



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.769/2/V

du 5 août 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif aux centres culturels'

Le 17 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif aux centres culturels'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 5 août 2013. La chambre était composée de Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Luc CAMBIER, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 août 2013.

*

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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon la Cour constitutionnelle,

« Conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les choix politiques essentiels doivent être fixés par l'assemblée législative. Le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif »¹.

Conformément à cette jurisprudence, la section de législation a très souvent rappelé que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur communautaire et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret.

De même, la section de législation du Conseil d'État a rappelé à diverses reprises² que le décret doit mettre en œuvre le principe de légalité avec suffisamment de précision pour conférer aux dispositions qu'il contient en matière de subvention, un caractère organique. Il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention et les éléments essentiels de celle-ci.

L'exigence de légalité est encore renforcée lorsque les subventions interviennent dans des matières visées par la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', dite loi du Pacte culturel, comme c'est le cas en l'espèce³.

Outre le principe de légalité, les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution exigent également que les bénéficiaires

¹ C.C., 3 mars 2004, n° 31/2004, B.5.4.

² Un exemple peut être trouvé dans l'avis 45.058/2/V donné le 27 août 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 20 novembre 2008 'modifiant le décret de la Communauté française du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. wall., 2008-2009, n° 853/1).

³ Voir en ce sens l'avis 42.281/4 donné le 5 mai 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2007 'visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 395/1).

potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier ⁴.

Au regard de l'ensemble de ces principes, il y a lieu de constater, en ce qui concerne l'avant-projet de décret examiné, que certaines dispositions de ce dernier habilient le Gouvernement à adopter des mesures d'exécution du décret sans que ces habilitations ne soient encadrées par un énoncé des principes essentiels en vertu desquels l'action du Gouvernement pourra se déployer.

Ceci vaut pour :

- l'article 59, alinéa 2, qui charge le Gouvernement d'arrêter les conditions des « interventions » dans les dépenses occasionnées par les opérations culturelles exceptionnelles, non autrement définies, qu'un centre culturel inscrit à son programme ;

- l'article 61, alinéas 2 et 3, qui charge le Gouvernement, pour les subventions qui y sont envisagées, d'en arrêter soit le pourcentage et les plafonds, soit le montant sans autre forme de précision ;

- l'article 63, alinéa 2, en tant qu'il charge le Gouvernement d'arrêter les conditions selon lesquelles les subventions octroyées peuvent être suspendues, soit en totalité, soit en partie ;

- l'article 64, alinéas 2 et 3, qui charge le Gouvernement de décider s'il y a lieu d'octroyer ou non une subvention dans une hypothèse déterminée à un montant qu'il fixera entre 0 et 100.000 euros ⁵ sans que l'on aperçoive selon quels critères le Gouvernement sera appelé à forger sa décision ;

- l'article 67 au sujet duquel la section de législation n'aperçoit pas sur quelle base le Gouvernement décidera ou non (« peut attribuer ») d'attribuer la subvention complémentaire visée et en application de quels critères cette dernière pourra fluctuer entre 0 et 25.000 euros ;

- l'article 68 qui charge le Gouvernement d'octroyer une subvention d'un montant de 0 à 400.000 euros sans que ne soient indiqués les critères selon lesquels le montant de cette subvention sera susceptible de varier ;

⁴ 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.*, Parl. Comm. fr., 2003/2004, n° 536/1) et l'avis 42.281/4, précité. Voir également l'avis 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2008 'déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française', en particulier l'observation 2 formulée sous l'article 39 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38 à 62) et l'avis 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en particulier l'observation 2 formulée sous le point I « L'imprécision des critères d'agrément et le risque d'arbitraire qui en découle » ainsi que l'observation 3 formulée sous le point III « Le respect des règles en matière d'octroi de subventions » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121).

⁵ Voir les articles 64, alinéa 3, et 66, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

- l'article 69 qui charge le Gouvernement d'arrêter le montant d'une subvention dont seul l'objet est précisé ;

- l'article 70 qui soulève le même problème que l'article 68 ;

- les articles 71, 98 et 102 qui soulèvent le même problème que l'article 69 ;

L'auteur du projet veillera à mieux encadrer ces habilitations dans le texte même du décret.

2. Dans de nombreuses dispositions de l'avant-projet, il est expressément précisé que les subventions qui y sont prévues ne sont accordées que « dans la limite des crédits budgétaires disponibles »⁶. Cette précision ne figure cependant pas dans d'autres dispositions de l'avant-projet⁷.

Par ailleurs, l'article 3 énonce que :

« Le Gouvernement peut reconnaître l'action culturelle et octroyer une subvention, dans les limites des crédits budgétaires, au centre culturel qui remplit les conditions et respecte les procédures établies en vertu du présent décret ».

Dès lors de deux choses l'une, soit l'intention est que toute subvention prévue par le décret en projet n'est octroyée que dans la limite des crédits budgétaires disponibles, auquel cas l'article 3 doit être clairement rédigé en ce sens et il n'est plus nécessaire de le mentionner dans les autres dispositions du décret, soit la limite des crédits budgétaires disponibles n'aura vocation à s'appliquer qu'à certains types de subventions, auquel cas l'article 3 devrait être omis et la limite des crédits budgétaires ne devrait être visée que dans celles des dispositions auxquelles elle trouverait à s'appliquer.

Dans cette seconde hypothèse, la différence de traitement entre les subventions selon qu'elles sont ou non octroyées dans la limite des crédits budgétaires disponibles doit être justifiée dans l'exposé des motifs.

⁶ Voir notamment les articles 25, 27, 28, 30, 32, 57, 66, 67 et 98 de l'avant-projet.

⁷ Voir notamment les articles 69, 70 et 71 de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 24

À l'alinéa 1^{er}, le mot « adresse » doit être remplacé par les mots « peut adresser » : le centre culturel doit en effet pouvoir conserver la faculté de renoncer à la reconnaissance pour des motifs qui lui sont propres.

Articles 34 à 37

Dans les hypothèses qui y sont visées, il est prévu que l'absence d'avis dans le délai imparti a pour effet que l'avis est réputé favorable.

L'avis n'étant pas contraignant, il est préférable de prévoir qu'à défaut d'avis dans le délai prévu, il est passé outre.

Article 63

1. Il est renvoyé à l'observation générale 1.
2. La section de législation n'aperçoit pas à quelle hypothèse particulière l'auteur de l'avant-projet entend se référer lorsqu'il envisage une procédure de suspension, totale ou partielle, des subventions et ce indépendamment des règles de base relatives à la récupération des subventions figurant dans le décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française'.

La disposition en projet ne fait par ailleurs l'objet d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

Article 65

Il n'appartient pas au décret en projet de présumer que l'adaptation du « budget général des dépenses primaires » se réalisera chaque année selon le critère de « l'indice santé » puisque c'est au législateur budgétaire qu'il revient de se déterminer annuellement sur cette question.

Par conséquent, la formulation retenue par l'article 65 sera source d'insécurité juridique si l'adaptation dudit budget ne se réalisait pas, à l'avenir, selon le critère actuellement envisagé : conviendrait-il, en ce cas, de considérer que l'indexation des montants doit intervenir selon l'évolution des crédits de dépenses ou selon l'évolution de l'indice santé ?

L'article 65 doit être revu à la lumière de la présente observation, d'autant plus qu'il paraît inutile pour ce qui concerne les subventions visées aux articles 66, 68, 69, 70, et 71 de l'avant-projet eu égard à l'alinéa 3 de ces différents articles qui lie l'indexation des subventions visées à la seule évolution de l'indice santé.

Il convient en tout état de cause d'assurer sur ce point la cohérence entre les diverses dispositions de l'avant-projet.

Article 66

À l'alinéa 2, la section de législation n'aperçoit pas lorsque plusieurs collectivités publiques sont parties prenantes du centre culturel si c'est la contribution globale des collectivités publiques associées qui doit être au moins équivalente à celle de la Communauté française ou si chacune des collectivités publiques associées au centre culturel doit contribuer de façon équivalente à la contribution de la Communauté française.

La même observation vaut pour les articles 67, alinéa 2, 68, alinéa 2, et 70, alinéa 2, de l'avant-projet.

Le texte sera précisé sur ce point.

Article 76

À l'alinéa 4, compte tenu de ce que prévoit l'article 72, § 3, alinéa 2, de l'avant-projet, il convient de remplacer les mots « peut réduire » par le mot « réduit ».

Article 85

Au paragraphe 2, alinéa 2, 3°, le mot « le Parlement » doit être remplacé par le mot « l'Assemblée ».

Article 90

À l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « à l'article 82 » par les mots « aux articles 81 et 82 ».

Article 92

Au paragraphe 7, il conviendrait de mieux préciser ce qui est entendu par « candidats les mieux classés » : s'agit-il des deux premiers, des cinq premiers, des dix premiers, ... ?

Article 93

La portée des mots « en prenant en considération » devrait être mieux précisée : s'agit-il pour le conseil d'administration de prendre acte du classement et de désigner le premier classé ou peut-il encore s'écarter du classement établi ?

Articles 98 et 102, alinéa 1^{er}

Les deux dispositions en projet paraissent redondantes et gagneraient à être fusionnées, à moins qu'elles ne visent des hypothèses différentes, ce qui devrait alors ressortir plus clairement des dispositions en projet.

Il est en outre renvoyé à l'observation générale 1.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Philippe QUERTAINMONT