



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.365/4
du 18 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au secteur muséal en Communauté française'

Le 6 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente, Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif au secteur muséal en Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Les dispositions du texte en projet entrent dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques'.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, l'article 6 de cette loi du 16 juillet 1973 a toujours été interprété comme signifiant que la consultation des instances d'avis instituées dans les matières qui tombent dans le champ d'application du pacte culturel constitue une formalité préalable à caractère obligatoire.

En l'occurrence, la formalité obligatoire est l'avis du Conseil des Musées et des autres institutions muséales, visé aux articles 15 et 16 de l'arrêté du Gouvernement du 23 juin 2006 'instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant de la secteur culturel'.

Il ressort des pièces du dossier soumis à la section de législation que la Ministre ayant la Culture dans ses attributions a été chargée de « soumettre ce projet à l'avis du Conseil des musées et des autres institutions muséales et, simultanément, de requérir l'avis du Conseil d'État sur ce projet dans un délai de 30 jours ».

L'auteur de l'avant-projet veillera à la correcte exécution de cette formalité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. La section de législation a, à de multiples reprises, rappelé les difficultés juridiques qui doivent être rencontrées pour que pareille règle puisse être admise.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Elle ne peut que réitérer les observations formulées à ces occasions ¹.

2. Les comportements discriminatoires définis par la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' ne sont interdits par celle-ci que lorsqu'ils sont commis dans le domaine des compétences de l'autorité fédérale, et non lorsqu'ils se rattachent à des matières ressortissant à la compétence des Communautés et Régions ². Dans ces dernières matières, ces mêmes comportements s'exposent aux interdictions et sanctions portées par la législation de la collectivité fédérée compétente, à l'instar du décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination' ou du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination'. En ne visant que la loi du 30 juillet 1981, l'article 2 de l'avant-projet pourrait donner l'impression – certainement à tort – qu'il opère une distinction de traitement entre auteurs d'actes de nature et de gravité parfaitement identiques, selon que ces actes sont, ou non, commis dans le cadre d'un rapport juridique rattachable aux matières demeurées de compétence fédérale.

3. La section de législation attire l'attention de l'auteur du texte sur la nécessité d'éviter tout double emploi avec des dispositions de nature similaire contenues dans le projet de décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', qui est actuellement examiné par le Parlement de la Communauté française ³.

Article 6

La disposition prévoit une reconnaissance « pour une durée de cinq ans » alors qu'aux termes de l'exposé des motifs, il est fait état d'une « reconnaissance quadriennale ».

L'article 9, § 1^{er}, 1^o, prévoit, quant à lui, que la subvention est allouée aux musées reconnus en vue de l'optimisation des fonctions muséales dans un « cadre quadriennal ».

¹ Voir, à titre d'exemple, l'avis n° 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.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 359/1, pp. 47 à 55, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33745.pdf>; l'avis n° 44.090/4 donné le 3 mars 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 'relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur wallon de la Conservation de la Nature', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44090.pdf>; l'avis n° 45.025/2/V donné le 8 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 janvier 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 novembre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 884/1, pp. 25 à 38, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45025.pdf>; et l'avis n° 64.865/4 donné le 28 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 773/1, pp. 120 à 131, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64865.pdf>.

² Voir l'article 5, § 1^{er}, *in limine* de la loi du 30 juillet 1981.

³ Voir, en particulier l'article 97 du projet de décret 'sur la gouvernance culturelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 773/1.

Il y a lieu de résoudre cette contradiction.

Article 7

En vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', c'est au Gouvernement qu'il revient de fixer les modalités de son fonctionnement et de régler l'organisation de ses services⁴. Le législateur décretaal ne peut donc prévoir l'approbation préalable par les services du Gouvernement de plans d'assainissement, pour les musées qui, demandant un renouvellement de reconnaissance, ne seraient pas en équilibre financier.

La disposition sera revue en conséquence.

Une observation analogue vaut pour les articles 8 et 20 de l'avant-projet.

Article 8

En indiquant que les musées reconnus doivent « au minimum » respecter les huit fonctions muséales qu'elle énumère, la disposition en projet érige en conditions de reconnaissance des fonctions qui semblent en même temps servir de critères d'appréciation pour classer les musées reconnus dans les quatre catégories à déterminer par le Gouvernement, ce qui crée la confusion.

Le texte en projet doit être clarifié sur ce point.

Article 9

La disposition en projet ne prévoit pas que la subvention annuelle à laquelle ont droit les musées reconnus est définie en fonction de la catégorie dans laquelle ils sont classés.

Cette lacune sera comblée.

Article 10

Au 1°, pour traduire exactement l'intention de l'auteur du texte et assurer la cohérence avec l'article 14, § 2, 1°, de l'avant-projet, il y a lieu de préciser que le pôle muséal rassemble des musées qui sont « reconnus ou non ». En revanche, il n'y a pas lieu de viser

⁴ Avis n° 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2014 'relatif aux arts plastiques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 620/1, pp. 42 à 53, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54859.pdf>.

l'article 7, alinéa 1^{er}, 7°, un même musée pouvant, conformément à l'article 11, § 5, intégrer jusqu'à deux pôles muséaux.

Article 11

Il ressort de l'article 23 de la Constitution « qu'il appartient [au législateur] d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits » visés à cette disposition ⁵.

En conséquence, il revient au législateur de déterminer les fonctions communes à mettre en œuvre par les musées qui composent un pôle muséal, s'agissant d'un élément essentiel de sa reconnaissance et de la subvention qui y est attachée.

Article 14

1. Le paragraphe 1^{er} détermine les conditions qu'un musée en projet ou existant doit remplir pour pouvoir solliciter une aide à la création d'un musée ou une aide au développement d'un plan de mise en conformité. En toute logique, ces conditions ne peuvent être plus strictes que celles qui s'appliquent à la reconnaissance d'un musée.

En conséquence, le point 3° doit être modifié pour l'aligner sur la condition fixée à l'article 7, alinéa 1^{er}, 5°, de l'avant-projet. Le mot « posséder » sera remplacé par le mot « disposer » et il devra suffire de « disposer d'une collection permanente ⁶ présentant un intérêt scientifique ou culturel ».

2. Au paragraphe 2, 1°, il convient de viser les conditions de reconnaissance énoncée à l'article 7, alinéa 1^{er}, 1° à 6° et 8°, c'est-à-dire à l'exception du point 7°, puisqu'un même musée peut, conformément à l'article 11, § 5, de l'avant-projet, intégrer jusqu'à deux pôles muséaux.

3. Pour les raisons précisées dans l'observation formulée sous l'article 11, il y a lieu de déterminer, dans les dispositions de l'avant-projet, les critères requis pour qu'un projet de création ou de mise en conformité puisse prétendre à l'octroi d'une aide.

⁵ Voir l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet, devenu projet, d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64 à 90 ; et l'avis n° 64.809/4 donné le 23 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'assurance autonomie portant modification du Code wallon de l'action sociale et de la santé', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1328/1, pp. 47 à 55, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64809.pdf>.

⁶ Dans le commentaire de l'article 14, il est précisé que « le fait de disposer fermement d'une collection permanente » est « un préalable indispensable ».

4. Contrairement à ce que prévoient les articles 8, § 2, et 11, § 3, de l'avant-projet, il n'est pas prévu que le Gouvernement est habilité à déterminer la procédure d'introduction des demandes d'aides à la création d'un musée et au développement d'un plan de mise en conformité, celui-ci étant uniquement habilité à prévoir les modalités de recours.

Cette lacune sera comblée.

Article 17

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, il y a lieu de préciser que l'opérateur d'appui muséal ne peut faire partie d'un pôle muséal « reconnu ».

2. Pour les raisons précisées dans l'observation formulée sous l'article 11, il convient de déterminer, dans les dispositions de l'avant-projet, les critères d'octroi des aides ponctuelles et pluriannuelles qui peuvent être allouées aux opérateurs d'appui muséal.

Article 18

Il y a lieu de viser 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 de la Cour des comptes'.

Article 19

Il va de soi que le décret en projet ne pourrait déroger aux lois qui constituent le cadre législatif général de la protection de la vie privée au regard des traitements de données à caractère personnel.

La deuxième phrase de l'article 19 est inutile et sera omise ⁷.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ Avis n° 54.859/4 donné le 27 janvier 2014 déjà cité .