

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.402/2/V
DU 14 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française et la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse de la Communauté française, le 16 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant création du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française", a donné 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 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 ci-après.

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen "vise à fonder un large et ambitieux dispositif public d'éducation aux médias en Communauté française de Belgique au bénéfice de chaque citoyen et de chaque citoyenne".

Le dispositif mis en place consiste en la création d'un Conseil supérieur de l'éducation aux médias et la reconnaissance de centres de ressources en éducation aux médias, auxquels sont apportés des moyens humains et financiers ⁽¹⁾, l'attribution d'une "Reconnaissance d'intérêt pédagogique en éducation aux médias" à des "initiatives, actions, expériences, outils pédagogiques, recherches ou évaluations menés ou réalisés en matière d'éducation aux médias ou en son nom en Communauté française" ⁽²⁾ et le financement d'initiatives d'éducation aux médias portant sur la presse quotidienne ⁽³⁾, la visite gratuite par les journalistes professionnels ⁽⁴⁾, la programmation à prix réduits de films dans les salles de cinéma et la réalisation d'outils pédagogiques destinés à accompagner ces films ⁽⁵⁾ et le soutien à des projets scolaires locaux d'éducation aux médias ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Titres II et III de l'avant-projet de décret.

⁽²⁾ Articles 5 à 7 de l'avant-projet de décret.

⁽³⁾ Article 26 de l'avant-projet de décret.

⁽⁴⁾ Article 27 de l'avant-projet de décret.

⁽⁵⁾ Article 28 de l'avant-projet de décret.

⁽⁶⁾ Article 29 de l'avant-projet de décret.

Formalité préalable

Le financement de certaines initiatives d'éducation aux médias ⁽⁷⁾ est de nature à pouvoir être qualifié de régime d'"aides d'État" au sens de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne. En vertu de l'article 88, § 3, de ce traité, la Commission européenne doit être informée, en temps utile ⁽⁸⁾ pour présenter ses observations, de tout projet tendant à instituer ou à modifier de telles aides. L'appréciation de la compatibilité des aides d'État avec le droit européen est en effet une compétence exclusive de la Commission à laquelle il appartient, notamment, d'apprécier si l'aide envisagée entre dans les prévisions de l'article 87, § 3, du traité.

D'après les informations communiquées par le délégué de la Ministre-Présidente, le régime envisagé n'a pas été soumis à la Commission.

Il conviendra de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Observations générales

I. Respect de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques et des articles 10, 11 et 24 de la Constitution

D'une part, l'éducation aux médias telle que conçue par l'avant-projet de décret relève essentiellement des matières culturelles auxquelles s'applique la loi du 16 juillet 1973 précitée. L'avant-projet de décret doit dès lors respecter les différentes exigences de cette loi, notamment le principe d'égalité consacré par l'article 1^{er}, le principe

⁽⁷⁾ Notamment le financement des initiatives d'éducation aux médias portant sur la presse quotidienne et sur la programmation à prix réduit de films dans les salles de cinéma.

⁽⁸⁾ En règle générale, le projet doit être notifié lorsqu'il est "concrétisé dans un texte au cours du stade qui précède le dépôt sur le bureau des chambres législatives" en l'occurrence sur le bureau du Parlement de la Communauté française (J. MEGRET, J.-V. LOUIS, D. VIGNES et M. WAELBROECK, Le droit de la Communauté économique européenne, Volume 4, Concurrence, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972, p. 396).

de légalité dans l'octroi des subsides prévu par l'article 10 et renforcé par l'article 11, ainsi que les exigences en matière de composition et fonctionnement des organes consultatifs prévues par l'article 7.

D'autre part, en ce que les bénéficiaires du système de financement mis en place sont, directement ou indirectement, des établissements d'enseignement, l'avant-projet de décret doit aussi satisfaire aux exigences de l'article 24 de la Constitution ⁽⁹⁾ et plus particulièrement respecter les principes d'égalité et de légalité des paragraphes 4 et 5 de cet article.

Le principe d'égalité et de non-discrimination reconnu par les deux normes supérieures précitées, découle en outre des articles 10 et 11 de la Constitution.

Compte tenu des exigences mentionnées ci-dessus, l'avant-projet de décret appelle les observations suivantes.

1. Le Conseil supérieur de l'Éducation aux médias créé par l'article 3 du décret en projet participe à la mise en oeuvre de la politique culturelle de la Communauté française. Il doit dès lors, en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 précitée, être composé 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 utilisateurs se réclamant d'une même tendance. L'alinéa 2 du même article prévoit en outre que les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité.

L'article 8 du décret en projet, qui fixe la composition du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias, sera réexaminé à la lumière de la présente observation.

Par ailleurs, il y a lieu de prévoir, parmi les règles de fonctionnement arrêtées par le décret, la possibilité de déposer une note de minorité.

⁽⁹⁾ Voir l'avis 39.669/4, donné le 6 février 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 24 mars 2006 relatif à la mise en oeuvre, à la promotion et au renforcement des collaborations entre la Culture et l'Enseignement (*Doc.*, P.C.F., 2005-2006, n/ 226/1, p. 32).

2. Les articles 20, alinéa 3, 26, 27 et 28 de l'avant-projet de décret désignent nommément les bénéficiaires du financement prévu pour l'organisation de certaines initiatives d'éducation aux médias.

L'article 20, alinéa 3, prévoit de reconnaître comme centres de ressources en éducation aux médias, à partir du 1^{er} janvier 2008 et pour une période de cinq ans, l'asbl "Média Animation", l'asbl "Centre audiovisuel Liège" et le "Centre d'autoformation et de formation continuée de l'enseignement organisé par la Communauté française".

L'article 26 prévoit de financer "les journaux francophones de Belgique sprl" pour l'organisation d'une initiative d'éducation aux médias portant sur la presse quotidienne ⁽¹⁰⁾.

L'article 27 prévoit le financement de "l'Association des Journalistes professionnels asbl" afin de coordonner l'initiative d'éducation aux médias portant sur la visite gratuite de journalistes professionnels dans des établissements scolaires, des services prenant en charge les élèves en décrochage scolaire, des écoles de devoirs et des centres d'alphabétisation.

L'article 28 prévoit de financer "Les Grignoux asbl" pour l'organisation d'une initiative culturelle d'éducation aux médias portant sur la programmation à prix réduits de films dans les salles de cinéma et sur la réalisation d'outils pédagogiques destinés à accompagner ces films.

⁽¹⁰⁾ Bien que l'article 26, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret précise qu'il s'agit, "notamment", de la société privée à responsabilité limitée "les Journaux francophones de Belgique", il semble que cette société est l'unique bénéficiaire du financement prévu. En effet, il ressort de l'article 26, § 4, que seule cette société est tenue d'établir un rapport annuel décrivant ses activités, de mettre à disposition de la Communauté française et de la Cour des Comptes les pièces justificatives de ses dépenses et les documents généraux et comptables nécessaires au contrôle de l'emploi des crédits qui lui sont attribués en vue d'organiser l'initiative d'éducation aux médias portant sur la presse quotidienne et de rembourser la partie non justifiée du financement obtenu.

Le système de subventionnement ⁽¹¹⁾ mis en place par les dispositions précitées suscite les observations suivantes.

2.1. Afin de respecter le principe d'égalité, il convient non pas de désigner nommément le ou les bénéficiaires du subventionnement, mais d'indiquer les conditions d'octroi de ce subventionnement ainsi que les critères objectifs permettant de sélectionner le ou les bénéficiaires si plusieurs demandeurs remplissent les conditions définies et sollicitent également ce subventionnement ⁽¹²⁾.

2.2. À cet égard, dans la mesure où les articles 20, alinéa 3, 26, 27 et 28 de l'avant-projet de décret s'adressent à des opérateurs culturels, il conviendra de veiller au respect du principe de légalité des articles 10 et 11 de la loi du 16 juillet 1973 précitée ⁽¹³⁾.

Selon l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 précitée,

"Les règles d'agrégation et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique.

En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget."

⁽¹¹⁾ L'avant-projet de décret n'utilise pas expressément la notion de subvention. Il y a toutefois lieu de considérer que le financement des initiatives d'éducation aux médias consiste en l'octroi de subventions, eu égard aux bénéficiaires du financement et aux modalités relatives au contrôle de "l'emploi des crédits".

⁽¹²⁾ Voir notamment l'avis 42.491/2, donné le 4 avril 2007, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 1^{er} février 2007 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Commission communautaire française relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant et à la collaboration entre les Centres de technologies avancées et les Centres de référence professionnelle" (*Doc.*, P.C.F., 2006-2007, n/ 435/1, p. 24).

⁽¹³⁾ Voir notamment l'avis 39.669/4 précité (*Doc.*, P.C.F., 2005-2006, n/ 226/1, p. 35).

L'article 11 de la même loi, qui renforce les exigences de l'article 10 précité, 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.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas."

Cette dernière disposition trouve à s'appliquer "lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle". Or, tel est le cas, en l'espèce, de chacune des initiatives d'éducation aux médias prévues par les articles 26, 27, 28 du décret en projet. Celles-ci doivent en effet être organisées à destination de l'ensemble du public concerné de la Communauté française, qu'il s'agisse des établissements scolaires de l'enseignement fondamental et secondaire, des services prenant en charge les élèves en décrochage scolaire, des écoles de devoirs, des centres d'alphabétisation ou encore des associations d'éducation permanente actives dans le domaine de l'éducation aux médias.

3. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en oeuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le Gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées ⁽¹⁴⁾.

À cet égard, l'avant-projet de décret suscite les observations suivantes.

3.1. L'article 5 de l'avant-projet de décret habilite le Conseil supérieur de l'Éducation aux médias à attribuer une "reconnaissance d'intérêt pédagogique en éducation aux médias". Cette habilitation pose deux difficultés au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Si la Cour constitutionnelle admet qu'en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, un pouvoir d'exécution soit attribué à d'autres autorités que le Gouvernement, cette dérogation à l'article 108 de la Constitution et à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est toutefois justifiée par le souci de préserver la liberté d'enseignement. Tel n'est pas le cas s'agissant, comme en l'espèce, de l'octroi d'un pouvoir de décision au Conseil supérieur de l'Éducation aux médias, celui-ci n'étant pas un établissement scolaire. Afin de mieux assurer la compatibilité de l'article 5 de l'avant-projet avec l'article 20 de la loi spéciale précitée, il conviendrait de ne conférer au Conseil supérieur qu'un pouvoir d'avis ou, à tout le moins, de soumettre ses décisions à l'approbation du Gouvernement ⁽¹⁵⁾.

Par ailleurs l'article 5 doit définir lui-même les critères qui doivent être pris en compte pour l'attribution de la reconnaissance.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple l'arrêt n/ 17/2006 de la Cour d'arbitrage du 1^{er} février 2006, B.5.2.

⁽¹⁵⁾ Voir à ce propos l'avis 42.219/2, donné le 12 mars 2007, sur un avant-projet de décret "relatif au programme prioritaire de travaux en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé et de l'enseignement secondaire de promotion sociale, de l'enseignement artistique et à horaire réduit, des centres psycho-médico-sociaux ainsi que des internats de l'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire et spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française".

3.2. En ce qui concerne la reconnaissance des centres de ressources en éducation aux médias, l'avant-projet de décret doit être complété afin qu'y soient déterminés les éléments essentiels relatifs à la procédure de désignation et les critères de sélection des bénéficiaires.

3.3. L'article 29 de l'avant-projet de décret à l'examen prévoit de consacrer des crédits pour l'organisation annuelle d'une initiative d'éducation aux médias portant sur le soutien de projets scolaires locaux d'éducation aux médias organisés à destination des élèves de l'enseignement fondamental et secondaire. Le mécanisme mis en place consiste à lancer un appel à projet aux établissements d'enseignement concernés et à charger le Conseil supérieur de l'Éducation aux médias de proposer une sélection des projets – en tenant compte des critères fixés à l'article 29, § 3 – et une répartition des moyens entre les projets sélectionnés au ministre, lequel "affecte" les moyens aux différents établissements d'enseignement sélectionnés.

Compte tenu de l'article 24, § 5, de la Constitution, l'article 29 de l'avant-projet de décret doit être revu afin d'établir les éléments essentiels qui déterminent le montant de la subvention, son taux ou son mode de calcul, les règles essentielles d'octroi de celle-ci ainsi que les critères de sélection des établissements et des projets qui bénéficieront de la subvention au cas où les crédits budgétaires disponibles ne permettent pas de satisfaire toutes les demandes introduites.

3.4. Les différentes initiatives d'éducation aux médias prévues par les articles 26, 27 et 28 de l'avant-projet de décret ont pour principaux destinataires les établissements d'enseignement fondamental et secondaire organisés et subventionnés par la Communauté française. Tous les établissements scolaires concernés sont susceptibles de pouvoir demander à bénéficier de ces initiatives. Il y a lieu dès lors de veiller à ce que, dans l'hypothèse où ces initiatives ne pourraient pas être organisées au bénéfice de tous les établissements d'enseignement demandeurs et où, par conséquent, des choix devraient être effectués par les organisateurs de ces initiatives, ces choix s'opèrent selon des critères objectifs.

II. Respect du principe d'annualité budgétaire

L'avant-projet de décret impose le montant minimum des crédits budgétaires qui doivent être consacrés au financement des différentes composantes du dispositif ainsi mis en place ⁽¹⁶⁾. Il prévoit en outre l'indexation annuelle des montants de ces crédits ⁽¹⁷⁾ et, en ce qui concerne plus particulièrement les crédits consacrés au financement du Conseil supérieur de l'éducation aux médias et des centres de ressources en éducation aux médias, impose la création d'allocations de base spécifiques dans le budget général des dépenses ⁽¹⁸⁾.

Sur ce plan, l'avant-projet de décret appelle l'observation suivante au regard du principe de l'annualité budgétaire.

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir.

⁽¹⁶⁾ Articles 17, 25, 26, § 1^{er}, 27, § 1^{er}, 28, § 1^{er}, et 29, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret.

⁽¹⁷⁾ Idem.

⁽¹⁸⁾ Articles 17, alinéa 3, et 25, alinéa 4 de l'avant-projet de décret.

Les dispositions en projet ne répondent pas à ce principe puisqu'elles lient le législateur budgétaire pour l'avenir dans la mesure où, méconnaissant ce principe de l'annualité budgétaire, elles auraient pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement ⁽¹⁹⁾.

III. Contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions

Les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991 et les arrêtés pris en vertu de celles-ci sont applicables à la Communauté française sans que celle-ci puisse y déroger, sauf pour mettre en place un régime plus strict. De même, la Communauté française n'est pas compétente pour confirmer l'application de ces règles en reproduisant leur contenu ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Voir notamment l'avis 42.219/2, donné le 12 mars 2007, sur un avant-projet de décret "relatif au programme prioritaire de travaux en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé; de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé et de l'enseignement secondaire de promotion sociale, de l'enseignement artistique à horaire réduit, des centres psycho-médico-sociaux ainsi que des internats de l'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire et spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française" et les nombreux avis auxquels il se réfère; voir également l'avis 42.491/2, donné le 4 avril 2007, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 1er février 2007 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Commission communautaire française relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant et à la collaboration entre les Centres de technologies avancées et les Centres de référence professionnelle" (Doc., P.C.F., 2006-2007, n/ 435/1, p. 24).

⁽²⁰⁾ Voir notamment les avis 27.749/4, donné le 16 septembre 1998, sur un avant-projet devenu le décret-cadre relatif à la reconnaissance et au subventionnement des secteurs professionnels des Arts de la Scène (Doc., P.C. F., 1998-1999, n/ 284/1) et 35.870/2, donné le 24 septembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises (Doc. Parl. wal., 2003-2004, n/ 598/1).

En matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, il y a lieu de tenir compte des articles 55 à 58 des lois précitées ⁽²¹⁾.

Les articles 23, § 4, 26, § 4, 27, § 4, et 28, § 4, du décret en projet prévoient la mise à disposition, par les bénéficiaires des subventions, des pièces justificatives des dépenses et des documents généraux et comptables nécessaires au contrôle de l'emploi "des crédits" qui leur sont attribués et imposent le remboursement de la partie non justifiée de ces "crédits". Ils ne font à cet égard que rappeler des obligations qui découlent des articles 55, 56 et 57 des lois précitées. Ils seront donc omis.

IV. Attribution de compétences à un ministre

De nombreuses dispositions de l'avant-projet de décret attribuent directement des compétences à des ministres.

Comme la section de législation l'a rappelé à de multiples reprises, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que le législateur charge directement un membre du Gouvernement d'une tâche d'exécution ⁽²²⁾.

* *
*
*

⁽²¹⁾ Voir également les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Cette loi entrera en vigueur, pour ce qui concerne la Communauté française, le 1^{er} janvier 2009 (voir l'arrêté royal du 7 juin 2007 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes).

⁽²²⁾ Voir notamment l'avis 38.297/AG, donné le 10 mai 2005, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juillet 2005 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (Doc., P.C.F., 2004-2005, n/ 111/1, p.60 et sv.).

Il résulte de l'ensemble des observations qui précèdent que l'avant-projet doit être fondamentalement revu. La section de législation ne poursuit dès lors pas plus avant l'examen de l'avant-projet.

La chambre était composée de

Monsieur	M. HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O. DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU