CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.403/4
du 17 décembre 2012

sur

un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux aides à la création'

Le 20 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux aides à la création'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 décembre 2012. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2012.

*

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 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'adoption de l'arrêté en projet est soumise à l'accord préalable du Ministre du Budget, en vertu de l'article 5, alinéa 1er, 2° et 3°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

Il résulte du dossier transmis à la section de législation que cet accord n'a pas été sollicité.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er doit être complété par la mention précise des dispositions du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' (ci-après le décret du 10 novembre 2011) qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet, à savoir les articles 4, 11, 15, 18, 22, alinéa 5, 23 et 24, 3°, a), de ce décret.

2. Comme exposé précédemment, l'arrêté en projet est soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget. Cet accord, qui doit être sollicité et obtenu, sera visé avec sa date au préambule du projet, qui sera complété en conséquence.

3. Il y a lieu d'ajouter un alinéa relatif à l'avis du Conseil rédigé comme suit :

« Vu l'avis 52.403/4 du Conseil d'État, donné le 17 décembre 2012, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

La formule de l'arrêté de présentation est inutile et doit être omise.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 1er, § 1er, en projet, est rédigé comme suit :

« Pour pouvoir bénéficier d'une aide à l'écriture d'un long métrage, la personne physique qui dépose une demande d'aide doit avoir a son actif, à l'exception des œuvres audiovisuelles de fin d'études, un minimum de deux courts métrages de fiction ou d'un long métrage de fiction portés à l'écran par un producteur d'œuvres audiovisuelles ».

Le texte en projet entend ainsi fixer une condition d'octroi de l'aide concernée.

Aucune disposition du décret du 10 novembre 2011 n'habilite le Gouvernement à fixer des telles conditions.

La disposition en projet est donc dépourvue de fondement juridique et sera omise.

2. L'article 1er, § 2, en projet est libellé comme suit :

« Pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production avant le début des prises de vues, l'œuvre télévisuelle unitaire pour laquelle l'aide est demandée doit remplir les critères culturels, artistiques et techniques déterminés par les annexes n° 4 à 4/2.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production avant le début des prises de vues, la série télévisuelle pour laquelle l'aide est demandée doit remplir les critères culturels, artistiques et techniques déterminés par l'annexe n° 4/3.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production après le début des prises de vues, l'œuvre audiovisuelle de long métrage pour laquelle l'aide est demandée doit remplir les critères culturels, artistiques et techniques déterminés par les annexes n° 2 à 4.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production après le début des prises de vues, l'œuvre télévisuelle unitaire documentaire pour laquelle l'aide est demandée doit remplir les critères culturels, artistiques et techniques déterminés par l'annexe n° 4 ».

Le texte en projet entend ainsi fixer des conditions d'octroi aux aides concernées.

Aucune disposition du décret du 10 novembre 2011 n'habilite le Gouvernement à fixer de telles conditions.

À cet égard, il y a lieu de relever qu'en matière d'aide à la production, la seule disposition du décret du 10 novembre 2011 qui habilite le Gouvernement à arrêter des mesures réglementaires tenant compte du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet est son article 24, 3°, a).

Or, d'une part, cette disposition n'a trait qu'aux seules aides attribuées avant le début des prises de vue.

D'autre part, elle se limite à prévoir que, pour pouvoir bénéficier d'une telle aide à la production, un seuil de financement doit être acquis préalablement au dépôt de la demande d'aide, le Gouvernement étant chargé d'arrêter ce seuil selon le type d'œuvre audiovisuelle et en fonction du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet soumis par le demandeur.

Le Gouvernement est donc habilité non pas à fixer des conditions d'octroi, mais à arrêter un seuil selon le type d'œuvre audiovisuelle et en fonction du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet soumis par le demandeur.

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

3. En conclusion, l'article 1er en projet ne pouvant être adopté, celui-ci sera omis et les articles 1er et 2 du projet seront également omis. Par conséquent, les annexes en projet qui trouvent exclusivement leur fondement dans l'article 2 du projet, doivent aussi être omises. Tel semble être le cas des annexes visées aux articles 15 à 17 du projet.

Article 3

1. L'article 18 du décret du 10 novembre 2011 habilite le Gouvernement à arrêter le montant des aides au développement. À la différence d'autres dispositions du décret, cet article n'habilite pas le Gouvernement à arrêter les montants minimaux et maximaux de ces aides.

L'article 2 en projet sera revu en conséquence [1].

2. Par ailleurs, alors que l'article 2 en vigueur vise toutes les œuvres audiovisuelles de long métrage, toutes les œuvres télévisuelles unitaires et toutes les séries télévisuelles, la disposition en projet ne vise plus, dans ces trois catégories, que les œuvres documentaires.

[1] Voir, en ce sens, l'avis 50.808/4 donné le 31 janvier 2012 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 'relatif aux aides à la création'.

La note au Gouvernement relative au texte en projet ne donne aucune explication concernant cette limitation.

Au regard du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier la différence de traitement ainsi désormais opérée par le texte en projet.

Article 6

L'article 22 du décret du 10 novembre 2011 dispose comme suit :

« Art. 22. Après avis de la Commission de Sélection des Films, le Gouvernement peut octroyer des aides à la production d'une œuvre audiovisuelle soit avant le début des prises de vues, soit après le début des prises de vues.

Les aides à la production attribuées avant le début des prises de vues peuvent être octroyées aux longs métrages, aux courts métrages, aux œuvres audiovisuelles expérimentales, aux œuvres télévisuelles unitaires et aux séries télévisuelles.

Les aides à la production attribuées après le début des prises de vues ne peuvent être octroyées qu'aux longs métrages, aux courts métrages de fiction, aux œuvres audiovisuelles expérimentales et aux œuvres télévisuelles unitaires documentaires.

La nature des aides à la production est une avance sur recettes, à l'exception des aides destinées aux œuvres expérimentales dont la nature est une subvention.

Le Gouvernement arrête les montants minimum et maximum pouvant être octroyés à l'œuvre audiovisuelle visée à l'alinéa 1er selon qu'il s'agit d'une première, deuxième ou suivante œuvre audiovisuelle ».

Il résulte du dernier alinéa de cette disposition que le Gouvernement est tenu d'arrêter des montants minimaux et maximaux différents, selon que l'œuvre concernée est une première, deuxième ou suivante œuvre audiovisuelle [2].

L'article 5, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté du 29 mars 2012 'relatif aux aides à la création' dispose actuellement comme suit :

« Le montant minimum de l'aide à la production avant le début des prises de vues d'une œuvre télévisuelle unitaire documentaire est de :

1° 22.750 euros pour une première œuvre ;

2° 33.750 euros pour une deuxième œuvre ou suivante ».

Cette disposition fait donc le départ, à tout le moins, entre les aides octroyées pour une première œuvre d'une part, et pour une deuxième œuvre ou suivante, d'autre part.

[2] Voir, en ce sens, l'avis 50.808/4 donné le 31 janvier 2012 déjà cité.

La disposition à l'examen entend pour sa part supprimer cette distinction en fixant un montant minimum unique.

Or, comme exposé ci-avant, la fixation d'un tel montant unique n'est pas conforme à l'article 22 du décret du 10 novembre 2011.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article 8 et annexes 2 à 4 en projet

L'article 8 de l'arrêté en projet ainsi, surtout, que les annexes 2, 3 et 4 en projet entendent procurer exécution à l'article 24, 3°, a), du décret du 10 novembre 2011, duquel il résulte que pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production, et s'agissant des aides à la production attribuées avant le début des prises de vues, un seuil de financement doit être acquis préalablement au dépôt de la demande d'aide, le Gouvernement étant chargé d'arrêter ce seuil selon le type d'œuvre audiovisuelle et en fonction du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet soumis par le demandeur.

Or, la section de législation n'aperçoit pas en quoi la disposition et les annexes à l'examen prennent en compte le « contenu culturel » des projets concernés. Par ailleurs, parmi l'ensemble des critères énumérés aux annexes 2, 3 et 4, elle n'aperçoit pas davantage quelles sont les « caractéristiques artistiques » qui seraient prises en compte.

Le texte en projet sera revu de manière à prendre en compte le « contenu culturel » et les « caractéristiques artistiques » des projets concernés [3].

Articles 18 à 26 et les annexes

1. Ces dispositions modifient ou remplacent des annexes de l'arrêté du 29 mars 2012 ou y en insèrent d'autres. Il convient de réaliser cela de manière à garantir la sécurité juridique.

2. Il y a lieu d'être précis dans les modifications apportées à certaines annexes (articles 19 et 20 du projet).

3. Chacune des annexes qu'il est envisagé d'insérer ou de remplacer dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 doit être précédée d'un premier entête mentionnant qu'elle constitue « l'annexe (…) de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du (…) modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux aides à la création », suivi par un second entête

[3] Pour une observation similaire, voir l'avis 50.808/4 déjà cité.

mentionnant qu'elle constitue l'« annexe (…) de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux aides à la création » [4].

Elles doivent également porter, *in fine*, la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du (…) modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif aux aides à la création » [5].

4. Les annexes de l'arrêté modificatif en projet doivent être numérotées de manière continue. Ainsi, à titre d'exemple, aux articles 22 et 23, il n'y a pas lieu de numéroter les nouvelles annexes 8/1 et 8/2 mais bien 9 et 10.

L'ensemble du projet sera revu en conséquence.

Article 27

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la disposition à l'examen sera rédigée comme suit :

« Art. 27. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2013 ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 174 et formule F 4-2-13-2.

[5] C'est par erreur que les textes en projet portent une mention qui vise l'arrêté du 29 mars 2012.