



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.913/4
du 21 septembre 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘visant à soutenir l'éducation culturelle extrascolaire’

Le 13 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture et du Sport, de l'Emploi et des Médias de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 29 août 2022, sur un avant-projet de décret 'visant à soutenir l'éducation culturelle extrascolaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 septembre 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 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°, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Parmi les matières culturelles visées à l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la Constitution, l'avant-projet à l'examen s'inscrit, d'une part, dans les matières de l'éducation permanente et l'animation culturelle et des loisirs (chapitre 2) et, d'autre part, dans la formation parascolaire (chapitre 3), mentionnées à l'article 4, 8°, 10° et 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

L'article 4, 8° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a succédé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 8° et 10°, 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'¹.

L'avant-projet règle donc des matières culturelles au sens que recevait cette notion dans l'article 2, alinéa 1^{er}, 8° et 10°, de la loi du 21 juillet 1971 avant son abrogation, et au sens que lui donne l'article 4, 8° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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

¹ Selon l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 21 juillet 1971 (*Doc. parl.*, Sénat, 1970-1971, n° 400, pp. 4 et 6),

« Les précisions données pour chaque matière culturelle dans le commentaire qui suit n'ont [...] qu'une valeur exemplative.

[...]

8° 'L'éducation permanente et l'animation culturelle' comprend tout ce qui contribue à l'épanouissement culturel des adultes au sens large comme les associations créées par la libre initiative des citoyens, les conférences, les cours, les institutions de formation familiale, sociale et civique, l'organisation du développement communautaire, mais l'exclusion de l'enseignement au sens traditionnel.

[...]

10° Pour la rubrique 'les loisirs et le tourisme', il y a lieu de considérer les loisirs dans un sens large, sans tenir compte du moment où ils se situent (après la journée de travail, pendant les week-ends ou les vacances) ; ils comprennent entre autres les prestations artistiques non professionnelles (théâtre, musique, arts plastiques, etc.), les passe-temps qu'ils soient technique, scientifique ou artistique, [...] ; cette compétence comprend la fixation des conditions d'octroi de subsides et de prix, la création d'institutions, l'encouragement à la formation du personnel nécessaire, etc.

[...] ».

Il s'ensuit qu'il entre dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après « la loi du Pacte culturel »), ainsi circonscrit aux termes de son article 2, alinéa 1^{er} :

« Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels [...] ».

La loi du Pacte culturel énonce plusieurs principes relatifs à la « participation à l'élaboration de la politique culturelle » (chapitre III – articles 6 et 7) et aux « garanties relatives à l'activité culturelle des autorités publiques et des organismes culturels » (chapitre V – articles 10 à 12).

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 reproduit ci-avant 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* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé ², il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles

² Voir notamment l'avis n° 64.267/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 31 août 2018 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108 MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 [juin] 2005 relative aux communications électroniques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 280/1, pp. 7 à 12 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64267.pdf>, l'avis n° 64.296/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 25 février 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 21 décembre 2018 entre la Communauté flamande et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de la radiofréquence Brussegem 95.2 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 283/1, pp. 7 à 11 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64296.pdf> et l'avis n° 68.783/2 donné le 4 février 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 59 du 11 février 2021 'relatif au soutien des centres de rencontres et d'hébergement dans le cadre de la seconde vague de la crise sanitaire de la COVID-19', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68783.pdf>.

doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis dans ces matières, leur consultation constituant une formalité préalable à caractère obligatoire.

En l'espèce, il n'apparaît pas à la lecture du dossier transmis à la section de législation que l'avant-projet a été soumis à l'avis d'un organe dont la composition répond aux exigences de la loi du Pacte culturel.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

3. Selon l'article 6 de l'avant-projet, les organismes qui perçoivent un subside de fonctionnement annuel conformément au décret en projet, à savoir les ateliers créatifs et les ateliers créatifs spécialisés visés dans le chapitre 2, sont considérés, parallèlement, comme étant reconnus par la Communauté germanophone conformément à la loi du Pacte culturel.

Les articles 18 et 21 de l'avant-projet prévoient que des subsides pour frais de personnel peuvent être alloués par le Gouvernement, celui-ci étant chargé par l'article 22 de fixer le montant des subsides pour frais de personnel et les modalités du subventionnement.

Or, l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte culturel dispose :

« Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents ;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées ».

Au regard de cette règle, l'article 18 de l'avant-projet, en ce qu'il érige en faculté l'octroi de subsides pour frais de personnel à des organismes reconnus, n'est pas admissible et sera donc revu.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 7

De l'accord de la fonctionnaire déléguée, au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots « en outre » seront omis.

Article 9

De l'accord de la fonctionnaire déléguée, à l'alinéa 2, les mots « conditions de soutien » seront remplacés par les mots « critères de soutien ».

Article 26

De l'accord de la fonctionnaire déléguée, à l'alinéa 3, les mots « conditions minimales mentionnées à l'alinéa 1^{er} » seront remplacés par les mots « critères mentionnés à l'alinéa 2 ».

Article 28

Il convient de remplacer les mots « décret du 5 juillet 2007 » par les mots « décret du 7 mai 2007 ».

Article 32

De l'accord de la fonctionnaire déléguée, au paragraphe 3, alinéa 2, les mots « à l'article 14 » seront remplacés par les mots « au chapitre 3 ».

Article 38

1. De l'accord de la fonctionnaire déléguée, au paragraphe 1^{er}, les mots « à l'article 16, § 2 » seront remplacés par les mots « aux articles 16, § 2, alinéa 2, et 17, § 2, alinéa 2 ».

2. Selon le commentaire de l'article 11 de l'avant-projet,

« [l]es ateliers créatifs ainsi que les ateliers créatifs spécialisés soumettent les demandes de reconnaissance pour le 31 mars 2023. De ce fait, la première période de soutien ne pourra commencer qu'en 2024 (voir la disposition transitoire de l'article 38) ».

Le commentaire de l'article 43 fait également mention de ce que

« [l]es ateliers créatifs ainsi que les ateliers créatifs spécialisés soumettent les demandes de reconnaissance pour le 31 mars 2023 ».

Or, ni l'article 43 ni aucune autre disposition de l'avant-projet ne contient une pareille disposition transitoire.

Il y a dès lieu d'insérer une disposition transitoire afin de permettre l'introduction d'une demande le 31 mars 2023 au plus tard et, par voie de conséquence, de compléter l'article 43, alinéa 2, de l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET