



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.388/4
du 14 juin 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au
cinéma et à la création audiovisuelle’

Le 11 mai 2021, 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 de la communauté française 'modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 juin 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Dans la mesure où l'avant-projet permet l'octroi de primes au succès en vue de soutenir le cinéma et la création audiovisuelle, il y a lieu d'avoir égard au fait que 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 européenne en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Toutefois, en vertu de l'article 109 du même 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 le règlement sont remplies.

À cet égard, la note au Gouvernement, répondant à l'avis de l'Inspecteur des Finances, s'appuie en substance sur le fait que les primes au succès concernent des montants similaires à ceux des primes au réinvestissement, qu'elles remplaceront. L'auteur de l'avant-projet rappelle que la Commission européenne avait approuvé le mécanisme actuellement en vigueur.

Il appartiendra à l'auteur du projet d'étayer une telle affirmation afin qu'il soit vérifié *in concreto* si les aides projetées 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 requise.

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il importe d'avoir égard au fait que le principe de légalité, qui impose au législateur l'obligation d'encadrer lui-même à suffisance la réglementation d'une matière, est particulièrement prégnant dans le domaine du cinéma et de l'aide à la création audiovisuelle auquel se rapporte l'avant-projet.

Il convient en effet de tenir compte, en l'espèce, de l'obligation qui incombe au législateur, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, le droit à l'épanouissement culturel et social, et de déterminer les conditions de son exercice et, d'autre part, du principe de la légalité des subsides en matière culturelle, que consacre notamment l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' ¹.

En l'état, l'avant-projet est, sur ce point, insuffisant. Il en va ainsi des dispositions suivantes :

– L'article 45, § 2, alinéa 2, en projet, qui habilite le Gouvernement à arrêter la liste des dépenses éligibles couvertes par les primes au succès, sans préciser comment elle seront déterminées, autrement qu'en prévoyant que ces dépenses doivent être « liées à la création ou la distribution de l'œuvre » ;

– L'article 46, 4°, en projet, qui habilite le Gouvernement à déterminer, sans les encadrer d'aucune manière, les critères culturels, artistiques et techniques que doit remplir l'œuvre audiovisuelle pour prétendre à la prime.

Il y a lieu pour ces habilitations de mieux déterminer les éléments essentiels de la réglementation des objets sur lesquels elles portent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Les alinéas 1^{er} à 4 seront omis.

DISPOSITIF

Article 2

Il y a lieu de viser l'article 24, 1°, premier tiret, du décret du 10 novembre 2011.

¹ Sur le principe de légalité découlant de ces dispositions, voir notamment l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance 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 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>.

Article 3

1. Le commentaire de l'article 46, 5°, en projet, gagnerait à préciser ce qu'est un numéro d'immatriculation ISAN, à plus forte raison dès lors que le décret du 10 novembre 2011 ne définit pas cette notion.

2. À l'article 47, § 1^{er}, en projet, l'auteur de l'avant-projet précisera si les conditions prévues sont cumulatives ou pas.

Sur ce point, la note au Gouvernement indique :

« Ces trois portes d'entrées sont cumulatives mais plafonnées. Une seule porte donne déjà accès à la prime, contre deux au minimum dans le précédent système d'aide au réinvestissement ».

La disposition à l'examen sera formulée de manière à mieux traduire cette intention.

3. À l'article 47, § 1^{er}, 1°, en projet, il sera précisé, le cas échéant dans le commentaire des articles, de quel bordereau officiel il s'agit.

4. À l'article 47, § 1^{er}, 1°, alinéa 2, en projet, la notion de service télévisuel non-linéaire gagnerait à être définie par référence aux définitions consacrées par l'article 1.3-1, alinéa 1^{er}, 56° et 57°, du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos'.

Une observation analogue vaut pour la notion de service linéaire à l'article 47, § 1^{er}, 3°, en projet ².

5. Compte tenu notamment du principe d'égalité et de non-discrimination ainsi que du principe de transparence dans l'octroi des encouragements individualisés en matière culturelle, consacrés par les articles 13 et 14 de la loi du Pacte culturel, interrogé sur les motifs qui président au fait que les modalités de répartition de la prime au succès projetée varient en fonction de la durée des œuvres visées par le dispositif ou que, par exemple, le scénariste d'une œuvre de court-métrage puisse prétendre à la prime au succès, à la différence du scénariste d'une œuvre de long-métrage, le délégué de la Ministre répondu comme suit :

« La différence de traitement quant aux destinataires des primes et aux montants de celles-ci, selon la durée de l'œuvre cinématographique a été déterminée en chambre de concertation (avec le secteur). Il s'agit par ailleurs exactement des mêmes montants que pour le précédent système.

Concrètement, les pourcentages suivant s'appliquent :

Long métrage : 60% pour le producteur, 25 % pour le distributeur et 15 % pour l'auteur.

² Voir l'article 1.3-1, 55°, du décret du 4 février 2021.

Court métrage : 80 % pour le producteur, 10 % pour l'auteur-scénariste, 10 % pour l'auteur-réalisateur.

Cette différence s'explique par le fait que les longs-métrages (LM) font majoritairement appel à des sociétés de distribution pour exploiter leurs films (sociétés de distribution qui elles même proposent ces films aux exploitants de salles). Dans le cadre de primes aux succès, il est utile que les distributeurs (qui prennent un risque souvent en amont, dès l'écriture) puissent également utiliser ces primes pour investir dans des films futurs, afin de sécuriser la diffusion du film futur.

Dans le cas du court-métrage (CM), il n'existe quasi aucune société de distribution (vu que les courts-métrages ne sont pas diffusés en salles, mais quasi exclusivement en festivals et en télévisions. Dans ce cas, c'est souvent le producteur qui joue le rôle du distributeur en inscrivant le court-métrage en festivals ou en démarchant des télévisions.

De même, le partage des tâches (auteur / scénariste / réalisateur) est différent entre le LM et le CM, puisque la taille des équipes est souvent réduite en CM, alors qu'elle est plus étoffée dans le cadre du LM ».

De telles précisions gagneraient à figurer dans le commentaire des articles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET