

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.814/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre du Budget, de la Culture et des Sports de la Communauté française, le 20 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant création de l'Observatoire des Politiques culturelles", a donné le 20 décembre 2000 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. Le présent avant-projet de décret institue, au sein des services du Gouvernement de la Communauté française, un Observatoire des Politiques culturelles, lequel constitue un service de l'Etat à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité publique de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

Dans son avis 24.180/9 (1), donné le 1er mars 1995, sur un avant-projet de décret portant transformation de l'Office wallon de développement rural (O.W.D.R.) en un service à gestion séparée, la section de législation du Conseil d'Etat indiquait que :

"Si, en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article 140, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, le législateur régional wallon détient bien le pouvoir de déterminer les services administratifs de la Région qui sont appelés à bénéficier du statut de service à gestion séparée, il ne lui appartient, par contre, pas de décider de la création desdits services car celle-ci relève selon l'article 87, §§ 1er et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de la compétence du Gouvernement wallon.

Il s'ensuit que la création par un arrêté du Gouvernement wallon d'une division dénommée "Office wallon de développement rural" doit précéder ou, en tout cas, être concomitante à l'adoption de l'avant-projet de décret.

(1) Conseil régional wallon, session 1994-1995, n° 325/1, pp. 6 et 7.

Il s'ensuit également que la rédaction de l'alinéa 1er de l'article 1er de cet avant-projet de décret doit être revue pour tenir compte de la répartition des compétences entre le législateur et le Gouvernement wallon."

Cette observation vaut également, dans le cas présent, pour la création d'un Observatoire des politiques culturelles par la Communauté française.

En vertu de l'article 140, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, l'intervention du législateur décréteur est requise pour désigner les services soumis au régime envisagé par cette disposition.

Pour le surplus, il appartient au Gouvernement d'arrêter les dispositions régissant l'action des services à gestion séparée (1).

Les dispositions comprises dans l'actuel avant-projet de décret, assurant la création d'un Observatoire, au sein des services du Gouvernement, définissant ses missions et régissant son action, doivent dès lors figurer dans un arrêté du Gouvernement. Il appartient, en effet, au législateur décréteur, ensuite ou concomitamment à l'adoption d'un tel arrêté, de faire bénéficier cet Observatoire du régime

(1) Voy. l'avis 28.117/4, donné le 4 novembre 1998, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française relatif à la création d'un service à gestion séparée mettant en oeuvre la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, Assemblée de la Commission communautaire française, session 1998-1999, n° 71/1, pp. 6 et 7.

prévu par l'article 140, alinéa 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat.

2. L'article 12 de l'avant-projet de décret prévoit que l'Observatoire "mène et développe ses missions en toute indépendance intellectuelle, méthodologique et scientifique" et que "Le Gouvernement fixe le régime d'incompatibilités des membres du personnel de l'Observatoire dans l'exercice de leurs fonctions".

L'article 14 de l'avant-projet énonce toutefois en son alinéa 2 que, "Sans préjudice de l'indépendance de l'Observatoire, qui est prévue à l'article 12 du présent décret, le Comité d'accompagnement fixe les orientations générales des travaux de l'Observatoire" et en son alinéa 5 que "l'Observatoire se soumet aux décisions du Comité d'accompagnement".

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

a) L'article 3, 1° à 5°, de l'avant-projet confie à l'Observatoire diverses missions d'étude, de recherche, d'analyse, de recommandation et d'observation en matière culturelle.

Par leur nature même, ces missions ne peuvent s'exercer que dans des conditions d'indépendance. Il en résulte dès lors nécessairement, nonobstant le lien statutaire qui unit les membres du personnel de cet Observatoire

.../...

au Gouvernement de la Communauté française (1), qu'une pareille indépendance doit leur être octroyée (2).

En conséquence, pour ce qui concerne ces missions, l'article 14, alinéa 2, devrait être lu comme restreignant les compétences de ce Comité par son obligation de respecter strictement l'indépendance de l'Observatoire, les "orientations générales" qui y sont visées ne pouvant en aucun cas concerner le contenu des travaux de cet organisme (3). Ce n'est en effet que dans cette interprétation que l'alinéa 5 de cette disposition soumettant l'Observatoire aux décisions du Comité d'accompagnement pourrait se concilier avec l'indépendance dont dispose l'Observatoire dans l'accomplissement de ces missions-là.

b) L'article 3, 6° et 7°, de l'avant-projet confie à l'Observatoire des missions qui, par leur nature, n'impliquent pas la reconnaissance d'un statut d'indépendance, comme celles dont il est question ci-avant. Il s'agit au contraire de missions relevant de choix d'opportunité, pour lesquelles l'octroi d'un pareil statut serait incompatible avec les règles d'attribution des pouvoirs constitutionnels et le principe de la responsabilité politique des Gouvernements devant les assemblées législatives.

(1) Voy. les articles 9 et 10 de l'avant-projet.

(2) Le lien statutaire ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'une indépendance fonctionnelle dans d'autres hypothèses, comme par exemple celle des enseignants des universités communautaires, des professions médicales dans l'administration, etc.

(3) Ces "orientations" pourraient concerner par exemple l'objet des études, les priorités de leur mise en oeuvre ou les questions à examiner.

A défaut, l'Observatoire exercerait des compétences appartenant au Gouvernement de la Communauté française sans assumer de responsabilité politique. En conséquence, l'avant-projet de décret devra être fondamentalement revu dans la mesure où il entend attribuer à l'un de ses services une compétence qu'il appartient au Gouvernement de mettre en oeuvre.

Si une relative indépendance peut ainsi être reconnue aux membres du personnel du Gouvernement qui, en vertu des articles 9 et 10 de l'avant-projet, sont mis à la disposition de l'Observatoire dans le cadre des missions visées à l'article 3, 6° et 7°, de l'avant-projet, celles-ci doivent toutefois être exercées dans le cadre du principe hiérarchique caractéristique de la relation entre les membres de l'administration et les autorités politiques responsables. Dans ce contexte, la relation entre l'indépendance qui est reconnue en l'espèce au personnel de l'Observatoire par l'article 12, alinéa 1er, et l'article 13, alinéa 2, *in limine*, et les pouvoirs attribués au Comité d'accompagnement à l'égard de ce personnel par l'article 13, alinéa 2, *in limine*, et alinéa 5, en ce qui concerne ces missions ne peut se prêter à l'interprétation neutralisante proposée ci-dessus à l'égard des missions visées à l'article 3, 1° à 5°, de l'avant-projet (sub a, *in fine*).

c) En conclusion, ces dispositions devraient être réécrites pour en éclaircir le sens à la lumière des observations énoncées ci-avant et pour éviter que de mêmes textes se prêtent à des interprétations différentes selon leur champ d'application.

.../...

3. En vertu de l'article 5 de l'avant-projet, l'Observatoire peut établir les collaborations nécessaires à l'accomplissement de ses missions, notamment "avec tout organisme international".

Même dans le cadre des missions qui peuvent être exercées dans des conditions d'indépendance (1), celles-ci n'autorisent pas l'Observatoire à prendre dans ce contexte des initiatives qui méconnaîtraient le treaty-making power du Gouvernement de la Communauté française ou qui violeraient les engagements internationaux pris par la Communauté.

En effet, en vertu de l'article 167, § 3 de la Constitution, les Gouvernements de Communauté et de Région concluent les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil.

Les missions de l'Observatoire, qui constitue un service administratif de la Communauté, ne pourront dès lors être mises en oeuvre que dans le respect des engagements internationaux de celle-ci. Il ne peut établir de "collaborations" avec d'autres organismes internationaux que sous l'autorité et le contrôle du Gouvernement qui en assure la responsabilité politique devant le Conseil de la Communauté française.

(1) Voy., ci-dessus, le n° 2. a).

4. a) Dès lors que l'auteur de l'avant-projet vise à confier au comité d'accompagnement une mission de contrôle des travaux de l'Observatoire, la création de ce comité ne peut être l'oeuvre du législateur. En effet, il ne lui appartient pas de confier des missions aux services du Gouvernement, ni en conséquence d'organiser l'orientation et l'exercice de ses tâches par un tel service.

Toutefois, le Gouvernement ne pourrait imposer la présence de membres du Conseil de la Communauté française au sein de ce comité. Il peut tout au plus les inviter à en faire partie.

b) Dans la mesure où le comité d'accompagnement orientera et exercera un contrôle sur l'activité de l'Observatoire qui mènera notamment une mission de recommandation relative à la politique culturelle, ce comité doit être considéré comme un organe consultatif, visé par l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

A cet égard, l'auteur de l'avant-projet veillera à ce que la composition de ce comité s'avère conforme aux exigences de cette disposition.

Le paragraphe 5 de l'article 15 de l'avant-projet est inutile, car l'article 3, § 1er, de la loi du 16 juillet 1973 précitée prévoit déjà que les utilisateurs et les tendances idéologiques et philosophiques sont associés à la mise en oeuvre de la politique culturelle "pour autant

.../...

qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment" (1).

c) Quant à la représentation du Conseil de la Région wallonne et de l'Assemblée de la Commission communautaire française au sein du comité d'accompagnement, celle-ci peut être, indépendamment de toute critique qui pourrait être formulée au regard de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, assurée d'une manière indirecte par la présence d'un ou plusieurs membres de chaque groupe politique du Conseil de la Communauté française.

(1) Voy. en ce sens l'avis 24.949/9 du 25 mars 1996 sur un avant-projet de décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, CF session 1995-1996, n° 104/1, p. 40.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé,

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN