



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.021/4
du 22 mars 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
modification du décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle
gouvernance culturelle’

Le 2 février 2023, 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 modification du décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 mars 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section et Xavier MINY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mars 2023.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dans l'avant-projet, figurent des modalités de calcul de l'indexation des indemnités prévues pour les membres des organes consultatifs qui siègent avec voix délibérative (article 13, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet) ainsi que pour ce qui concerne les subventions octroyées aux fédérations professionnelles (article 59, alinéa 2, de l'avant-projet). Il ressort de la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption de l'avant-projet en troisième lecture que ces dispositions ont été introduites dans l'avant-projet postérieurement à l'adoption de l'avant-projet en deuxième lecture¹.

Il n'apparaît pas du dossier communiqué à la section de législation que ces dispositions ont été soumises à l'avis de l'inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget, conformément, selon le cas, à l'article 42, 1^o, b), et à l'article 33, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire'.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités ainsi requises.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. À l'alinéa 1^{er}, la question se pose de savoir si, aux fins de garantir l'impartialité tant objective que subjective des personnes concernées, il ne conviendrait pas d'envisager, dans la nouvelle définition du « conflit d'intérêt », tant les situations « avérées » que les situations « apparentes », comme le prévoit l'actuel article 1^{er}, 5^o, du décret du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

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

¹ Note au Gouvernement du 19 janvier 2023.

Le 5° en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2. À l'alinéa 6, il paraît peu cohérent de prévoir que deux expressions employées dans la suite du décret, celles d'opérateur culturel et d'opérateur, correspondent à une même définition, à savoir, selon le dispositif en vigueur et non modifié par l'avant-projet, « toute personne physique ou morale dont les activités s'inscrivent dans le cadre des politiques culturelles et qui sollicite dans ce cadre un soutien de la Communauté française ».

Le commentaire de l'article 1^{er} indique à ce propos :

« Par cohérence avec le reste du texte, il est également précisé qu'au sens du décret, les notions d'opérateur et d'opérateur culturel sont équivalentes ».

Si ce souci de cohérence est légitime, la manière de procéder pour assurer cette cohérence nuit à la lisibilité du dispositif en ce qu'elle conduit le destinataire de la règle à s'interroger quant aux raisons pour lesquelles ce dispositif emploie tantôt une expression et tantôt l'autre, et ce spécialement lorsqu'il s'agit de dispositions insérées par l'avant-projet à l'examen.

Ainsi, aux alinéas 10 et 11, le 18°, en projet, emploie la notion d'« opérateur », alors que le 19°, en projet, recourt à la notion d'« opérateur culturel », sans qu'apparaissent les raisons de ces choix terminologiques.

Dès lors que l'intention n'est pas d'attribuer à chacune de ces expressions une portée spécifique, la terminologie employée sera uniformisée, en veillant, d'une part, à ne définir que l'un ou l'autre terme et, d'autre part, à utiliser de façon systématique, dans le dispositif du décret du 28 mars 2019, le terme ainsi choisi chaque fois qu'il s'agit de se référer à celui-ci tel qu'il aura été défini.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

Article 2

La question se pose de savoir s'il ne convient pas, à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 28 mars 2019, de remplacer les mots « Conseil de la Langue française, des langues régionales endogènes et des Politiques linguistiques » par les mots utilisés dans la suite de l'avant-projet, à savoir ceux de « Conseil des Langues ».

La disposition sera revue.

Article 3

L'article 2/1 en projet se borne à faire mention d'un principe exprimé de manière plus explicite par l'article 3, alinéa 3, du décret du 3 avril 2014 'visant à promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs', qui s'énonce comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er} [qui instaure la règle selon laquelle deux tiers au maximum des membres d'un organe consultatif sont du même sexe], les organes consultatifs visés par le décret sur la nouvelle gouvernance culturelle, à l'exception des sessions de travail, ne peuvent comprendre plus de la moitié de membres du même sexe ; en cas de nombre impair, ces organes consultatifs peuvent comprendre un membre de plus de l'autre sexe ».

Selon le commentaire de l'article, cette disposition ne vise effectivement qu'à rappeler l'applicabilité du décret du 3 avril 2014.

Cependant, le commentaire de l'article mentionne également :

« Il est toutefois à noter que le décret du 3 avril 2014 ne s'applique qu'aux membres désignés par le Gouvernement, ce qui exclut les représentants de fédérations ou de tendances politiques. Pour ces dernières, l'exigence de parité s'apprécie au sein de chaque liste de représentant, qui doit comporter un nombre égal d'hommes et des femmes (voir articles 22, § 3 et 36 du décret modifié) ».

Cette affirmation ne trouve pas de justification expresse, en tout cas en des termes non ambigus, dans l'article 3, alinéa 3, du décret du 3 avril 2014, pas plus que dans la combinaison de cette disposition avec les règles prévues par les articles 22, § 3, et 36, du décret du 28 mars 2019.

En conséquence, l'article 2/1 est inutile et sera omis.

Article 4

Il convient d'insérer, pour plus de précision, les mots « tels que visés aux articles 136*bis* à 136*quater* du Code pénal, » entre les mots « guerre » et « établis ».

La même observation vaut pour les articles 58, 62, alinéa 1^{er}, 65 et 66, de l'avant-projet.

Article 5

L'article 4, § 1^{er}, 3^o, en projet, du décret du 28 mars 2019, énonce que « certains membres des commissions d'avis peuvent participer, aux conditions prévues par le présent décret, aux travaux des chambres de concertation ».

Pour mieux saisir la portée de cette disposition et identifier les membres concernés, il convient d'opérer un renvoi aux dispositions spécifiques du décret auxquelles il se réfère.

Article 10

Au regard du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer le quorum minimum à atteindre lors la nouvelle séance de l'organe consultatif. Ce pouvoir ne peut être abandonné au règlement d'ordre intérieur.

Le 2° sera complété en conséquence.

Article 13

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en projet, prévoit ce qui suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, aucune indemnité n'est accordée aux membres qui représentent leur employeur sur leur temps de travail et dont le salaire et les frais de déplacement sont pris en charge par ce dernier ».

La justification de cette différence de traitement, en ce qu'elle aboutit à supprimer le droit à l'indemnité de participation dans le chef des membres salariés qui représentent leur employeur sur leur temps de travail, n'apparaît pas dans le dossier. L'exposé des motifs sera complété afin de justifier de manière circonstanciée cette différence.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'indemnité pour les frais de parcours, il convient d'observer que la portée de la disposition est incertaine : en effet, doit-il en être conclu que les employeurs concernés doivent prendre en charge les frais mentionnés ?

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation et le commentaire de l'article dûment complété.

Article 40

Dans l'article 39 du décret du 28 mars 2019, il est inséré un paragraphe 5 rédigé comme suit :

« Par dérogation à l'article 11, il n'est pas tenu compte des représentants des tendances idéologiques et philosophiques pour le calcul du quorum ».

Il y a néanmoins lieu de tenir compte du fait qu'en vertu de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après « la loi du pacte culturel »),

« [l]es 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 ».

L'article 7 du pacte culturel prévoit à cet égard :

« 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 ».

La question se pose de savoir si, en ne prenant pas en compte les représentants des tendances idéologiques et philosophiques pour le calcul du quorum, l'avant-projet garantit suffisamment une composition des organes concernées, qui soit conforme aux exigences du pacte culturel.

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 51

À l'alinéa 4, il convient de remplacer les mots « Par dérogation à l'article 7, 3°, au cours » par les mots « Par dérogation à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, au cours ».

Article 61

1. À l'alinéa 3, au 8°, en projet, il n'est pas admissible que l'exercice des pouvoirs du Gouvernement soit conditionné par la proposition préalable de l'administration, et ce d'autant moins que pareil dispositif peut être interprété comme empêchant le Gouvernement de s'écarter de la proposition. En toute hypothèse, le pouvoir hiérarchique du Gouvernement sur son administration est incompatible avec ce type de disposition.

En tout état de cause, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le législateur n'a pas à s'immiscer dans l'organisation des services du Gouvernement.

Par conséquent, les mots « sur proposition de l'Administration » seront omis.

2. Au même alinéa 3, la section de législation n'aperçoit pas la portée du 10° en projet qui prévoit une règle qui va de soi.

Cette disposition sera omise.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Lorsqu'une disposition apporte plusieurs modifications à un même article, il convient, dans la phrase liminaire, de mentionner cet article et éventuellement la subdivision concernée si seule celle-ci est modifiée, en indiquant que « [à] l'article [x] du [...], les modifications suivantes sont apportées : » et en énumérant ensuite les différentes modifications apportées ².

Cette observation vaut notamment pour les articles 1^{er}, 5, 13, 15, 20, 21, 23, 25, 29, 30, 32, 35 à 37, 39, 40, 42 à 44, 48 à 53, 55, 56, 59, 61 (*partim*), 62, 63, 67, 68, 72, 74 et 75.

2. Les articles 6 et 7 de l'avant-projet modifient le même article, à savoir l'article 7 du décret du 28 mars 2019, la phrase liminaire de l'article 7 de l'avant-projet faisant indirectement référence à celle de l'article 6 pour l'identification de la disposition modifiée. Mieux vaut dès lors regrouper ces modifications en un seul et même article, en y numérotant les modifications ainsi apportées ³.

La même observation vaut pour les articles 62 à 64.

² *Principes de techniques législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-2-9-1 et F 4-2-9-2.

³ *Ibidem*.

3. Dans la phrase liminaire des articles modificatifs, il y a lieu de faire mention des modifications antérieures et encore en vigueur apportées à la disposition dont la modification est envisagée⁴. Partant, dans la phrase liminaire de l'article 61 de l'avant-projet, il sera fait mention de ce que l'article 96, § 1^{er}, du décret du 28 mars 2019, a été modifié par le décret de la Communauté française du 25 juin 2020 'modifiant le décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle'.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 113 et formule F 4-2-1-9.