



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.802/4
du 29 avril 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant exécution du décret du xx/xx/xxxx sur la
Nouvelle Gouvernance culturelle'

Le 28 mars 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du décret du xx/xx/xxxx sur la Nouvelle Gouvernance culturelle'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 avril 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 Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 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 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le projet porte sur des matières culturelles diverses qui entrent dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la loi du Pacte culturel).

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, l'article 6 de la loi du Pacte culturel 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.

Selon la notification du Gouvernement du 1^{er} mars 2019 accompagnant le projet, la ministre ayant la Culture dans ses attributions a été chargée de « soumettre le projet à l'avis des instances d'avis concernées œuvrant dans le secteur culturel ».

À cet égard, il est rappelé que dans l'hypothèse où le texte du projet serait modifié ultérieurement pour tenir compte des avis qui restent à obtenir, il faudrait à nouveau soumettre le texte ainsi modifié à l'avis de la section de législation.

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il résulte, en tout cas de l'article 2, § 2, 3^o, du projet, que celui-ci implique des traitements de données à caractère personnel.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent être recueilli.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis que cette formalité aurait été accomplie. Il y sera veillé.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Il conviendra de mentionner la date du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' ¹.

La même observation vaut pour l'alinéa 1^{er} du préambule, et pour l'article 1^{er}, 1^o.

PRÉAMBULE

1. La section de législation n'aperçoit pas quelles seraient, dans l'arrêté en projet, les dispositions qui procureraient exécution aux dispositions suivantes du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' : l'article 6, alinéa 1^{er}, l'article 7, § 2, l'article 14, l'article 15, §§ 1^{er} et 2, l'article 18, § 2 ², l'article 19, § 1^{er}, l'article 25, § 3, l'article 34, alinéa 1^{er} ³, l'article 38, § 3, alinéa 3, l'article 59, l'article 63, § 2, alinéa 2 et § 3, l'article 97, § 1^{er}, alinéa 2, l'article 98, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 8^o, et §§ 2 et 3, l'article 100, alinéa 1^{er}, l'article 101, § 1^{er}, et l'article 121.

L'alinéa 1^{er} sera revu de manière à mentionner les dispositions du décret qui contiennent des habilitations réglementaires et auxquelles il est effectivement procuré exécution.

2. En application de l'article 4, alinéa 2, 1^o, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Le dossier transmis à la section de législation contient ce test, daté du 4 février 2019.

¹ La notification de la délibération du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2019 (document transmis par le délégué du Gouvernement) mentionne que le Gouvernement « décide de promulguer et de sanctionner, à la date du 28 mars 2019 [notamment] le décret sur la nouvelle gouvernance culturelle ».

² En outre, l'article 18 du décret n'est pas divisé en paragraphes.

³ En outre, l'article 34 du décret n'est pas divisé en alinéas mais en paragraphes.

Le préambule sera complété par un alinéa visant la formalité requise ainsi accomplie.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La définition des « Politiques culturelles » qui figure au 3° est identique à celle donnée par l'article 1^{er}, 13°, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

Le 3° sera omis.

Article 2

Au paragraphe 5, la section de législation n'aperçoit pas le sens de la seconde phrase de l'alinéa 1^{er}, qui est en contradiction avec la phrase précédente et méconnaît les articles 35 et 92 du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

Cette phrase sera omise ou revue.

Article 4

Le dernier alinéa de l'article 4 prévoit que le renouvellement de la reconnaissance prend effet à dater de sa notification pour une durée de cinq ans.

Compte tenu des délais de cent-vingt jours et de soixante jours prévus à l'alinéa précédent, cela pourrait impliquer que le renouvellement de la reconnaissance prend effet avant même l'expiration de la reconnaissance renouvelée.

La disposition à l'examen sera donc revue aux fins de prévoir que le renouvellement prend effet après sa notification, pour une durée de cinq ans, ce délai ne pouvant commencer à courir qu'au terme de la reconnaissance précédente.

Article 5

1. La disposition à l'examen doit faire apparaître clairement quelle est la procédure concernée par ses paragraphes 2 à 5 : en effet, à priori, ces paragraphes ne s'appliquent qu'à la procédure prévue au paragraphe 1^{er}, 1°, de la disposition et non à celle prévue par le paragraphe 1^{er}, 2°, le décret ne prévoyant pas d'appel à candidature pour les experts nommés sur proposition du groupe politique concerné conformément à son article 22, § 3.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence, aux fins d'exprimer sans ambiguïté l'intention de l'auteur et de garantir ainsi la sécurité juridique.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 6 à 9 du projet : ainsi la question se pose de savoir si ces articles s'appliquent uniquement en cas d'appel à candidatures tel que prévu à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, ou s'ils s'appliqueront également aux personnes visées par l'article 22, § 3, lesquelles sont concernées par la procédure de proposition prévue à l'article 5, § 1^{er}, 2^o. À priori, il semble que seules les personnes nommées en vertu de l'article 5, § 1^{er}, 1^o, sont concernées⁴. Le texte en projet doit toutefois être revu pour le faire apparaître clairement.

2. Le paragraphe 5 fait écho à l'article 61, § 2, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', sans toutefois en reproduire les termes, notamment en ce que cette disposition décrétable précise l'ordre de priorité et la méthode à suivre pour le remplacement envisagé.

De manière à éviter toute confusion et tout risque d'erreur ou lacune, et dès lors qu'il n'appartient pas en principe au pouvoir exécutif de rappeler une ou plusieurs règles ou principes résultant déjà d'une disposition de nature législative, il conviendrait de remplacer le paragraphe 5 par une disposition qui se borne à prévoir que le ministre procède au remplacement d'au moins un tiers des membres de chaque commission d'avis conformément à l'article 61, § 2, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' et selon les modalités visées aux paragraphes 2 à 4 de cette disposition.

Article 8

La seconde phrase se borne à rappeler une obligation qui résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', obligation qui s'impose aussi bien dans les cas où le ministre s'écarte d'un avis que quand il le suit.

Cette phrase sera omise.

⁴ Ainsi, à titre d'exemple, l'article 7 du projet mentionne le « 1^{er} appel à candidatures » et fait état de la consultation préalable des fédérations professionnelles reconnues quant à la composition du Conseil supérieur de la Culture. Or, il résulte de l'article 22 du décret que cette consultation n'est requise que pour les membres désignés à la suite d'un appel à candidatures, et non pour les membres désignés sur proposition du groupe politique de la tendance qu'ils représentent.

Article 10

1. Selon l'article 1^{er}, 12°, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', il faut entendre par « organes consultatifs » au sens de ce décret « les organes consultatifs dont la composition et le fonctionnement sont réglés par le présent décret, à savoir le Conseil, le Conseil de la Langue française, des Langues régionales endogènes et des Politiques linguistiques, les chambres de concertation, les commissions d'avis et la Chambre de recours ».

Quant à l'article 13 du même décret, il dispose comme suit :

« § 1^{er}. Les membres des organes consultatifs qui siègent avec voix délibérative reçoivent les indemnités suivantes :

1° une indemnité de 50 euros par demi-journée de participation à une réunion ou une visite de travail, indexée annuellement en fonction du rapport entre l'indice santé du mois de janvier de l'année en cours et celui du mois de janvier de l'année d'entrée en vigueur du présent décret ;

2° une indemnité pour les frais de parcours entre le domicile et le lieu de réunion, pour les rencontres effectuées à l'occasion de l'établissement d'un rapport ou pour toute autre tâche prévue par les organes consultatifs pour mener à bien leur mission, allouée conformément à la réglementation en vigueur pour les membres du personnel de rang 12 du Ministère de la Communauté française et dont le montant maximum de l'indemnité correspond au cout d'un billet de chemin de fer en première classe.

Les indemnités sont versées sur base de la liste des présences établie à la fin de chaque réunion.

§ 2. Le Gouvernement fixe de manière uniforme entre les différents secteurs culturels, au regard du temps de préparation nécessaire des dossiers et du nombre de réunions, le montant et le plafond annuel des indemnités de lecture. Ces indemnités sont conditionnées, soit à la présence effective à la réunion au cours de laquelle le point est examiné, soit à l'envoi d'une contribution écrite circonstanciée au secrétariat de l'organe consultatif.

§ 3. Le Gouvernement détermine les modalités de versement des indemnités.

§ 4. Le Gouvernement peut prévoir les modalités d'indemnisation des tiers auditionnés ou consultés par un organe consultatif ».

2. Les seules habilitations conférées au Gouvernement par cette disposition, à laquelle l'article 10 du projet entend manifestement procurer exécution, portent sur les objets suivants :

1° fixer de manière uniforme entre les différents secteurs culturels, au regard du temps de préparation nécessaire des dossiers et du nombre de réunions, le montant et le plafond annuel des indemnités de lecture ;

2° déterminer les modalités de versement des indemnités ;

3° prévoir les modalités de l'indemnisation des tiers auditionnés ou consultés par un organe consultatif.

La disposition à l'examen ne se limite pas à ces seuls objets.

Sur ce point, il y a essentiellement lieu de relever les difficultés suivantes :

1° Le paragraphe 1^{er} de l'article 10 du projet se borne à paraphraser l'article 13, § 1^{er}, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', tout en ajoutant ou en retranchant à cette disposition ⁵, ce qui ne peut être admis.

2° L'article 13, § 1^{er}, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' fixe une indemnité forfaitaire de « cinquante euros par demi-journée de participation à [...] une visite de travail », et ce, pour tous les organes consultatifs, alors qu'il résulte de l'article 10, § 2, alinéas 1^{er}, 2°, et 2, du projet que la visite de travail fera l'objet d'une indemnité maximale de 50 euros et seulement pour les membres des sept commissions d'avis et de la Chambre de recours.

3° L'indemnité de lecture envisagée de manière générale par l'article 13, § 2, du décret est limitée, par l'article 10 du projet, aux seuls membres des commissions d'avis et de la chambre de recours ; par ailleurs l'article 10, § 2, du projet se borne à prévoir que l'indemnité de lecture ne peut dépasser cinquante euros par dossier ou réunion, alors que l'article 13, § 2, du décret impose au Gouvernement de fixer « le montant et le plafond annuel » de ces indemnités, et ce « de manière uniforme dans les différents secteurs culturels, au regard du temps de préparation nécessaire des dossiers et du nombre de réunions ».

3. À la lumière des observations qui précèdent, l'article 10 du projet doit être fondamentalement revu pour se limiter à procurer exécution aux habilitations contenues dans l'article 13 du décret, tout en respectant les limites et critères de mise en œuvre de ces habilitations.

Article 13

1. L'article 13 du projet entend procurer exécution à l'article 96, § 1^{er}, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', qui charge le Gouvernement d'arrêter et de mettre en œuvre une procédure d'introduction et de traitement des recours introduits par les opérateurs, dans le respect d'une série de principes que le décret définit avec une grande précision.

Toutefois, il convient de relever que, hormis la délégation faite au ministre pour statuer sur le recours – le décret mentionnant, à cet égard, le Gouvernement et non le ministre, conformément aux articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' –, l'article 13 du projet se borne à paraphraser l'article 96, § 1^{er}, sans y

⁵ Contrairement à la disposition à l'examen, l'article 13, § 1^{er}, du décret 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' ne prévoit pas que les indemnités sont dues aux membres qui siègent « à titre individuel ».

ajouter ni apporter de précisions, et en comportant, en outre, dans cette reproduction, des erreurs ou des lacunes : ainsi, l'article 13, § 3, du projet prévoit un délai de deux mois, qui, selon l'article 96, § 1^{er}, 5°, du décret est de quarante-cinq jours ; l'article 13, § 4, du projet mentionne un article « 64, alinéa 1^{er}, 1°, b) et g) », sans préciser qu'il s'agit d'un article du décret ; enfin, le texte en projet ne reprend pas les principes figurant à l'article 96, § 1^{er}, 6° et 7°, du décret.

Aux fins d'éviter toute confusion et tout risque d'erreur comme celles ainsi relevées, et dès lors qu'il n'appartient pas en principe au pouvoir exécutif de rappeler une ou plusieurs règles ou principes résultant déjà d'une disposition de nature législative, il conviendrait de remplacer la disposition à l'examen par une disposition qui se borne à prévoir qu'un recours est organisé auprès du ministre conformément aux principes figurant à l'article 96, § 1^{er}, du décret. Pour le surplus, cette disposition pourra être complétée par la précision de certaines modalités non déjà prévues par le décret et qui ne sont pas incompatibles avec les principes que celui-ci a fixés.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. La procédure de recours organisée par l'article 13 du projet est celle prévue à l'article 96, § 1^{er}, du décret.

L'arrêté en projet est par contre en défaut d'organiser le recours prévu à l'article 96, § 2, du décret.

Le dispositif sera revu et complété en conséquence, en tenant compte, *mutatis mutandis*, des observations faites ci-avant à propos de l'article 13 du projet eu égard à l'article 96, § 1^{er}, du décret.

Article 15

L'article 15 du projet prévoit que celui-ci entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Or, à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Par ailleurs, l'arrêté en projet ne pourra entrer en vigueur avant le décret auquel il entend procurer exécution.

L'auteur du projet fixera l'entrée en vigueur du projet aux fins de tenir compte de ces observations.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET