre 2006.

Le projet examiné sera complété en ce sens.

Article 13

Afin de permettre à chacun de disposer d’un délai suffisant pour prendre connaissance des règles nouvelles, il y a lieu de renoncer, sauf circonstances particulières qui en l’espèce n’apparaissent pas, à fixer la date d’entrée en vigueur d’une règle nouvelle au jour de sa publication.

L’article examiné sera donc omis, ce qui aura pour effet que l’arrêté examiné deviendra obligatoire à partir du 10^e jour qui suivra sa publication, conformément à l’article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY