

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.408/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 15 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif au théâtre-action, pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène", a donné le 7 juillet 2004 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 ci-après.

Préambule

À l'alinéa 4, il convient d'identifier l'avis visé par la mention du nom de l'instance dont il émane et de la date à laquelle il a été donné : il s'agit de l'avis de la Commission consultative d'aide aux projets théâtraux donné le 2 juin 2004.

Dispositif

Article 1^{er}

Au troisième tiret, il n'y a pas lieu de mentionner que l'instance d'avis compétente en matière d'art dramatique est, transitoirement, le Conseil supérieur de l'Art Dramatique car cela résulte déjà de l'article 81, § 1^{er}, du décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène (ci-après dénommé : le décret-cadre du 10 avril 2003) selon lequel les instances d'avis du secteur des arts de la scène existant à la date d'entrée en vigueur du décret continuent à fonctionner tant qu'elles ne sont pas remplacées par des Conseils créés en application du décret.

Il y a néanmoins lieu de remarquer que l'article 3 du décret-cadre du 5 mai 1999 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des secteurs professionnels des

.../...

Arts de la Scène crée un Conseil consultatif de l'art dramatique et non un Conseil supérieur de l'Art dramatique.

Article 2

1. Selon l'article 2, dernier alinéa, du décret-cadre du 10 avril 2003, le Gouvernement est habilité à arrêter "les missions des compagnies de théâtre-action".

La rédaction de l'article 2 du projet doit être revue afin de ne pas dépasser les limites de cette habilitation.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} de la disposition en projet est présenté comme une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de "théâtre-action" alors que cette notion est déjà définie, de manière beaucoup plus succincte (avec pour conséquence qu'elle recouvre un champ d'application plus large que celui résultant de l'alinéa 1^{er} en projet) à l'article 1^{er}, 9°, du décret-cadre du 10 avril 2003. L'auteur du projet ne peut procéder à une telle redéfinition d'une notion déjà définie dans le décret.

2. L'alinéa 2, qui prévoit que l'oeuvre originale restera "la propriété collective" des personnes qui y ont participé, règle une question de droit d'auteur⁽¹⁾ qui relève de la propriété intellectuelle, matière réservée à l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. L'auteur du projet ne peut perdre de vue qu'il lui incombe d'arrêter les missions des compagnies de théâtre-action par le biais d'un texte normatif destiné - par définition - à produire des effets de droit. Il veillera dès lors à énumérer et à caractériser

⁽¹⁾ Loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

de manière claire les types d'actions que les compagnies de théâtre-action sont chargées de mener à bien et en contrepartie desquelles les aides financières prévues par le décret peuvent leur être accordées. À cette fin, le style dans lequel le projet sera rédigé tiendra compte de ce que son objet premier est d'établir des normes qui doivent être formulées en des termes qui en permettent une mise en oeuvre sûre et aisée tant par l'administration que par les destinataires. L'article en projet, et singulièrement son dernier alinéa, ne présente pas toutes les exigences de clarté qui sont requises d'un texte normatif.

4. La disposition en projet ne peut, comme elle le fait à l'alinéa 4, imposer que les compagnies de théâtre-action soient constituées sous la forme d'une association sans but lucratif étant donné que les articles 2, 30 et 31 du décret-cadre du 10 avril 2003 admettent comme bénéficiaires de celui-ci toute personne physique ou morale répondant aux conditions de reconnaissance fixées par ces dispositions, lesquelles n'imposent nullement qu'un bénéficiaire soit constitué sous la forme d'une association sans but lucratif.

Article 3

La disposition en projet sera omise car elle est dépourvue de fondement légal.

D'une part, conformément à l'article 2, dernier alinéa, du décret-cadre du 10 avril 2003, le Gouvernement est habilité à arrêter les missions des compagnies de théâtre-action. Or, comme le confirme la déléguée du ministre, le Centre du Théâtre-Action de la Communauté française ne constitue pas une compagnie de théâtre-action. Le Gouvernement ne trouve donc pas dans l'habilitation précitée un fondement juridique pour adopter la disposition en projet.

D'autre part, force est de constater que l'arrêté en projet délègue au Centre du Théâtre-Action de la Communauté française, qu'il institue, l'accomplissement de missions qui relèvent des attributions de la Communauté française. En vertu de l'article 9

.../...

de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et à la condition d'en régler également la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle, seul le décret est compétent pour instituer un organisme chargé d'exercer les missions d'intérêt général visées dans la disposition en projet.

Il résulte toutefois des explications de la déléguée du ministre que, contrairement à ce qu'indique la disposition en projet, le Centre du Théâtre-Action est une association sans but lucratif de droit privé existante et qui n'a pas été instituée par la Communauté française ⁽²⁾.

Compte tenu de ces précisions et afin de rencontrer les objections liées au défaut de base juridique de la disposition en projet, la déléguée du ministre propose de rédiger l'article 3 de la manière suivante :

"Le Centre de théâtre action reconnu conformément à l'article 32 du décret, assure au moins les fonctions de représentation, de promotion, de recherche, de formation, de coordination, au niveau national, européen et international. Ces activités ont pour objectif de valoriser, dynamiser et développer le théâtre-action tant en communauté française qu'à l'étranger".

Cette proposition n'est pas de nature à remédier à l'absence de fondement de la disposition en projet et ce dans la mesure où l'article 32 du décret-cadre du 10 avril 2003, dans lequel serait recherché un nouveau fondement légal, prévoit simplement que le Gouvernement octroie la reconnaissance aux personnes morales visées à l'article 2, 1°, du décret si les conditions prévues aux articles 30 et 31 du décret sont remplies.

Or, sans avoir à se prononcer sur le caractère admissible d'un tel procédé au regard tant du principe de la liberté d'association que de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il suffit de constater qu'aucune disposition du décret précité n'habilite le Gouvernement à intervenir dans l'activité qu'une personne morale, qu'il a reconnu en application de l'article 32 du décret, a librement décidé de

(2) À cet égard, il y a cependant lieu d'observer que, d'une part, selon l'article 5 des statuts de l'association sans but lucratif transmis à la section de législation, celle-ci est composée de membres associés qui comportent au minimum quatre personnes représentant le ministère de la Communauté française et que, d'autre part, selon l'article 8 desdits statuts, le conseil d'administration et l'assemblée générale sont confondus et sont composés de tous les membres, chaque membre disposant d'une voix.

poursuivre au travers de ses statuts en imposant à cette personne morale d'assumer certaines missions particulières.

Article 4

La disposition en projet, qui présente comme une spécificité du théâtre-action la diffusion des oeuvres réalisées ou invitées et des partenariats, a pour objet de déterminer certains aspects des missions du théâtre-action. À ce titre, compte tenu des observations formulées sous l'article 2 et dans le souci de respecter l'habilitation contenue dans l'article 2, alinéa 3, du décret-cadre du 10 avril 2003 précité, la détermination de ces autres missions serait mieux à sa place dans l'article 2 précité.

Article 5

1. Comme le remarque l'avis de l'inspectrice générale des finances donné le 3 juin 2004, l'alinéa 4 en projet devrait faire apparaître plus clairement que les mots "ces montants" renvoient au montant minimal et maximal de l'aide ponctuelle, de la convention et du contrat-programme déterminé aux alinéas 1^{er} à 3 et non au montant de l'aide financière effectivement reçue par les bénéficiaires.

2. Telle que rédigée, la clause "d'indexation" figurant à l'alinéa 4 suscite des difficultés d'interprétation. Ainsi, la section de législation se demande si les mots "taux de croissance du budget de la Communauté française" visent le budget des recettes ou le budget général des dépenses. La formule d'indexation devrait être complétée par l'indication de son indice de départ et de sa périodicité.

En toute hypothèse, même si ces précisions étaient apportées, cette technique "d'indexation" ne permettrait pas de déterminer de manière certaine le taux

d'adaptation⁽³⁾. Dans ces conditions, à défaut d'un mécanisme d'indexation usuel, l'alinéa 4 doit être omis. Il appartiendra au Gouvernement de modifier annuellement les montants insérés dans l'arrêté en projet suffisamment à l'avance pour que les bénéficiaires en soient dûment informés.

3. L'article 39 du décret-cadre du 10 avril 2003 prévoit que les aides financières sont accordées dans les limites des crédits budgétaires disponibles de la Communauté française. Comme une disposition réglementaire ne peut reproduire le prescrit d'une disposition décrétable, le dernier alinéa de la disposition examinée sera omis.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Article 6

1. Le décret-cadre du 10 avril 2003 ne confère aucune habilitation particulière au Gouvernement pour arrêter les modalités de liquidation des aides financières prévues par le décret.

Toutefois, les articles 38 et 41 du décret énoncent que le Gouvernement procède à l'octroi et au retrait éventuel d'aides financières et informe le bénéficiaire d'une aide, du montant de celle-ci et de ses modalités de liquidation.

Dès lors, comme 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'article 6 du projet peut trouver un fondement

⁽³⁾ Il en va autrement lorsque le Gouvernement utilise les mécanismes usuels de l'indexation s'appuyant sur l'indice des prix à la consommation ou sur l'indice santé. Ces indices font l'objet d'une publication mensuelle au Moniteur belge.

juridique dans cet article 20. Au préambule, il convient dès lors d'ajouter à l'alinéa 1^{er} la mention des articles 38 et 41 du décret-cadre du 10 avril 2003 et d'insérer un alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2 en visant également l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

2. Pour prévenir toute difficulté d'application de cette disposition, il y a lieu d'écrire "avant la fin du quatrième mois de l'exercice budgétaire en cours".

Article 7

1. La pertinence de la référence que l'alinéa 1^{er} fait aux articles 2 et 3 du projet devra être vérifiée compte tenu des suites qu'appellent les observations émises sous les articles 2 et 3 du projet.

2. La section de législation n'aperçoit pas la signification précise de l'obligation que l'alinéa 2 de la disposition en projet impose à l'administration de "tenir compte" de ce que le Gouvernement peut déroger à l'obligation pour un opérateur de réaliser au minimum 12,5 % de recettes propres.

3. Concernant l'alinéa 3, la section de législation s'interroge sur le fondement juridique qui autorise le Gouvernement à adopter pareille disposition et sur ce qui est visé par les mots "l'évaluation interne réalisée annuellement par chaque Compagnie". Il ne ressort en effet d'aucune disposition du décret-cadre du 10 avril 2003 que les compagnies de théâtre-action seraient tenues de réaliser annuellement une évaluation interne.

Article 8

La disposition en projet trouverait mieux sa place dans le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les types d'activités qui, en vertu des objectifs poursuivis, dérogent à l'obligation pour un opérateur de réaliser au minimum 12,5 % de recettes propres sur la durée de son contrat-programme, pris en application du décret du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la Scène", projet sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis n° 37.407/4.

On peut d'ailleurs se demander si elle ne fait pas double emploi avec la dérogation prévue dans le projet 37.407/4 pour les missions de "production artistique destinée à un public socialement ou culturellement défavorisé", auquel cas elle devrait être omise.

Article 9

Même à titre transitoire, il n'appartient pas au Gouvernement de se référer, par voie réglementaire à un régime de subventions organisé par circulaire. L'article 9 doit dès lors être omis.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS