CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.957/4
du 28 septembre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien des secteurs culturels et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'

‡LW-GIJUJFHBA-GHJFHXV‡

Le 28 aout 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien des secteurs culturels et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2020.

*

‡LW-GIJUJFHBA-GHJFHXV‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

I. Le Pacte culturel [1]

1. Selon l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la loi du Pacte culturel),

> « [s]ont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culture[lle]s visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59*bis*, § 2, 3°, de la Constitution ».

Les matières culturelles visées à l'origine à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise' étaient les suivantes :

> « 1° la défense et l'illustration de la langue ;
>
> 2° l'encouragement à la formation des chercheurs ;
>
> 3° les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma ;
>
> 4° le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ;
>
> 5° les bibliothèques, discothèques et services similaires ;
>
> 6° la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de publicité commerciale ;
>
> 7° la politique de la jeunesse ;
>
> 8° l'éducation permanente et l'animation culturelle ;
>
> 9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ;

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

[1] La section de législation a formulé des observations similaires dans l'avis n° 67.653/2/V donné le 3 aout 2020 sur un avant-projet de décret 'relatif aux aides pour le journalisme d'investigation en Communauté française', ainsi que dans l'avis n° 67.958/4 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

‡LW-GIJUFHBA-GHJFHXV‡

10° les loisirs et le tourisme ».

En tant qu'il s'applique aux matières culturelles visées à l'article 4, 1°, 3°, 4°, 5°, 8° et 10° de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', l'arrêté de pouvoirs spéciaux que tend à confirmer l'avant-projet de décret s'applique à plusieurs matières qui étaient visées à l'origine à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 1971. Dans la mesure où l'avant-projet porte sur ces matières, la loi du Pacte culturel lui est applicable.

Apparait moins évidente la réponse à la question de savoir si la loi du Pacte culturel est également applicable à la matière visée à l'article 4, 13°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 – à savoir la formation artistique –, à laquelle s'applique aussi l'arrêté de pouvoirs spéciaux que l'avant-projet entend confirmer. En effet, cette matière ne figurait pas, à l'origine, à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 1971 et n'a été incluse parmi les matières culturelles relevant de la compétence des Communautés que du fait de l'adoption de l'article 4 de la loi spéciale du 8 aout 1980 [2].

Toutefois, dès lors que l'arrêté de pouvoirs spéciaux que l'avant-projet entend confirmer a été conçu pour s'appliquer à toutes les matières culturelles énumérées par son article 1er et ne comporte pas de disposition propre à la matière de la formation artistique, la réponse à cette question ne revêt pas un caractère essentiel : dès lors que chaque disposition dudit arrêté est susceptible de concerner des matières visées à l'origine à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 21 juillet 1971, ce seul constat suffit à conclure que l'avant-projet doit se conformer à la loi du Pacte culturel.

2. Les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel disposent comme suit :

> « Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre 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.
>
> Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.
>
> Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc*.

[2] Sur cette question, voir H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge – volume 2 : de 1970 à 1993*, Bruylant, Bruxelles, 1996, nos 666, 667 et 802.

‡LW-CIJUFHBA-GHJFHXV‡

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis, et ce même si les dispositions normatives qui les créent et règlent leur mission ne sont pas formulées en ce sens que leur avis doit obligatoirement être demandé [3].

3. En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'avant-projet à l'examen a été soumis à une consultation d'un ou plusieurs organes en matière culturelle, qui permettrait de répondre au prescrit des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel.

4. L'auteur de l'avant projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

II. Le test genre

La circonstance que le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux dont la confirmation est ici envisagée a lui-même fait l'objet d'un test genre avant son adoption [4], ne dispense pas l'auteur de l'avant-projet de réaliser la formalité qu'impose à l'égard de ce dernier l'article 4 du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

Il y a dès lors lieu d'accomplir celle-ci.

[3] Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017 2018, n° 630/1, pp. 70 à 89, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf.

[4] Il ressort du dossier communiqué à la section de législation et spécialement de la note au Gouvernement que l'avant-projet n'a pas fait l'objet de test genre, au motif que le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux que l'avant-projet tend à confirmer a fait l'objet d'un tel test avant son adoption.

‡LW-GIJUFHBA-GHJFHXV‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Il est renvoyé à l'avis que la section de législation a donné sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 'relatif au soutien du secteur culturel dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19' [5], tenant compte toutefois, notamment, des suites apportées par les auteurs de l'arrêté adopté aux observations formulées dans cet avis et de ce qu'il n'y a plus lieu de prendre en considération, quant au contexte juridique d'un avant-projet de décret de confirmation d'un arrêté de pouvoirs spéciaux, les limites apportées au fondement juridique de cet arrêté telles qu'elles sont circonscrites par les habilitations au Gouvernement contenues dans le décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

LE GREFFIER — LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE — Martine BAGUET

[5] Avis n° 67.225/4 du 16 avril 2020, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67225.pdf.

‡LW-GIJUFHBA-GHJFHXV‡