CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.210/4
du 17 mars 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à l'Observatoire des politiques culturelles'

Le 29 janvier 2014, 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 prolongé au 21 mars 2014 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif à l'Observatoire des politiques culturelles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2014.

(*) Par courriel du 30 janvier 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'Observatoire des politiques culturelles est un service du Gouvernement de la Communauté française.

Le fait qu'il a été érigé en service à gestion séparée [1] par le décret du 12 juillet 2001 ne lui enlève pas cette qualité.

Parmi les dispositions de l'arrêté en projet, nombreuses sont celles qui entendent uniquement régir les missions, l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire, sans produire d'effets juridiques à l'égard de tiers extérieurs aux services du Gouvernement.

De telles dispositions participent de l'organisation interne des services et ne présentent pas un caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973.

Il n'appartient dès lors pas à la section de législation de se prononcer sur de telles dispositions.

---

[1] Notion à laquelle a succédé celle de « service administratif à comptabilité autonome » : Ainsi, dans son avis 53.148/4 donné le 29 avril 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante, sous l'article 2 : « La section de législation croît utile de rappeler que la substitution de la notion de 'service administratif à comptabilité autonome au sens de l'article 2, 5°, du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' à celle de 'service de l'État à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991' n'est pas purement cosmétique mais exerce nécessairement une influence sur l'ampleur de la délégation consentie au Gouvernement, par l'article 5, alinéa 3, du décret en voie de modification, pour régler le fonctionnement et la gestion financière, budgétaire et comptable du service concerné. Comme la section de législation l'a expliqué dans l'avis 50.814/4 qu'elle a donné le 31 janvier 2012 sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au fonctionnement et à la gestion financière, budgétaire et comptable du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel comme service de la Communauté française à gestion séparée', un service administratif à comptabilité autonome est en effet soumis à des dispositions décrétales plus complètes que celles qui résultaient, pour le services de l'État à gestion séparée, de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, ce dont il y aura lieu, pour le Gouvernement, de tenir compte lorsqu'il mettra en oeuvre l'habilitation que lui donne l'article 5, alinéa 3, du décret en voie de modification » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 518/1). Voir, en ce sens, l'avis 53.590/2 donné le 15 juillet 2013 sur un avant-projet de décret « érigeant le service e-Wallonie-Bruxelles simplification en service administratif à comptabilité autonome ».

Par conséquent, dans le texte en projet, ne seront pas examinés les articles 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20 et 22.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après, la loi du Pacte culturel ») :

> « 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 appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation ».

Il n'apparaît pas du dossier transmis à la section de législation que les organes et structures appropriés mis en place par la Communauté française pour répondre à cette obligation ont été consultés sur le texte en projet.

Le Gouvernement veillera à l'accomplissement des formalités requises.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le texte en projet entend instituer un Comité d'accompagnement, étant un « organe d'information mutuelle, de réflexion, d'orientation et d'évaluation […] mis en place pour accompagner les travaux de l'Observatoire ». Un « Conseil scientifique » est par ailleurs institué auprès dudit Comité d'accompagnement [2].

Le Comité d'accompagnement est chargé d'arrêter les règles de son fonctionnement par un règlement d'ordre intérieur qui fixera également les règles de constitution, de fonctionnement et de composition du Conseil scientifique ainsi que de tout groupe d'experts nécessaires à l'accompagnement des travaux de l'Observatoire.

Enfin, il est prévu des jetons de présence ainsi que le remboursement des frais de parcours, tant pour les experts que le Comité d'accompagnement peut associer à ses travaux en vertu de l'article 32 du projet, que pour les membres du Conseil scientifique.

2. Concernant le Comité d'accompagnement ainsi que le Conseil scientifique, il est rappelé qu'en matière de création et d'organisation des services publics, il résulte tant des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution que de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les fonctions, commissions, comités, conseils,

[2] S'agissant du Conseil scientifique, voir les articles 32 à 35 du projet.

organes consultatifs et autres « observatoires » rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci et non par le législateur qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière [3].

Par contre, lorsque la consultation de l'organe créé est obligatoire, que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité ou que des obligations sont imposées à des tiers, c'est à la loi de le créer, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement.

En l'espèce, il ressort du projet d'arrêté que l'intervention du Comité d'accompagnement est prescrite à titre obligatoire et contraignant [4], et que divers tiers aux services du Gouvernement de la Communauté française, soit sont désignés directement comme étant membres du Comité [5-6], soit sont tenus de mandater des représentants qui seront membres du Comité [7-8].

S'agissant du Conseil scientifique, il convient de relever qu'il est composé notamment d'experts tiers aux services du Gouvernement de la Communauté française, à qui le texte en projet confère des droits en termes de jetons de présence et de remboursement de frais de parcours et de frais de séjour.

---

[3] Sur les compétences respectives du pouvoir exécutif et du législateur en matière de création d'organes rattachés au pouvoir exécutif, voir de nombreux avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 40.040/2, donné le 10 avril 2006 sur l'avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2006 'instaurant la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire et le Conseil général des partenaires de l'ordre judiciaire' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1720/1, pp. 40 à 42).

[4] C'est le Comité d'accompagnement qui est chargé de « fixer les orientations générales des travaux de l'observatoire », lequel est tenu de le consulter « régulièrement » (article 24 du projet). Il est par ailleurs prévu que « Pour ce qui relève de ses compétences l'Observatoire se soumet aux décisions du Comité d'accompagnement » (article 25 du projet).

[5] S'agissant des membres ayant voix délibérative en vertu de l'article 27 du projet, il en va ainsi du Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, lequel Conseil est pourvu de la personnalité juridique en vertu de l'article 133 du décret 'sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009'. Il en va également ainsi du Président de la Commission permanente du Pacte culturel, qui, de surcroît, ne relève pas des compétences de la Communauté française.

[6] S'agissant des membres ayant voix consultative en vertu de l'article 28 du projet, il en va ainsi du Directeur de l'ETNIC, laquelle dispose de la personnalité juridique en vertu de l'article 2 du décret du 27 mars 2002 'portant création de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC)'. Il en va également ainsi des fonctionnaires de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire française, visés à l'article 28, 9° à 11° du projet, étant entendu qu'en outre, ces fonctionnaires ne relèvent pas, par hypothèse, des compétences de la Communauté française.

[7] S'agissant des membres ayant voix délibérative en vertu de l'article 27 du projet, il en va ainsi de l'Union de villes et communes de Wallonie, de l'Association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Association des provinces wallonnes.

[8] S'agissant des membres ayant voix consultative en vertu de l'article 28 du projet, il en va notamment ainsi des représentants mandatés par l'Institut wallon de l'évaluation de la prospective et de la statistique et par l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse, étant entendu qu'en outre, ces institutions ne relèvent pas des compétences de la Communauté française.

Il en résulte que des dispositions législatives sont donc requises pour la création et l'organisation tant du Comité d'accompagnement que du Conseil scientifique.

De telles dispositions font défaut en l'espèce.

Les articles 23 à 35 du projet sont donc dépourvus de fondement juridique.

Ces dispositions ne seront pas examinées plus avant.

Toutefois, l'attention de l'auteur du projet est d'ores et déjà attirée sur ce que, si l'intention est de créer ainsi un ou plusieurs organes en vue d'associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle de la Communauté française toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques en exécution de l'article 6 de loi du Pacte culturel, alors la création de ces organes devra respecter les dispositions pertinentes de ladite loi, spécialement son article 7.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le décret du 12 juillet 2001 'érigeant l'Observatoire des politiques culturelles en établissement à gestion séparée' ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté en projet.

Il ne fera pas l'objet d'un « visa » mais il peut être mentionné au préambule par le biais d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

2. Aux alinéas 4 et 5, il convient de mentionner les dates de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget, à savoir, respectivement, le 1er août 2013 et le 16 janvier 2014.

3. Il y a lieu d'insérer un alinéa nouveau rédigé comme suit :

« Vu l'avis 55.210/4 du Conseil d'État donné le 17 mars 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [9].

[9] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 5

La disposition à l'examen prévoit que :

« Sous réserve des crédits budgétaires disponibles, l'Observatoire encourage la formation académique des chercheurs en matière de politiques culturelles ».

Cette disposition entend donc attribuer à l'Observatoire des politiques culturelles le pouvoir de soutenir financièrement [10] un aspect qui relève à la fois de la matière de l'enseignement [11] et des matières culturelles [12].

Tant l'article 24, § 5, de la Constitution, relatif à l'organisation, à la reconnaissance et au subventionnement de l'enseignement, que l'article 10 de la loi du Pacte culturel contiennent un principe de légalité qui impose que les conditions et les règles essentielles des régimes d'octroi de subventions en ces matières soient fixées par le décret lui-même.

En l'espèce, c'est au législateur décrétal qu'il appartient donc de mettre en place les éléments essentiels du régime d'encouragement dont question.

La disposition à l'examen sera par conséquent omise.

Article 17

Il va de soi que l'Observatoire agit « sous l'autorité et le contrôle du Gouvernement ».

Ces mots seront omis de la disposition à l'examen.

Article 21

L'article 21 n'a d'autre objet que d'annoncer l'intention du Gouvernement de prendre des dispositions réglementaires dans la matière visée.

---

[10] C'est en tout cas ce qu'impliquent les mots « sous réserve des crédits budgétaires disponibles ».

[11] La « formation académique ».

[12] Les « politiques culturelles ».

La simple annonce d'une intention n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné avoir une portée normative [13].

L'article 21 sera omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[13] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 83.