



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.958/4
du 28 septembre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant confirmation de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19’

Le 28 août 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

I. Les aides d'État

L'avant-projet de décret à l'examen met en place un régime d'« indemnités », qui constituent des aides visant à soutenir les services de médias audiovisuels et de presse écrite dont la viabilité a été menacée à la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19.

Or, tout financement public remplissant les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE) constitue une aide d'État et doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Toutefois, en vertu de l'article 109 du TFUE, le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification. Conformément à l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, la Commission peut adopter des règlements concernant ces catégories d'aides d'État.

Il en va ainsi du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*' et du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité', qui s'applique notamment aux « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » (chapitre III, section 11, du règlement), dans la mesure où les conditions fixées par ce règlement sont remplies.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si les aides concernées remplissent ou pas les conditions d'exemption prévues par les règlements européens et, dans la négative, de veiller à l'accomplissement de la formalité de notification requise¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Dans le même sens, voir l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64 à 90, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64964.pdf>.

Il y a lieu de relever à ce propos que le rapport au Gouvernement publié avec l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 13 du 20 mai 2020 'relatif au soutien du secteur des médias dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19' dont la confirmation est envisagée mentionne :

« Le Conseil d'État relève d'abord que le projet, qui ne fixe aucun montant maximum pour les aides concernées, n'est dispensé, ni par cette communication ni de manière générale, par aucune disposition de droit européen, de l'obligation de notification à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La notion d'aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1^{er}, TFUE, est une notion objective qui implique de déterminer, *in concreto*, si une entreprise bénéficiaire recevra un avantage économique susceptible d'affecter la concurrence ainsi que les échanges intra-Union européenne.

En l'état actuel du dispositif, il est strictement impossible de déterminer si le régime de soutien prévu est susceptible d'affecter la concurrence et les échanges intra-Union européenne.

L'arrêté en projet se limite en effet, à ce stade, à définir les critères d'éligibilité de l'entreprise candidate au mécanisme de soutien, ainsi que les éléments justificatifs permettant d'évaluer la réalité de la menace sur la viabilité de son titre ou de son service et le lien causal entre le besoin de liquidités exprimé et les conséquences du COVID-19.

Il est prévu que, sur la base des informations qui seront remises à l'administration (SGAM), des analyses seront menées sur la base desquelles la Ministre des Médias soumettra au Gouvernement une proposition d'allocation des indemnités pour les différentes demandes éligibles. Les évaluations 'aides d'Etat' seront effectuées à ce stade. La plupart des aides individuelles projetées relèveront du régime de Minimis d'autres mesures devront faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne sur la base de la Communication (C(2020) 1863 final) ».

À ce stade, il ne peut qu'être pris acte de cette explication et des engagements qu'elle contient.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur le fait que l'intérêt de la notification d'un régime d'aide est de dispenser de l'obligation de notification et de suspension de mise en œuvre de chacune des aides individuelles accordées en application de ce régime. Une telle notification pourrait donc être de nature à accroître la sécurité juridique des bénéficiaires potentiels de ces aides individuelles.

II. Le Pacte culturel ²

1.1. Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la loi du Pacte culturel),

« [s]ont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culture[ll]es visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59bis, § 2, 3^o, de la Constitution ».

Les matières culturelles visées à l'origine à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise' étaient les suivantes :

- « 1^o la défense et l'illustration de la langue ;
- 2^o l'encouragement à la formation des chercheurs ;
- 3^o les beaux-arts, y compris le théâtre et le cinéma ;
- 4^o le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles ;
- 5^o les bibliothèques, discothèques et services similaires ;
- 6^o la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement ainsi que de publicité commerciale ;
- 7^o la politique de la jeunesse ;
- 8^o l'éducation permanente et l'animation culturelle ;
- 9^o l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ;
- 10^o les loisirs et le tourisme ».

Le 6^o de cette disposition, abrogée par la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', trouve désormais son pendant dans l'article 4, 6^o, de cette même loi spéciale, qui vise « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral ».

² La section de législation a formulé des observations similaires dans l'avis n° 67.653/2/V donné le 3 août 2020 sur un avant-projet de décret 'relatif aux aides pour le journalisme d'investigation en Communauté française', ainsi que dans l'avis n° 67.957/4 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien des secteurs culturels et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

Dans la mesure où l'avant-projet relève de cette matière, la loi du Pacte culturel lui est applicable.

1.2. Apparaît moins évidente la réponse à la question de savoir si la loi du Pacte culturel est également applicable à la matière que constitue « le soutien à la presse écrite » dès lors que cette matière ne figurait pas, à l'origine, à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 21 juillet 1971 et n'a été ajoutée aux matières culturelles énumérées à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 que par la loi spéciale du 8 août 1988³⁻⁴.

Toutefois, dès lors que le dispositif en projet ne distingue pas, dans le système qu'il met en place, la presse écrite, d'une part, et les médias audiovisuels et sonores, d'autre part, et dès lors qu'il ne comporte pas de dispositions spécifiques applicables à l'une ou aux autres mais s'applique généralement aux deux types de médias, la réponse à cette question ne revêt pas un caractère essentiel : dès lors que chaque disposition en projet est susceptible de concerner les médias audiovisuels, ce seul constat suffit à conclure que l'avant-projet doit se conformer à la loi du Pacte culturel.

2. Les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel disposent comme suit :

« Art. 6. 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.

Art. 7. Ces organes de consultation sont 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 d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc*.

³ Art 4, 6^{°bis}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ Sur cette question, voir H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge – volume 2 : de 1970 à 1993*, Bruylant, Bruxelles, 1996, n^{os} 666, 667 et 802.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis, et ce même si les dispositions normatives qui les créent et règlent leur mission ne sont pas formulées en ce sens que leur avis doit obligatoirement être demandé ⁵.

3. En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'avant-projet à l'examen a été soumis à une consultation d'un ou plusieurs organes en matière culturelle, qui permettrait de répondre au prescrit des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel.

4. L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

III. Le test genre

La circonstance que le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13 dont la confirmation est ici envisagée a lui-même fait l'objet d'un test genre avant son adoption ⁶, ne dispense pas l'auteur de l'avant-projet de réaliser la formalité qu'impose à l'égard de ce dernier l'article 4 du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

Il y a dès lors lieu d'accomplir celle-ci.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet à l'examen entend porter confirmation de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13.

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation que l'intention du législateur est de s'approprier le contenu de cet arrêté.

⁵ Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 70 à 89, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf>.

⁶ Il ressort du dossier communiqué à la section de législation et spécialement de la note au Gouvernement que l'avant-projet n'a pas fait l'objet de test genre, au motif que le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 13 fait l'objet d'un tel test avant son adoption.

Il est par conséquent renvoyé à l'avis n° 67.344/4 que la section de législation a donné le 11 mai 2020 sur cet arrêté⁷, tenant compte toutefois, notamment, des suites apportées par les auteurs de l'arrêté adopté aux observations formulées dans cet avis et de ce qu'il n'y a plus lieu de prendre en considération, quant au contexte juridique d'un avant-projet de décret de confirmation d'arrêté du Gouvernement de pouvoirs spéciaux, les limites apportées au fondement juridique de ces arrêtés tels qu'ils sont circonscrits par les habilitations au Gouvernement par le décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67344.pdf>.

⁸ En un sens similaire, voir l'avis n° 67.578/1-2-3 donné le 3 juillet 2020 sur un avant-projet de loi 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 27 mars 2020 habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67578.pdf>.