



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.630/4
du 23 décembre 2015

sur

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

Le 9 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation, de la Petite enfance, des Crèches et de la Culture 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 promotion'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté royal à l'examen a un double objet.

D'une part, l'article 1^{er} du projet abroge les articles 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 'relatif aux aides à la promotion' (qui ont trait à l'aide à la promotion vers les professionnels) et l'article 3 du projet abroge, quant à lui, les articles 12/1 et 12/2 (qui concernent l'aide à la promotion « en conseils de spécialistes ») du même arrêté.

L'article 4 du projet modifie l'article 14 de l'arrêté du 29 mars 2012 (modalités de liquidation des deux types d'aides précitées) pour faire suite aux abrogations envisagées par les articles 1^{er} et 3.

D'autre part, l'article 2 du projet modifie l'article 8 de cet arrêté du 29 mars 2012 en portant les conditions pour pouvoir accéder :

– à l'aide à la promotion « vers le grand public » pour les œuvres audiovisuelles à potentiel élevé, à l'exigence d'une attestation de diffusion non plus de 100 mais de 200 séances en première semaine d'exploitation ;

– à l'aide à la promotion « vers le grand public » pour les œuvres à potentiel classique, à l'exigence d'une attestation de diffusion non plus de 50 mais de 100 projections publiques.

Ce faisant, les dispositions ont, concrètement, pour effet, en ce qui concerne le premier objet de l'arrêté à l'examen, de supprimer purement et simplement les aides à la promotion vers les professionnels et en conseil de spécialistes, et, pour le second, de durcir les conditions d'accès à l'aide à la promotion « vers le grand public » pour les œuvres audiovisuelles tant à potentiel élevé qu'à potentiel classique.

2.1. En ce qui concerne la suppression, par l'arrêté en projet, de l'aide en conseil de spécialiste et à la promotion vers les professionnels, il y a lieu de rappeler les articles 37 à 43 du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', formant le chapitre III du titre V de ce décret, qui disposent comme suit :

« Aides à la promotion des longs métrages

Art. 37. Sur la base des conditions d'octroi définies au présent chapitre, le Gouvernement peut octroyer des aides à la promotion de longs métrages.

La nature des aides à la promotion est une subvention.

Art. 38. La demande d'aide à la promotion est introduite par le producteur. L'aide est octroyée au producteur et/ou au distributeur selon les modalités arrêtées par le Gouvernement.

Art. 39. § 1^{er}. Il existe trois types d'aides à la promotion : l'aide à la promotion 'vers les professionnels', l'aide à la promotion 'vers le grand public' et l'aide à la promotion 'en conseils de spécialistes'.

L'aide à la promotion vers le grand public se subdivise en deux catégories :

– l'aide à la promotion 'vers le grand public pour les œuvres audiovisuelles à potentiel élevé' ;

– l'aide à la promotion 'vers le grand public pour les œuvres audiovisuelles à potentiel classique'.

§ 2. Pour pouvoir bénéficier de l'aide à la promotion 'vers le grand public', l'œuvre audiovisuelle doit être diffusée, en première semaine d'exploitation, un nombre minimum de séances dans des salles de cinéma situées sur le territoire de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, avec un nombre minimum de séances. Le Gouvernement arrête ledit nombre.

§ 3. L'aide à la promotion 'en conseils de spécialistes' est destinée à couvrir les services de conseils par des spécialistes dans la promotion, la mise en marché et le marketing des œuvres audiovisuelles.

§ 4. Une même œuvre audiovisuelle peut bénéficier de ces trois types d'aides.

Art. 40. § 1^{er}. La demande d'aide à la promotion comporte les éléments suivants :

1° le plan de promotion de l'œuvre audiovisuelle ;

2° le budget de promotion de l'œuvre audiovisuelle ;

3° si elle est terminée, une copie de l'œuvre audiovisuelle sur support DVD.

§ 2. Outre les éléments énumérés au § 1^{er}, la demande d'aide à la promotion 'vers le grand public' comporte le plan de diffusion de l'œuvre audiovisuelle qui comprend obligatoirement les éléments suivants :

1° la liste prévisionnelle des salles de cinéma dans lesquelles l'œuvre audiovisuelle sera projetée ;

2° le nombre de séances en première semaine d'exploitation ;

3° la date de sortie de l'œuvre audiovisuelle.

§ 3. Outre les éléments énumérés au § 1^{er}, la demande d'aide à la promotion 'en conseils de spécialistes' comporte le nom de la personne choisie et la motivation de ce choix.

Art. 41. Le bénéficiaire doit s'engager à mettre gratuitement à la disposition de la Communauté française une copie de l'œuvre audiovisuelle afin de présenter celle-ci dans des manifestations soutenues par cette dernière et se déroulant après la sortie en salles en Belgique de ladite œuvre audiovisuelle.

Art. 42. L'aide à la promotion n'est octroyée que si la demande est introduite dans le délai fixé par le Gouvernement.

Art. 43. Le Gouvernement arrête le montant de l'aide à la promotion selon les critères culturels, artistiques et techniques de l'œuvre audiovisuelle.

Le Gouvernement arrête le montant pour chaque aide prévue à l'article 39.

Art. 44. Le montant de l'aide octroyée ne peut excéder la somme des dépenses éligibles prévues dans le budget visé à l'article 40, 2°.

Le Gouvernement arrête la liste des dépenses éligibles donnant droit à une aide à la promotion par catégorie visée à l'article 39 ».

2.2. Selon l'article 37 reproduit ci-avant, le Gouvernement « peut » octroyer des aides à la promotion de longs métrages.

Cette disposition doit être comprise en ce sens que le Gouvernement n'est pas tenu d'octroyer les aides concernées, et ce même dans l'hypothèse où les crédits budgétaires sont suffisants et où les demandeurs remplissent les conditions mises à l'octroi des subventions¹. Par conséquent, au regard du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', le Gouvernement peut décider, par voie réglementaire, générale et abstraite, et plus particulièrement comme il le fait dans l'arrêté en projet, de ne plus octroyer deux des trois catégories d'aides énumérées à l'article 39 de ce décret.

Il peut de même exiger des bénéficiaires de l'aide qu'il octroie des conditions plus strictes d'accès en termes de nombre minimal de séances requis pour l'aide à la promotion des longs métrages « vers le grand public », à potentiel élevé ou à potentiel classique.

Au regard de telles mesures, il convient toutefois de ne pas perdre de vue que, selon une jurisprudence constante, s'agissant des droits énumérés à l'article 23 de la Constitution, parmi lesquels figurent les droits culturels, cette disposition constitutionnelle implique au bénéfice de chacun une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise significativement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général².

La note au Gouvernement, jointe au dossier, justifie comme suit les mesures prévues par le projet :

« Durant le premier semestre 2015, 32 courts métrages et 29 longs métrages ont été aidés à la promotion par le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel pour un montant total de 663.977,05 €, ce qui représente une hausse de 9% par rapport à la période correspondante en 2014. À la fin du mois d'octobre 2015, ce montant s'élève à 960.000 €, le montant de l'enveloppe annuelle étant limité à 970.000 €.

¹ Voir, à ce propos, l'avis 45.788/4 donné le 2 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/3, p. 65).

² C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 133/2015, B.6.2.

L'évaluation des aides à la promotion qui a été menée dans le courant de l'année 2014 a abouti à la conclusion suivante : même si elles représentent un apport indispensable à la sortie de films belges, elles engendrent aussi certaines dérives peu souhaitables qu'il conviendrait de circonscrire au plus vite.

La mise en place d'un nouveau système d'aide est actuellement en concertation avec le secteur mais prendra un temps indéniable puisqu'elle implique la révision du décret cinéma. Dès lors, afin d'éviter que l'enveloppe des aides à la promotion continue à se vider trop rapidement, il nous semble important d'appliquer dès que possible les mesures transitoires suivantes, en cohérence avec les constats issus de l'évaluation menée et avec les orientations que prend la prochaine réforme des aides à la promotion :

- supprimer l'aide en conseil de spécialiste ;
- supprimer l'aide à la promotion vers les professionnels ;
- porter le nombre minimal de séances à 100 séances publiques payantes (au lieu de 50 actuellement) sur un an pour l'aide à la promotion vers le grand public, potentiel classique ;
- exiger un minimum de 200 séances (100 actuellement) en première semaine à 200 séances au bordereau pour l'aide à la promotion vers le grand public potentiel élevé ».

2.3. Il ressort de cette justification que le projet à l'examen poursuit, pour 2015, l'objectif de ne pas épuiser l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet et, pour 2016 et les années à venir, de supprimer ces aides sans, pour le moment, les remplacer par un autre régime tout en annonçant celui-ci.

Si le dispositif en projet n'avait d'autre objectif que de contraindre les dépenses de manière à respecter les limites des crédits budgétaires sans que ceux-ci soient diminués, il ne pourrait être considéré comme emportant un recul – et *a fortiori* un recul significatif – dans la réalisation des droits à l'épanouissement culturel, dans la mesure où il aurait même pu être soutenu que ce faisant, il tend à garantir à chacun une offre diversifiée d'œuvres audiovisuelles au travers d'aides octroyées aux producteurs de longs métrages.

Or, le projet ne prévoit rien de tel.

La justification indique bien au contraire que l'objectif est de « garder des disponibilités budgétaires pour la mise en application d'un nouveau plan global de promotion des films belges francophones ». L'élaboration de ce plan « prendra un temps indéniable », précise la note au Gouvernement, « puisqu'elle implique la révision du décret cinéma » et le projet ne prévoit pas que les aides qu'il supprime seraient reconduites dans l'hypothèse où ce plan ne verrait pas le jour. Dans une telle hypothèse, le montant total des aides à la promotion des longs métrages pourrait donc se trouver significativement réduit. Ce recul dans l'aide à la promotion de ces œuvres ne serait alors admissible que s'il était justifié par un motif d'intérêt général. Il devrait également être justifié au regard du principe d'égalité et de non-discrimination dans la mesure où il ne concerne, en l'état actuel du projet, que les longs

métrages et non les courts métrages alors qu'une seule et même enveloppe budgétaire concerne ces deux types d'œuvres audiovisuelles.

L'autre motif invoqué dans la note, à savoir « certaines dérives peu souhaitables qu'il conviendrait de circonscrire au plus vite » est trop imprécis pour que la section de législation puisse se prononcer sur la possibilité de justifier, par ce simple constat, les mesures limitatives contenues dans le projet. Le Gouvernement doit en tout état de cause être à même de démontrer l'adéquation du projet au regard de l'objectif annoncé de « circonscrire » des « dérives » et qu'il n'existe pas des mesures moins limitatives des droits en cause que la suppression pure et simple des aides.

La nécessité de doubler ces mesures d'une augmentation des seuils minimaux de séances à l'obtention de l'aide à la promotion n'apparaît pas non plus comme telle dans la note au Gouvernement et n'est soutenue par aucune analyse d'impact sur l'aide ainsi octroyée pour les longs métrages « vers le grand public », à potentiel élevé et à potentiel classique. À cet égard, plus particulièrement, la section de législation n'aperçoit pas comment va se combiner cette mesure avec celle annoncée au point 7 du compte-rendu de la séance plénière du 23 octobre 2015 du Comité de Concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel, joint au dossier. Aux termes de ce point, le cinéma belge francophone est par trop méconnu des gens « bien qu'ils en aient une image assez positive » et « [l]e projet de la Ministre est de promouvoir ce cinéma et sa nationalité belge via une meilleure connaissance des artistes (réalisateurs, acteurs, actrices, etc.). Un budget de 500.000 € est prévu pour financer des actions réalisées directement par le Centre du Cinéma qui consisteront en des actions de promotion complémentaires à celles organisées par les distributeurs et les producteurs ».

3. En conclusion, au vu des informations dont la section de législation dispose, il ne lui est pas possible d'apprécier si le recul qu'induit le projet pour plusieurs des mesures qu'il comporte, est de nature à porter une atteinte telle aux droits culturels garantis à chacun par l'article 23 de la Constitution, qu'il devrait être, au regard de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, qualifié de significatif sans qu'existe pour ce faire des motifs d'intérêt général, le dossier transmis avec la demande d'avis étant par trop sommaire à cet égard.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le préambule sera complété afin de mentionner l'accord donné sur le texte en projet par le Ministre du Budget le 28 novembre 2015.

2. À l'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o - et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o - des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY