ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.275/4
DU 16 MARS 2011

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, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 17 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

I. Irrecevabilité partielle de la demande d'avis

1. Le 5 janvier 2009, le Gouvernement de la Communauté française a saisi la section de législation d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret « relatif au soutien au cinéma et à l'audiovisuel ».

La section de législation s'est prononcée sur cet avant-projet dans son avis 45.788/4 donné le 2 février 2009.

Dans cet avis, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a limité 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.

L'avis 45.788/4 comporte plusieurs observations générales fondamentales, relatives à l'avant-projet examiné à l'époque, observations qui relèvent l'inaccomplissement de certaines formalités préalables, et qui pointent différentes lacunes ou défauts de l'avant–projet dans des aspects essentiels, au regard de la loi du Pacte culturel (A) et des principes de légalité et d'égalité en matière de subventionnement (C), ainsi qu'en ce qui concerne la création du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel (B) et la validité des arrêtés antérieurs (D).

L'avis 45.788/4 conclut que « compte-tenu de la portée des observations générales qui précèdent et qui nécessitent un réexamen complet de l'avant-projet, celui-ci n'a pas été examiné plus avant ».

En d'autres termes, dans son avis 45.788/4, la section de législation a exposé quelles étaient les objections fondamentales à l'encontre du texte qui lui avait été soumis, objections telles qu'un examen systématique de chacune des dispositions en projet aurait été sans intérêt, voire même, sans objet.

2. Force est de constater qu'à l'exception de deux modifications qui y ont été apportées, l'avant-projet de décret soumis en 2009 à la section de législation n'a pas été

fondamentalement amendé, que ce soit ou non pour tenir compte des observations faites dans l'avis 45.788/4.

Ces deux exceptions sont les suivantes :

1° La seule observation faite dans l'avis 45.788/4 à laquelle les modifications apportées à l'avant-projet entendent faire suite est l'observation B. figurant dans cet avis, relative à la création du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel.

2° L'avant-projet, tel que modifié, ne prévoit certes plus les « aides ponctuelles » qui ont fait l'objet de l'observation générale A.3 de l'avis 45.788/4. Toutefois, ces aides ponctuelles ont été remplacées par un système de conventions, sujet aux critiques qui seront exposées ci-après.

En d'autres termes, à l'exception des deux modifications mentionnées ci-avant, même si un nombre non négligeable de modifications formelles et /ou ponctuelles lui ont été apportées, l'avant-projet à l'examen ne diffère pas fondamentalement de l'avant-projet examiné dans l'avis 45.788/4 déjà donné le 2 février 2009.

Du reste, il ressort de la note rectificative au Gouvernement de la Communauté française, relative à l'avant-projet à l'examen, que l'auteur de l'avant-projet n'entend pas soumettre à l'avis de la section de législation le texte modifié parce qu'il s'agirait d'un projet nouveau ou qui aurait été fondamentalement revu ou complété.

En effet, ladite note mentionne :

> « L'avant-projet de décret a été adopté en première lecture par le Gouvernement le 19 décembre 2008 et transmis au Conseil d'État le 4 janvier 2009 ainsi qu'à la Commission européenne le 20 janvier 2009.
>
> Le Conseil d'État a alors limité l'examen du texte au fondement juridique, à la compétence de l'auteur de l'acte et à l'accomplissement des formalités préalables. Il n'a pas procédé à l'analyse complète de l'avant-projet. La volonté étant d'assurer la sécurité juridique des systèmes de soutien au cinéma, il paraît préférable de soumettre une nouvelle fois le texte en projet à la section de législation du Conseil d'État ».

3. Compte tenu de ce qui précède, il est important de rappeler que l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet à la section de législation de limiter son examen aux trois questions essentielles et fondamentales qui concernent un projet de texte normatif, à savoir, sa compatibilité avec les normes juridiques d'intensité de force obligatoire supérieure (fondement juridique), la compétence de l'auteur de l'acte, et l'accomplissement des formalités préalables.

Par ailleurs, en l'espèce, sur ces trois objets qui constituent le centre névralgique du contrôle juridique préventif qui relève de la section de législation, cette dernière a examiné l'ensemble du texte et fait plusieurs observations générales fondamentales sur l'avant-projet de décret qui lui fut soumis en 2009. Elle en a ensuite conclu qu'un réexamen complet de ce dernier était nécessaire. Étant donné qu'il ressort de l'avant-projet présentement examiné qu'il n'a pas été, sous réserve des observations formulées dans le présent avis, procédé au réexamen complet de l'avant-projet initial au regard des observations fondamentales formulées par la section de législation, il y a lieu de considérer que celle-ci s'est donc déjà prononcée sur l'avant-projet qui lui est à présent soumis après son approbation en deuxième lecture par le Gouvernement [1]. Et l'avis 45.788/4 a été donné conformément aux dispositions législatives qui définissent et délimitent la compétence de la section de législation.

En l'espèce, dans le cadre ainsi rappelé, il appartient à la section de législation d'examiner seulement les dispositions suivantes et, ce, en outre, uniquement dans la mesure où ces dispositions comportent des modifications par rapport à l'avant-projet de décret ayant fait l'objet de l'avis 45.788/4.

- article 1er, 9° ;
- article 14 ;
- article 21 ;
- article 22, alinéas 2 et 3 ;
- article 30, alinéa 1er, 4° ;
- article 38 ;
- article 39;
- article 47, 4° ;
- article 49 ;
- article 61, alinéa 2 ;
- article 64, 3° et 4° ;
- article 65 ;
- article 66 ;
- article 68 ;
- article 70 ;
- article 74, 1° et 3° ;
- article 77, alinéas 2 et 3 ;

[1] Comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 47.480/1/2/3/4, donné les 26 et 30 novembre 2009, sur un avant-projet devenu la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses :
« Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.
Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation: en pareil cas, une nouvelle consultation est requise, portant sur les dispositions nouvelles ».
Voir également le rapport annuel 2008–2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », p. 42.

- article 78, 1° ;
- article 82 ;
- article 84, alinéa 2 ;
- article 86, alinéas 2 et 3 ;
- article 87, 1° ;
- article 88 ;
- article 89 ;
- article 90, § 1er, 5° ;
- article 91 ;
- article 93, alinéa 2 ;
- article 95, alinéa 2 ;
- article 96 ;
- article 97, § 2 ;
- article 98 ;
- article 99 ;
- article 102, alinéa 1er ;
- article 104, 2° ;
- article 107, alinéa 2 ;
- article 112 (article 68/2, §§ 3 et 5 en projet) ;
- article 113 ;
- article 114 .

La demande d'avis est donc recevable à l'égard de ces dispositions, et uniquement dans la mesure où elles comportent des modifications par rapport à l'avant-projet ayant fait l'objet de l'avis 45.788/4.

II. Examen des dispositions à l'égard desquelles la demande d'avis est recevable

A. Formalités préalables

1. Comme l'a souligné l'avis 45.788/4,

« Dans l'avis 45.780/4, donné le 26 janvier 2009, sur un avant-projet de décret 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse' la section de législation a rappelé :

'L'article 6 de la loi du 16 juillet 1973, précitée, dispose comme suit :

"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."

Il suit de cette disposition que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis [2].

Avant de déposer l'avant-projet examiné sur le bureau du Parlement, avant-projet qui participe de l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française au sens de la disposition précitée, il devra donc être soumis à l'avis de la Commission consultative des organisations de jeunesse créée par l'article 10*quater* du décret du 20 juin 1980 fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse et à l'avis du Conseil de la Jeunesse d'expression française créé par l'article 1er de l'arrêté royal du 28 août 1977 remplaçant l'arrêté royal du 26 février 1970 portant création du Conseil de la Jeunesse d'Expression française [3].

Comme certaines dispositions de l'avant-projet ont trait aux centres de jeunes et à la fédération des centres d'information des jeunes, il y a également lieu de solliciter l'avis de la commission consultative des maisons et centres de jeunes créée par l'article 21 du décret du 20 juillet 2000, précité.

Aucune des pièces jointes au dossier n'attestant que ces différents avis ont bien été recueillis, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au correct accomplissement de ces formalités.

Si, d'aventure, l'avant-projet examiné était modifié pour tenir compte de ces avis obligatoires qui resteraient à recueillir, ces modifications devraient encore être soumises à la section de législation, raison pour laquelle il serait plus expédient, à l'avenir, de s'en tenir à la règle usuelle selon laquelle l'avis du Conseil d'État est demandé sur des avant-projets qui présentent un caractère définitif' ».

Il ne résulte pas du dossier communiqué au Conseil d'État que les modifications apportées au texte approuvé en première lecture, ont fait l'objet de la formalité requise, telle que rappelée dans les avis 45.780/4 et 45.788/4 précités.

Par ailleurs, il ne résulte d'aucune pièce du même dossier que l'avis du Conseil Supérieur de la Culture cinématographique de langue française, créé par l'article 18 de l'arrêté royal du 22 juin 1967 tendant à promouvoir la culture cinématographique d'expression française, a été recueilli sur ces modifications.

Or, dans son avis 45.788/4, la section de législation a rappelé qu'en vertu de l'article 19 de cet arrêté royal :

« Le Conseil supérieur a une compétence consultative.

Il donne au Ministre, soit de sa propre initiative, soit à la demande de celui-ci, son avis au sujet des problèmes concernant le cinéma ».

---

[2] *Note infrapaginale 3 de l'avis* cité : *Note 2 dans l'avis* - Voir l'avis 33.761/4, donné le 23 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, 364/1, pp. 41-45).

[3] *Note infrapaginale 4 de l'avis* cité : *Note 3 dans l'avis* - Sur l'éventuel futur remplacement du Conseil de la jeunesse d'Expression française par le Conseil de la Jeunesse de la Communauté française, voir l'avis 44.639/4, donné le 25 juin 2008, sur un avant-projet de décret « instaurant le Conseil de la Jeunesse Wallonie-Bruxelles » devenu le projet de décret « instaurant le Conseil de la Jeunesse de la Communauté française » (*Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2008-2009, n° 591/1, pp. 19-40).

Même si l'avant-projet de décret prévoit l'abrogation de cet arrêté royal [4] et la création de nouveaux organes, la consultation d'un organe existant reste requise puisqu'il participe à l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française au sens de la disposition précitée de la loi du Pacte culturel [5].

La section de législation réitère donc à propos des modifications à l'égard desquelles la demande d'avis est recevable, la même observation, *mutatis mutandis*, que dans les avis 45.780/4 et 45.788/4, précités.

2. Il ressort du dossier communiqué à la section de législation que l'accord du Ministre chargé du Budget a été sollicité sur l'avant-projet approuvé en seconde lecture.

Cet accord ne figure toutefois pas au dossier.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité requise en vertu de l'article 5, 2° et 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995.

B. Examen de l'avant-projet

Observations générales

A. La composition des organes d'avis

Dans son avis 45.788/4, la section de législation a rappelé que l'avant-projet examiné devait se conformer à la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après « la loi du Pacte culturel »), qui énonce notamment trois principes applicables à l'avant-projet concerné, étant : le pluralisme dans la composition des organes d'avis et de gestion ou d'administration (articles 6 à 9 de la loi); la légalité des subsides aux activités culturelles régulières (articles 10 et 11); l'égalité et la transparence dans l'octroi des encouragements individualisés (articles 13 et 14).

S'agissant de la composition des organes d'avis, l'avis 45.788/4 a notamment souligné que le Comité de concertation du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel était un organe d'avis qui devait satisfaire à l'article 7 de la loi du Pacte culturel, en vertu duquel les

[4] Voir l'article 121, 1°, de l'avant-projet de décret.

[5] Voir en un sens identique, en ce qui concerne l'absence d'avis sur l'avant-projet approuvé en première lecture, l'avis 45.788/4.

organes de consultation créés dans les matières culturelles en vertu de l'article 6 de la même loi doivent être 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 utilisateurs se réclamant d'une même tendance. Le même article prévoit aussi que les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité.

L'avant-projet approuvé en première lecture n'a pas été modifié en vue de faire suite à cette observation. Il a par contre été modifié en ce qui concerne la composition du Comité de Concertation précité, de sorte que, notamment, il ne prévoit plus, au sein dudit Comité, la présence de membres ayant voix délibérative étant des représentants de tendances idéologiques et philosophiques [6].

L'absence de tels membres au sein du Comité de concertation est contraire à l'article 7 de la loi du Pacte culturel.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

B. Régimes d'aides

1. Les modifications examinées ainsi que la lecture de la note rectificative au Gouvernement de la Communauté française révèlent que, concernant différentes catégories d'aides, les « aides ponctuelles » qui étaient prévues dans l'avant-projet examiné dans l'avis 45.788/4 ont été remplacées par des conventions d'une durée d'un an [7], de deux ans [8], ou bien pour lesquelles le texte en projet ne prévoit aucune limite dans le temps [9] mais duquel il résulte qu'elles sont destinées à produire leurs effets pendant plusieurs années [10].

L'octroi de ses aides sous forme de conventions d'une durée dans le temps déterminée ou non, suppose la régularité de l'activité des destinataires des subventions.

Les dispositions nouvelles qui instaurent et règlent ces régimes de convention appellent donc une critique similaire à celle formulée dans l'avis 45.788/4 à propos du mécanisme de « subvention d'activités régulières ».

---

[6] Comparez l'article 113 de l'avant-projet adopté en première lecture (article 68/3, alinéa 1er, en projet) et l'article 112 de l'avant-projet à l'examen (article 68/2, § 3, en projet).

[7] Aides aux festivals de cinéma (articles 77, 78 et 82 de l'avant-projet).

[8] Aides aux ateliers (articles 61, alinéa 2, 65, 66, 68 et 70 de l'avant-projet); aides aux exploitants de salle (articles 86, 88, 89, 90, § 1er, 5°, 91 et 93 de l'avant-projet).

[9] Aides aux structures de diffusion numérique (articles 95, alinéa 2, 97, 98 et 99 de l'avant-projet).

[10] Voir l'article 100 de l'avant-projet.

Il est dès lors renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation générale A.2 faite à ce propos dans le dit avis.

2. Pour le surplus, la quasi totalité [11] des modifications ici examinées sont sujettes à des critiques au regard des principes de légalité et d'égalité en matière de subventionnement, similaires aux critiques formulées dans l'avis 45.788/4.

Il est dès lors également renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation générale C faite à ce propos dans ledit avis.

---

[11] Le régime d'aide en matière de primes au réinvestissement de films de long métrage diffère quelque peu du régime qui était organisé dans l'avant-projet examiné dans l'avis 45.788/4. L'on peut retenir, comme différence essentielle, le paragraphe 6 de l'article 49 nouveau de l'avant-projet, qui prévoit que « si le total des primes calculées en vertu des §§ 1er à 5 pour tous les films éligibles est supérieur à l'enveloppe budgétaire attribuée aux primes de réinvestissement, le montant de chaque prime est réduit proportionnellement de manière à ce que le total des primes adaptées soit égal à l'enveloppe budgétaire attribuée aux primes de réinvestissement ». Cette disposition tend à organiser un régime plus conforme aux principes de légalité et d'égalité en matière de subventionnement. L'article 49 de l'avant-projet, tel que modifié après son approbation en première lecture demeure toutefois sujet à critique en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer « le pourcentage appliqué au montant de base » et le « coefficient applicable au film bénéficiant de la prime » (certes, l'article 49, § 5, tel que modifié, prévoit que les coefficients en question doivent être arrêtés « selon une grille de critères établis sur base des caractéristiques techniques de réalisation des films » ; mais cette précision n'apporte aucune amélioration du texte au regard des principes de légalité et d'égalité en matière de subvention, dès lors que les critères à mettre en œuvre sont eux-mêmes fixés par le Gouvernement).

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY