

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.490/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse de la Communauté française, le 16 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les critères et modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales", a donné le 12 juin 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Irrecevabilité partielle de la demande d'avis

L'article 7 de l'arrêté en projet dispose comme suit :

"L'application du présent arrêté fera l'objet d'un avis du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, visé à l'article 133 du décret [du 27 février 2003 sur la radiodiffusion], et formulera, s'il échet, au Gouvernement, toute recommandation utile pour son application. Cet avis sera rendu avant le 1^{er} octobre 2008 et portera sur les années 2006 et 2007."

Cette disposition a pour objet de solliciter l'avis du Collège d'autorisation et de contrôle, avis unique, portant sur un objet déterminé relatif à une période déterminée, et devant être donné avant le 1^{er} octobre 2008.

Par conséquent, l'article 7 de l'arrêté en projet n'a vocation qu'à s'appliquer une seule fois à l'égard d'une instance déterminée et il épuisera ces effets par cette seule et unique application.

Il n'instaure donc pas de règle générale et abstraite applicable à un nombre indéterminé ou indéterminable de cas.

L'article 7 du projet ne revêt dès lors pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Il ne doit donc pas être soumis à la consultation de la section de législation du Conseil d'État.

Cette disposition ne sera pas examinée.

Formalités préalables

En tant qu'il organise le régime des subventions aux télévisions locales, notamment les critères et modalités d'octroi de ces subventions, le dispositif en projet institue un régime d'aides d'État au sens de l'article 87 du Traité instituant les Communautés européennes, signé à Rome le 25 mars 1957, dont il incombe à l'auteur du projet d'informer la Commission européenne en vertu du paragraphe 3 de cette disposition.

Certes, comme il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État avec la demande d'avis qui lui a été adressée en son temps sur le projet devenu le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, les autorités de la Communauté française ont, à l'époque, informé la Commission européenne du dispositif législatif alors en projet, relatif au régime de subventionnement des télévisions locales.

La décision de la Commission européenne sur cette question mentionne notamment ce qui suit :

"Dans le cas d'une appréciation ex-ante, la Commission ne peut évaluer un comportement anticoncurrentiel qui pourrait entraîner une surcompensation [des coûts nets du service public], mais il convient de faire en sorte qu'un mécanisme de contrôle adéquat soit institué pour prévenir précisément cette surcompensation.

Dans le cas d'espèce, les coûts du service public sont calculés ex-post conformément au principe établi dans la communication sur la radiodiffusion. Par télécopie du 5 février 2002, les autorités belges ont explicitement confirmé qu'elles appliqueraient les principes de proportionnalité établis dans cette communication [...]. La Commission considère que ce mécanisme de contrôle doit permettre de veiller à ce que la subvention soit proportionnée, qu'elle ne dépasse pas les coûts nets du service public ⁽¹⁾ et n'ait pas d'effet de débordement sur les marchés."

Pour le motif et à la condition ainsi exprimés, la Commission a conclu

"qu'il n'y a pas d'aide incompatible dans la compensation des coûts de service public des télévisions locales".

⁽¹⁾ Aux termes du point 57 de la communication [...] [de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État], aux fins du calcul des coûts nets, il y a lieu de prendre en considération également les autres recettes directes ou indirectes tirées de la mission de service public en appréciant la proportionnalité de l'aide.

Le texte en projet entend définir, entre autres, les critères d'octroi des subventions aux télévisions locales.

Toutefois, aucune disposition de l'arrêté en projet ne met en place un mécanisme de contrôle permettant de garantir la proportionnalité de la subvention octroyée et le respect du principe qui figure au point 57 ⁽²⁾ de la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État ⁽³⁾, selon lequel, aux fins du calcul des coûts nets du service public, il y a lieu de prendre en considération également les autres recettes directes ou indirectes tirées de la mission de service public en appréciant la proportionnalité de l'aide.

Par ailleurs, les dispositions du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion relatives aux télévisions locales ont été, pour partie certes, modifiées par le décret du 22 décembre 2005.

Dans ce contexte, dès lors que, d'une part, la décision de la Commission sur le projet devenu le décret du 27 février 2003, était subordonnée à une condition précise, dont il convient de s'assurer qu'elle est effectivement remplie par le texte en projet, qui entend mettre en oeuvre ce décret, et que, d'autre part, le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les télévisions locales relevant de la compétence de la Communauté française, a, entre temps, fait l'objet de certaines modifications, il est recommandé de notifier le texte en projet à la Commission européenne.

⁽²⁾ Point auquel, comme déjà mentionné, la Commission se réfère expressément dans sa décision reproduite par extrait ci-avant.

⁽³⁾ Communication (2001/C 320/04), J.O.C.E. n° C320 du 15 novembre 2001, pp. 0005 à 0011.

Examen du projet

Dispositif

Article 2

1. Le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen ainsi que son paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 5°, se bornent à rappeler des règles qui résultent déjà de l'article 74, §§ 1^{er} et 3, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion.

Il en va de même du paragraphe 2, alinéa 2, dans la mesure où il impose de présenter au Ministre les documents requis "au plus tard le 30 avril de l'année d'octroi".

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 laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Le texte en projet sera revu de manière à ne pas rappeler la teneur des dispositions précitées.

2. L'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté en projet subordonne l'octroi de la subvention à la télévision locale à la présentation par celle-ci d'"un rapport effectué par un membre, personne physique ou morale, de l'Institut des réviseurs d'entreprises ou par un expert comptable sur le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité au regard des dispositions légales et des statuts".

Ce faisant, cette disposition subordonne l'octroi de la subvention à une condition qui n'est pas prévue par l'article 74, § 3, du décret précité du 27 février 2003 et méconnaît dès lors cette disposition.

Au paragraphe 2, alinéa 2, de la disposition à l'examen, le 2° sera donc omis.

Article 4

1. À l'alinéa 1^{er}, 2°, la référence à l'article 2 est erronée, il faut lire l'article 3, § 1^{er}, 1°.

2. L'alinéa 2 de la disposition à l'examen dispose comme suit :

"Le forfait visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, est adapté annuellement pour la première fois en 2008 sur la base de l'indice 1.1.2006 = 100 en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ordinaire défini par la loi du 2 août 1971."

Cette disposition limite l'indexation qu'elle prévoit au forfait visé à l'alinéa 1^{er}, 1°, et dispose de surcroît que cette indexation sera appliquée pour la première fois en 2008.

Ce faisant, elle méconnaît l'article 74, § 4, du décret précité du 27 février 2003, modifié par le décret du 22 décembre 2005, selon lequel :

"La totalité des subventions de fonctionnement des télévisions locales est adaptée annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation ordinaire tel que défini par la loi du 2 août 1971."

L'alinéa 2 de la disposition à l'examen sera donc omis.

Article 5

La disposition à l'examen prévoit le paiement de subventions de fonctionnement provisionnelles en début d'année, avant la présentation au ministre compétent, par la télévision locale, des documents requis par l'article 2 de l'arrêté en projet.

.../...

Un tel système ne peut être admis.

Il méconnaît en effet l'article 74, § 3, du décret précité du 27 février 2003, selon lequel "l'octroi des subventions est subordonné à la présentation au ministre qui a l'Audiovisuel dans ses attributions, au plus tard le 30 avril, du rapport d'activité visé à l'article 66, 14°, du bilan et du compte d'exploitation de l'exercice écoulé ainsi que d'une grille de programmes et d'un projet de budget pour l'exercice suivant", documents qui sont précisément visés à l'article 2 du projet.

L'article 74, § 3, précité, ne prévoit aucune exception à la condition qu'il impose.

Par conséquent, aucune subvention ne peut être octroyée, ni a fortiori payée, fût-ce à titre provisionnel, avant que les documents requis aient été transmis.

La disposition à l'examen sera par conséquent omise.

Annexe

1. Le point IV.7 de l'annexe intitulé "programmes en projet", et le point XI de l'annexe, intitulé "perspectives", qui a trait à la grille de programme "pour l'année à venir", aux "projets en développements" et au "budget prévisionnel pour l'année à venir", n'ont pas leur place dans un document ayant pour objet de contenir un "rapport d'activité annuel".

Par ailleurs, dans la mesure où il a trait à la grille de programme et au budget prévisionnel "pour l'année à venir", le point XI de l'annexe se borne purement et simplement à rappeler des règles qui résultent déjà de l'article 74, § 3, du décret précité du 27 février 2003, ce qui ne peut être admis, pour les raisons exposées à l'observation 1 relative à l'article 2 du projet.

Les points IV.7. et XI seront donc omis.

.../...

2. Le point XII de l'annexe, intitulé "transparence", n'a pas non plus sa place dans un "rapport d'activité". Il se borne en outre à rappeler une obligation qui découle directement de l'article 6, § 3, du décret précité du 27 février 2003.

Il doit également être omis.

Observation finale

Dans l'arrêté en projet, il y a lieu de remplacer le code monétaire ISO "EUR" par le mot "euro" en toutes lettres et, le cas échéant, de l'accorder.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN