

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.828/4
DU 17 DÉCEMBRE 2007

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 et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 19 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant les titres I^{er}, III, VI, IX et X du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion", 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 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

1. Selon le commentaire des articles, l'avant-projet examiné a notamment pour objet de "donner une base légale à la Commission consultative de la création radiophonique".

Dans son avis 36.994/4 donné le 12 mai 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 juin 2004 fixant les modalités relatives au fonds d'aide à la création radiophonique, la section de législation du Conseil d'État avait notamment fait les observations suivantes :

"1.1. L'arrêté en projet entend mettre en oeuvre un régime de soutien financier à des projets d'émission de création radiophonique, ainsi qu'à des structures d'accueil agréées pour la diffusion, la promotion et la valorisation de la création radiophonique de la Communauté française.

Dans ce cadre, il institue une Commission consultative de la création radiophonique, qui, dans son règlement d'ordre intérieur soumis à l'approbation du Gouvernement, fixera «notamment les principes méthodologiques et les critères généraux d'appréciation des projets d'émissions radiophoniques» ⁽¹⁾.

C'est sur avis de cette Commission que le Ministre d'une part, désignera les projets d'émissions de création radiophonique retenus et fixera les montants attribués à chacun d'eux et d'autre part, octroiera, refusera et, le cas échéant, retirera leur agrément aux structures d'accueil ⁽²⁾.

Conformément à l'article 7 de la loi précitée du 16 juillet 1973, cette Commission participe donc à la mise en oeuvre de la politique culturelle de la Communauté française. Elle doit dès lors, en vertu de la loi du Pacte culturel, être

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Article 7 de l'arrêté en projet.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Articles 9 et 10, § 4, de l'arrêté en projet.

composée 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.

La composition de la Commission, telle qu'elle est réglée par le texte en projet, doit être revue de manière que la représentation prévue par la loi du Pacte culturel soit effective.

Par ailleurs, conformément à l'article 7, alinéa 2, précité, le règlement d'ordre intérieur de la Commission devra permettre l'insertion de notes de minorités dans les avis de la Commission ⁽³⁾.

1.2. Le texte en projet doit aussi être mis en rapport avec la loi du Pacte culturel dans la mesure où il se donne notamment pour objet d'une part, de fixer les conditions d'agrément des structures d'accueil pour la création radiophonique et de régler l'octroi de cet agrément et son retrait, et d'autre part, de régler, en partie en tout cas, l'octroi de subventions aux structures d'accueil agréées ainsi que la liquidation de ces subventions.

En effet, selon l'article 11 de la loi du Pacte culturel :

«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.»

Or, les structures d'accueil qui sont visées au point 23 du tableau annexé au décret du 27 octobre 1997 concernant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, tel que remplacé par le décret du 27 février 2003, se voient confier par l'article 10 du projet tant une «mission générale» qui est «l'aide à la production, la diffusion, la promotion et la valorisation de la création radiophonique de la Communauté française» que des «missions particulières» qui sont les suivantes :

- «- favoriser les commandes et initiatives en matière de création radiophonique;
- assurer un encadrement aux auteurs de projets de création radiophonique en intervenant à différents stades de leur réalisation : scénario, montage financier, production, post-production et diffusion. Une attention

⁽³⁾ *Note infrapaginale 5 de l'avis cité* : Voy. l'article 7 de la loi du Pacte culturel.

particulière est réservée à l'encadrement de jeunes diplômés des écoles artistiques en veillant à les mettre en contact avec le secteur professionnel;

- développer la promotion des émissions de création radiophonique, notamment lors de manifestations publiques telles que festivals et écoutes en public».

Toutes ces missions sont définies d'une manière indifférenciée telle qu'elles couvrent l'ensemble de la Communauté française, de sorte que les structures d'accueil dont les activités seraient favorisées ou encouragées en vertu du texte examiné doivent être considérées comme des "organismes reconnus" au sens de l'article 11 de la loi du Pacte culturel précité.

Par conséquent, il appartient au législateur - et non au Gouvernement -, d'une part, de prévoir en quoi doivent consister les interventions financières en faveur des structures d'accueil agréées, selon le schéma prévu au dit article 11, et, d'autre part, de fixer les conditions et la procédure d'agrément" ⁽⁴⁾.

2. Ces observations valent globalement pour l'avant-projet examiné.

Il faudra ainsi veiller à ce que, conformément à l'article 7 de la loi du Pacte culturel, la commission créée à l'article 162quinquies en projet du décret du 27 février 2003 soit composée 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.

À la différence de l'article 162bis en projet, qui permet l'octroi d'une subvention à des radios dont l'activité ne s'adresse *a priori* pas à l'ensemble de la Communauté française, les subventions visées aux articles 162ter et 162quater en projet doivent, pour les raisons exposées dans l'avis 36.994/4, satisfaire à l'article 11 de la loi du Pacte culturel. Ces subventions doivent donc porter simultanément sur les trois éléments énoncés à l'article 11 de la loi du Pacte culturel. En outre, le décret doit fixer lui-même les conditions et la procédure d'agrément.

⁽⁴⁾ Voir encore dans le même sens l'avis 39.129/4 donné le 19 octobre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2005 modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (Doc. parl., C.C.F., 2005-2006, n° 178/1).

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est inutile et doit être omis.

Article 4

De l'accord du délégué de la ministre, afin d'éviter toute ambiguïté, la définition sera rédigée comme suit :

"Radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente : radio indépendante qui recourt exclusivement au volontariat et qui, soit consacre l'essentiel de sa programmation à des émissions d'information, d'éducation permanente, de développement culturel et de participation citoyenne, soit consacre l'essentiel de sa programmation à des genres musicaux qui ne figurent pas parmi ceux qui sont les plus vendus ou les plus diffusés; cette radio associe nécessairement des volontaires parmi ceux qu'elle emploie à ses organes de gestion."

Article 9

De l'accord du délégué de la ministre, afin d'éviter toute ambiguïté, la disposition sera rédigée comme suit :

"4/ s'il échet, un rapport montrant en quoi le titulaire de l'autorisation a pu justifier le maintien de sa qualité de radio associative et d'expression à vocation culturelle ou d'éducation permanente."

Article 14

Aucune participation n'est due si le chiffre d'affaires de l'éditeur de service est supérieur à 28.000.000 d'euros.

Article 17

Il est renvoyé à l'observation générale, en outre, comme l'a rappelé la section de législation à plusieurs reprises, il n'appartient pas au décret d'accorder une délégation à un ministre ou de désigner une administration en particulier. C'est le Gouvernement qui doit, le cas échéant, déléguer ses pouvoirs (article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (article 87 de la même loi spéciale).

L'article 162*ter* en projet sera revu en conséquence.

Article 19

Comme en a convenu le délégué de la ministre, il s'indique que le décret détermine les missions de la commission qu'il crée. Le texte suivant sera dès lors inséré après l'alinéa 1^{er} de l'article 162*quinquies* en projet :

"La Commission rend un avis, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, sur toute question relative à la création radiophonique.

La Commission rend annuellement un avis préalable sur l'affectation par le Gouvernement d'une part des recettes annuelles du Fonds d'aide à la création radiophonique à des projets visés à l'article 162*quater* du décret.

Elle rend un avis préalable à l'agrément des structures d'accueil pour la création radiophonique visées à l'article 162*ter*."

Observations finales

La rédaction et la présentation de l'avant-projet, qui est appelé à devenir un décret de la Communauté française présentent de sérieuses lacunes. Toutes ne peuvent être corrigées compte tenu du délai dans lequel l'avis de la section de législation est demandé.

De manière non exhaustive, on relèvera :

- a) à l'article 5 de l'avant-projet, la référence à l'article 54, § 1^{er}, 1/ est inexacte : il s'agit du paragraphe 2;
- b) aux article 8 et 9 de l'avant-projet, il y a lieu de grouper les modifications qui concernent le même article du texte en vigueur;
- c) à l'article 13 de l'avant-projet, les deux alinéas existants doivent constituer un paragraphe 1^{er} et l'ajout envisagé, qui concerne une autre hypothèse de dérogation, doit constituer un paragraphe 2;
- d) à l'article 20 de l'avant-projet, la disposition envisagée constitue une disposition transitoire qui concerne le décret du 27 février 2003 précité; il n'y a pas lieu, en la numérotant 164bis, de l'insérer dans le titre X intitulé "Modification du décret relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française"; cette disposition doit prendre place sous le titre dans le chapitre II "Disposition transitoire" du titre XI "Dispositions finales" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ La phrase liminaire de la disposition devra non seulement identifier correctement le chapitre dans lequel la nouvelle disposition sera insérée mais aussi procéder à la modification de l'intitulé de ce chapitre puisque celui-ci, après l'insertion d'un article 167bis, comptera plus d'une disposition. L'accord grammatical est en effet requis.

Pour le surplus, l'auteur de l'avant-projet veillera à respecter les règles de la légistique formelle ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Conseil d'État, Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001, (<http://www.raadvst-consetat.be>).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE