



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.893/2/V

du 3 août 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'déterminant les modalités d'octroi des
compensations financières prévues à l'article 15, alinéa 2, du
décret du 25 avril 2019 relatif au secteur muséal en
Communauté française'

Le 12 juillet 2022, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 26 août 2022, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant les modalités d'octroi des compensations financières prévues à l'article 15, alinéa 2, du décret du 25 avril 2019 relatif au secteur muséal en Communauté française'.

Le projet a été délibéré par la deuxième chambre des vacations le 28 juillet 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 août 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet se donne pour fondement juridique l'article 15 du décret du 25 avril 2019 'relatif au secteur muséal en communauté française', qui prévoit :

« Le musée de la Communauté française ainsi que les musées et pôles muséaux, reconnus ou bénéficiaires de l'une des aides définies au chapitre 5, offrent l'accès gratuit :

1. à tous les visiteurs, le premier dimanche de chaque mois ;
2. aux groupes scolaires, dans les cas et selon le calendrier et les modalités arrêtés par le Gouvernement en conformité avec les objectifs, stratégies et priorité du parcours d'éducation culturelle et artistique.

La gratuité du prix d'entrée pour les groupes scolaires ouvre le droit à une compensation financière accordée selon des modalités arrêtées par le Gouvernement, à condition de proposer lors des visites concernées une médiation culturelle conforme aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique ».

Au regard de cette disposition, le texte en projet appelle l'observation suivante.

Selon l'article 15, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 25 avril 2019, lorsqu'il fixe les cas, le calendrier et les modalités de la gratuité, le Gouvernement doit donc agir « en conformité avec les objectifs, stratégies et priorité du parcours d'éducation culturelle et artistique ».

De même, selon l'alinéa 2 du même article, le droit à la compensation financière pour les musées est subordonné à la condition que ceux-ci proposent « une médiation culturelle conforme aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique ».

Or, la section de législation, a donné le 13 juillet 2022 l'avis n° 71.679/2 sur un avant-projet de décret « relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique ».

Cet avant-projet entend insérer dans le titre IV du livre I^{er} du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire un nouveau chapitre V relatif au « Parcours d'éducation culturelle et artistique ».

L'article 5 de cet avant-projet de décret entend insérer dans ce nouveau chapitre V, un article 1.4.5-2, rédigé comme suit :

« Le parcours d'éducation culturelle et artistique, en abrégé PECA, a pour objectif de permettre à chaque élève, dans une optique de démocratisation culturelle et de développement culturel :

1° d'accéder à la vie culturelle, de rencontrer des œuvres, des artistes et des pratiques culturelles, et de fréquenter des lieux culturels ;

2° d'acquérir des savoirs, des connaissances et des compétences en matière culturelle et artistique, dans une perspective de développement de l'esprit critique et de l'expression personnelle ;

3° d'expérimenter des pratiques culturelles et artistiques, individuelles et collectives, et de prendre une part active dans la vie culturelle ;

4° d'accéder et de participer à la diversité des vies culturelles et artistiques et de se familiariser avec des expressions culturelles provenant de différents horizons, exprimant différentes représentations du monde.

Le parcours d'éducation culturelle et artistique contribue également :

1° à la lutte contre l'échec scolaire par la diversification des pratiques pédagogiques ;

2° à sensibiliser les acteurs de l'enseignement sur l'intérêt d'une démarche culturelle et artistique, continue et plurielle dans sa diversité d'expression et sa dimension interdisciplinaire ;

3° à renforcer et à valoriser les collaborations entre les opérateurs culturels et les acteurs de l'enseignement ».

L'article 17 du même avant-projet de décret se donne pour sa part comme objet d'insérer, dans ce même nouveau chapitre V, un article 1.4.5-13, rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement adopte tous les cinq ans, après avis du Conseil de l'éducation culturelle et artistique, un plan d'actions PECA définissant les stratégies, les objectifs chiffrés, le programme d'actions, et le calendrier de mise en œuvre envisagés pour les cinq ans à venir.

Le plan identifie les publics prioritaires et les actions à mettre en œuvre en priorité et comprend la mise en place de campagnes thématiques. À cet égard, une attention particulière est accordée aux implantations bénéficiaires de l'encadrement différencié conformément au décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité et aux élèves scolarisés dans l'enseignement spécialisé.

§ 2. Le plan d'actions PECA peut être adapté en cours de mise en œuvre, après avis du Conseil de l'éducation culturelle et artistique ».

L'article 37 de ce même avant-projet de décret, entend apporter les modifications suivantes au décret du 25 avril 2019, ce comme suit :

« Dans l'article 1^{er} du décret du 25 avril 2019 relatif au secteur muséal en Communauté française, il est ajouté un 7^o rédigé comme suit :

'8^o Objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique : les objectifs visés à l'article 1.4.5-2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, ainsi que les stratégies, les objectifs, le programme et le calendrier définis dans le plan d'actions visé à l'article 1.4.5-13 du même code'.

Dans l'article 8 du même décret, le paragraphe 1^{er} est complété d'un troisième alinéa rédigé comme suit :

'Les musées reconnus contribuent aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique'.

Dans l'article 11 du même décret, le paragraphe 2 est complété par un troisième alinéa rédigé comme suit :

'Les pôles muséaux reconnus contribuent aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique et s'inscrivent dans les stratégies et priorités définies dans le plan d'actions PECA' ».

Il en résulte qu'à ce stade, et en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, la notion de « parcours d'éducation culturelle et artistique » est dépourvue d'existence juridique.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas comment l'auteur du projet a pu établir celui-ci « en conformité avec les objectifs, stratégies et priorité du parcours d'éducation culturelle et artistique », ni comment les musées pourront proposer « une médiation culturelle conforme aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique ».

Certes, il pourrait le cas échéant se concevoir qu'à défaut d'existence juridique du « parcours d'éducation culturelle et artistique », le Gouvernement peut néanmoins mettre en œuvre l'habilitation que lui confère l'article 15 du décret du 25 avril 2019, sans, par hypothèse, agir en conformité avec les objectifs, stratégies et priorité de ce parcours.

Il reste toutefois que l'interprétation selon laquelle, à défaut de parcours d'éducation culturelle et artistique, l'arrêté en projet ne pourrait être adopté, paraît être celle la plus juridiquement soutenable.

Par conséquent, ne pas attendre, pour adopter l'arrêté en projet, l'adoption et l'entrée en vigueur du décret dont l'avant-projet a fait l'objet de l'avis n° 71.679/2, voire l'adoption, par le Gouvernement, du plan visé à l'article 1.4.5-13, en projet, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, fragilise la légalité de cet arrêté.

C'est sous réserve de cette importante observation que sont formulées les observations particulières suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, le mot « modifié » sera remplacé par le mot « remplacé ».

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3 permet aux musées de facturer des « droits complémentaires » aux groupes scolaires, notamment pour bénéficier d'une « médiation spécifique », « notamment les visites accompagnées, les visites avec audio-guide et les ateliers ».

Sont ainsi visés les services de « médiation culturelle spécifique ».

Cette forme de médiation n'est pas définie autrement que par des exemples, donnés dans la disposition à l'examen.

Par ailleurs, le texte en projet ne définit pas la notion de « médiation culturelle non spécifique » qui est qualifiée de « médiation [culturelle] de base » dans la note au Gouvernement relative au texte en projet, laquelle précise que la médiation culturelle de base « vise uniquement à permettre aux enseignants d'effectuer une visite par eux-mêmes mais n'a pas pour vocation à se substituer aux professionnels de la médiation qui restent les plus à même de répondre à une demande précise de la part des groupes scolaires en termes de visite d'une exposition ».

La section de législation s'interroge sur ce que recouvre concrètement cette notion de « médiation culturelle de base ».

Par conséquent, le texte en projet sera complété par les définitions des notions de « médiation culturelle de base » et de « médiation culturelle spécifique ».

Article 6

L'alinéa 1^{er}, 1^o, prévoit que pour pouvoir prétendre à la compensation financière, les musées doivent notamment « bénéficier d'une reconnaissance en tant que musée, pôle muséal ou bénéficier d'une des aides définies au chapitre 5 du Décret, pour autant que cette reconnaissance ou cette aide ait été octroyée dans le cadre d'une convention pluriannuelle débutant au plus tard au 1^{er} janvier 2023 ».

La question se pose de savoir ce que recouvre la notion de « convention pluriannuelle », et en vertu de quelles dispositions législatives ou réglementaires elle est prévue, imposée et organisée.

Il en va de même des autres dispositions du projet qui se réfèrent à cette notion de « convention pluriannuelle ».

Le respect du principe d'égalité ainsi que la sécurité juridique imposent que soit précisé ce que il y a lieu d'entendre par « convention pluriannuelle » en renvoyant aux dispositions qui imposent et organisent ce type de convention.

Par ailleurs, l'auteur du projet doit être en mesure d'établir les motifs susceptibles de justifier raisonnablement cette exigence, qui, tel que le texte en projet est rédigé, apparaît s'ajouter à la condition, pour un musée, soit d'être reconnu, soit de bénéficier d'une aide visée au chapitre 5 du décret du 25 avril 2019.

L'article 6 sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 7

L'article 7 est rédigé comme suit :

« Sous réserves des crédits budgétaires disponibles, la compensation financière est octroyée annuellement aux musées répondant aux conditions de l'article 6 qui en font la demande, et ce jusqu'à l'échéance de leur convention pluriannuelle.

À l'occasion du prochain renouvellement de leur reconnaissance, les musées doivent intégrer l'accueil gratuit des groupes scolaires dans le projet de budget pluriannuel accompagnant leur demande ».

Quant à la liquidation de la compensation financière annuelle, l'article 10 prévoit également qu'elle intervient « sous réserve de la disponibilité des crédits disponibles ».

Le texte en projet subordonne donc l'allocation et le paiement de la « compensation financière » prévue par le législateur à la disponibilité à cet effet des crédits budgétaires.

Une telle réserve n'est pas admissible au regard de l'article 15, alinéa 2, du décret du 25 avril 2019 qui instaure un droit à la compensation, à la seule condition que le musée concerné assure la gratuité aux groupes scolaires en, proposant, lors des visites concernées une médiation culturelle conforme aux objectifs, stratégies et priorités du parcours d'éducation culturelle et artistique.

Certes, le même alinéa habilite le Gouvernement à définir les modalités de la compensation. Toutefois, dès lors que le législateur a expressément prévu que la gratuité visée « ouvre le droit à la compensation », l'habilitation conférée au Gouvernement ne peut se comprendre que comme portant sur les modalités de calcul et de liquidation de la compensation, et elle ne peut porter atteinte à l'essence même du droit à la compensation en faisant dépendre l'existence et la liquidation de celle-ci de la disponibilité ou non des crédits budgétaires.

Par conséquent, à l'alinéa 1^{er}, les mots « Sous réserves des crédits budgétaires disponibles » seront omis, et à l'article 10, § 1^{er}, les mots « Sous réserve de la disponibilité des crédits budgétaires » seront également omis.

Article 11

Le second « 2° » sera remplacé par « 3° ».

Article 14

L'article 14 se borne à rappeler une règle qui figure déjà à l'article 21 du décret du 25 avril 2019.

Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Par conséquent, l'article 14 sera omis.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Le projet ne contient pas d'article 12. En conséquence, les articles 13 à 15 seront renumérotés 12 à 14.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET