

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.324/4
DU 27 avril 2009

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 27 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales", 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

En son avis 40.490/4 donné le 12 juin 2006 sur un projet devenu l'arrêté du 15 septembre 2006 fixant les critères et modalités d'octroi des subventions de fonctionnement aux télévisions locales, que le projet examiné entend modifier, la section de législation du Conseil d'État fit l'observation suivante :

"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".

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".

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : 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.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Point auquel, comme déjà mentionné, la Commission se réfère expressément dans sa décision reproduite par extrait ci-avant.

⁽³⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Communication (2001/C 320/04), J.O.C.E. n/ C320 du 15 novembre 2001, pp. 0005 à 0011.

L'article 2 du projet examiné modifie le montant et les modalités d'octroi de la subvention. Interrogé si le projet examiné a été soumis à la Commission européenne, conformément à l'article 88.3 CE, le délégué de la ministre a répondu :

"Le projet d'arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la Commission européenne.

Il convient toutefois de noter plusieurs éléments par rapport à la remarque de la Commission en réponse à la télécopie des autorités belges du 5 février 2002 dont il est fait référence dans l'avis du Conseil 40.490/4 :

- le système de financement fixé par l'arrêté du 15 septembre 2006 a fait l'objet d'une évaluation par une autorité administrative indépendante, le CSA, comme le prévoyait cet arrêté (avis reproduit en annexe), un avis qui a recommandé une révision des critères de financement et qui a attiré l'attention sur la précarité du financement de certaines télévisions locales dont les missions de service public ne pouvaient manifestement plus être remplies avec les subsides publics qui leur étaient versés à plusieurs sources;
- le projet d'arrêté a pour unique objet d'assurer un régime de compensation pour deux ans, dans l'attente d'un nouveau système de calcul des subventions qui devra être notifié, étant entendu que sans ce système provisoire, certaines télévisions pourraient purement et simplement disparaître et les missions de service public ne seraient plus exécutées dans certaines zones, aucune alternative privée n'existant et ne pouvant exister faute de moyens publics pour remplir les dites missions;
- le projet d'arrêté n'a aucun effet sur les échanges intra-communautaires, les télévisions bénéficiaires n'ont qu'un rôle marginal sur le marché de la Communauté française;
- le projet d'arrêté ne modifie que partiellement le régime de l'arrêté du 15 septembre 2006 qui est entré pleinement en vigueur début 2009 (des régimes transitoires ayant existé jusqu'à cette année);
- à deux reprises, le Gouvernement a pris l'initiative de faire procéder à l'analyse économique des télévisions locales (rapport 2006-2007 repris en annexe), le second rapport portant évaluation du système mis en place en 2006 et montrant que le financement public des missions dévolues aux télévisions locales est incomplet et nécessite donc la recherche d'autres sources de financement;
- le projet d'arrêté, suite à ces analyses économiques, va mettre en place des outils d'analyse et de comparaison de l'utilisation des moyens publics mis à disposition des télévisions locales, ce qui facilitera le rôle de contrôle attribué au CSA.

Il y a donc lieu de considérer que le projet d'arrêté rencontre encore mieux les exigences de la Commission européenne".

Il n'en reste pas moins que l'article 88.3. CE requiert que la Commission soit "informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides" et que tel est bien l'objet du projet examiné.

Le présent avis est donné sous réserve du bon accomplissement de cette formalité.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 2, les mots "tel que modifié par l'arrêté du 11 juillet 2008" doivent être omis ⁽⁴⁾.

2. À l'alinéa 3, il convient d'écrire "2009" au lieu de "2008".

3. L'alinéa 5 doit être mentionné comme suit :

"Vu l'avis 46.324/4 du Conseil d'État, donné le 27 avril 2009, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽⁵⁾.

4. À l'alinéa 7, il convient d'écrire "Après délibération,".

⁽⁴⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative, recommandation n° 30, www.conseildetat.be (27/04/2009).

⁽⁵⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative, recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, www.conseildetat.be (27/04/2009).

Dispositif

Articles 1^{er} et 3

Article 2 et annexe 1 en projet

L'article 74 du décret du 27 février 2003 n'habilite pas le Gouvernement à imposer un plan comptable aux télévisions locales qui, conformément à l'article 66, § 1^{er}, 1/, du même décret, sont constituées sous la forme d'associations sans but lucratif ou de sociétés à finalité sociale.

En conséquence l'article 2, 1/, en ce qu'il renvoie à un plan comptable minimum normalisé repris en annexe 1, et l'annexe 1 elle-même sont dépourvus de fondement légal ⁽⁶⁾.

L'arrêté en projet doit être revu en conséquence.

Article 2

Article 4 en projet

Invité à justifier la fixation d'un montant global des subventions au regard, d'une part, de l'article 74, § 1^{er}, du décret du 27 février 2003 sur les services de médias audiovisuels, et d'autre part, du principe de l'annualité budgétaire, le délégué de la ministre a répondu :

"Le montant indiqué est la base pour l'année 2009 et n'aura à déroger au principe d'annualité que pour l'année 2010. Ce montant est inférieur à celui du décret budgétaire 2009 et tient compte déjà de l'index réel à appliquer à l'enveloppe destinée aux subventions de fonctionnement des télévisions locales. Un complément de moyens sera apporté par redistribution entre allocations budgétaires (procédure en cours, acceptée par l'Inspection des finances, cf fax adressé séparément). Par ailleurs et de manière générale, l'article 4, alinéa 1^{er} envisagé, mentionne bien que les subventions sont allouées sous réserve des disponibilités budgétaires, ce qui laisse toute liberté au législateur budgétaire pour

⁽⁶⁾ Voir en ce sens, l'avis 45.492/4 donné le 10 décembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales.

l'ajustement 2009 et pour élaborer le budget 2010. Une autre formule aurait pu être de créer une allocation budgétaire par redistribution, au sein de la DO 25 du budget des dépenses 2009, destinée à accueillir le surplus de moyens destinés au fonctionnement des télévisions locales par rapport au montant de 4.469.000 euros ainsi identifié. L'arrêté aurait alors identifié deux enveloppes destinées au fonctionnement et à la compensation d'une perte de subvention. Dans un cas comme dans l'autre, l'intention aurait été clairement exprimée par le Gouvernement et le Parlement aurait été informé et aurait pu remettre en question la décision du Gouvernement dès l'ajustement 2009 et en tout état de cause pour le budget 2010.

L'article 74, § 1^{er}, évoque déjà deux types de subventions qui correspondent à deux allocations budgétaires différentes".

Il en résulte que sont violés non seulement le principe de l'annualité budgétaire, fût-ce pour un an, mais aussi l'article 74 du décret du 27 février 2003 précité qui n'habilite pas le Gouvernement à fixer le montant global des subventions, mais seulement en son paragraphe 2 les critères et modalités d'octroi des subventions dans le cadre d'un mécanisme forfaitaire.

Article 4

Le nouvel intitulé de l'annexe 6 doit être complété par les mots "Modèle de rapport d'activité d'une télévision locale".

Article 5

La phrase liminaire doit commencer comme suit :

"Le point III.2. de l'annexe du même arrêté devenant l'annexe 6 ... (la suite comme au projet)."

Articles 6, 7, 8, 9 et 10

Dans les phrases liminaires il convient de remplacer les mots "l'annexe du même arrêté" par les mots "la même annexe".

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