



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.401/4
du 25 octobre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au soutien à la presse écrite périodique non commerciale'

Le 30 août 2023, 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 des Femmes de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif au soutien à la presse écrite périodique non commerciale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 octobre 2023.

*

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

Le texte en projet entend réglementer une matière culturelle, à savoir la matière du soutien à la presse écrite, visée à l'article 4, 6^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : 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*.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà 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.

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

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.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise ¹.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le texte en projet entend réglementer une matière culturelle, à savoir la matière du soutien à la presse écrite, visée à l'article 4, 6°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans cette matière, compte tenu du principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution ², il appartient au législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

S'agissant plus spécifiquement des régimes de subventions en la matière, il résulte du principe de légalité qu'il revient en principe au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums.

2. En outre, lorsque les régimes de subventions interviennent dans des matières culturelles au sens de l'article 23 de la Constitution, et de manière plus spécifique encore, pour les matières visées par la loi du Pacte culturel, la section de législation a déjà rappelé qu'

« [i]l appartient au législateur de fixer lui-même par décret les éléments principaux [des aides], à savoir leur objet, les montants, les conditions d'octroi de chaque prix, leur périodicité [...]. Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires » ³.

¹ Pour une observation similaire voir notamment l'avis 65.336/VR/1-4 donné le 19 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016 », *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, 1397/1, pp. 30-32.

² Sur la portée de ce principe, s'agissant en particulier de patrimoine culturel immatériel, il est renvoyé à l'avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un 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, A-813/1, pp. 64-90.

³ Voir, à ce propos, l'avis 42.097/4 donné le 5 février 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « réglementant l'attribution des prix littéraires du Ministère de la Communauté française ».

Le principe de légalité combiné avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution exige aussi, en principe, que les bénéficiaires potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier ⁴.

Les articles 10, 13 et 14, de la loi du Pacte culturel consacrent ainsi certaines applications de ces principes, insistant notamment sur la nécessité de transparence, comme en témoigne l'exigence de publier, en annexe du budget, la liste détaillée des bénéficiaires des subventions, en mentionnant les sommes et avantages octroyés, notamment en matière d'octroi d'encouragements individualisés ⁵.

3. Au regard des principes ainsi rappelés, les dispositions suivantes sont sujettes à critiques :

1° L'article 3, § 2, alinéa 2, prévoit que le plan d'action du demandeur d'aide doit présenter « sa contribution au débat démocratique et au pluralisme des opinions ». L'article 5, 5°, vise cette même « contribution » au titre de critère de priorisation de l'octroi des aides lorsque les crédits budgétaires sont insuffisants pour octroyer toutes les aides sollicitées. Cette notion de « contribution au débat démocratique et au pluralisme des opinions » est particulièrement floue et n'est pas définie par le texte en projet. Celui-ci ou à tout le moins le commentaire de l'article sera complété en conséquence.

⁴ Voir notamment, les avis 36.678/4 donné le 22 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 'relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 536/1, pp. 17 à 22 ; 42.281/4 donné le 5 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2007 'visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2007, n° 395/1, pp. 14 à 26. Voir également les avis 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 24 octobre 2008 'déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française', en particulier l'observation 2 formulée sous l'article 39, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38 à 62 et 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en particulier l'observation 2 formulée sous le point I ainsi que l'observation 3 formulée sous le point III, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84 à 121.

⁵ Sur l'ensemble de ces principes, voir notamment l'avis 72.574/4 donné le 10 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 25 mai 2023 'relatif à la conservation et à la valorisation des archives d'intérêt patrimonial', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 533/1, pp. 63 à 85 ; voir également l'avis n° 72.458/2-4 donné le 10 novembre 2022 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 14 décembre 2022 'portant diverses dispositions accompagnant le budget initial 2023', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 469/1, pp. 157 à 186 ; l'avis 71.650/2-4, donné le 6 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 29 septembre 2022 'portant diverses dispositions relatives aux Sports, à l'Aide à la Jeunesse et à la Jeunesse', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 432/1, pp. 14 à 23 et l'avis 71.541/4 donné le 29 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2022 'modifiant le décret-cadre du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des arts de la scène', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 423/1, pp. 108 à 119.

2° L'article 6 habilite le Gouvernement à arrêter « les conditions et modalités liées à la demande, la délivrance, le renouvellement, en ce compris à l'ordre de classement prioritaire des demandes, ainsi qu'à la déchéance des demandes ». Cette habilitation est excessivement large en ce qu'elle porte sur les conditions de la demande, de la délivrance, du renouvellement et de la déchéance. Il appartient au législateur d'encadrer le régime juridique de ces conditions.

3° L'article 7, alinéa 2, confère au Gouvernement le pouvoir de prolonger le régime d'aide organisé par le texte en projet. La décision portant sur la prolongation dans le temps d'un régime d'aides relève de l'essence même des prérogatives conférées au législateur par l'article 23 de la Constitution, elle ne peut être confiée au Gouvernement, fut-ce « sur base d'une objectivation de la situation économique des éditeurs et du marché pertinent réalisée par un opérateur indépendant désigné par le Gouvernement en application de la législation sur les marchés publics ». En revanche, le décret en projet pourrait le cas échéant charger le Gouvernement de faire réaliser une telle objectivation, par un opérateur indépendant, et de la communiquer au Parlement, le cas échéant accompagnée d'un avant-projet de décret envisageant la prolongation dans le temps du régime d'aides ;

4° L'article 8 est en défaut de définir les critères permettant de calculer le montant des subventions octroyées. À ce propos, il n'est pas suffisant de prévoir un montant minimum pour l'aide octroyée, comme y procède le paragraphe 3, alinéa 2. Par ailleurs, les règles de répartition du solde mentionné au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, doivent être encadrées par le législateur et l'habilitation conférée au Gouvernement par le paragraphe 4, alinéa 2, qui impose au Gouvernement de régler les modalités de la répartition « en fonction du volume d'emploi » est excessivement large.

5° A l'article 10, § 2, il appartient au législateur de déterminer à tout le moins les catégories d'informations qui seront publiées annuellement.

Ces dispositions seront revues et complétées à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas au décret d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au Gouvernement. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer

à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Gouvernement et non au législateur, d'octroyer pareille délégation ⁶.

Le 7° ne peut donc définir la notion de services du Gouvernement en visant un service déterminé de celui-ci. Il sera omis.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, 5°, la condition retenue implique que le bénéficiaire du régime d'aides devra nécessairement disposer d'un site internet. L'auteur de l'avant-projet veillera à justifier cette exigence au regard du principe d'égalité.

Article 4

Selon le paragraphe 1^{er}, troisième phrase, les Services du Gouvernement sont chargés de proposer le canevas du rapport d'activité du bénéficiaire de l'aide.

En ce qui concerne les délégations d'un pouvoir réglementaire à l'administration, il n'est pas admissible que les agents d'une administration soient investis de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

S'agissant du « canevas » de rapport concerné, il ne s'agit pas d'une mesure de « pure administration » ni d'une mesure « essentiellement technique ».

C'est le Gouvernement ⁷ qui doit être le cas échéant habilité à définir ce canevas.

Le paragraphe 1^{er} sera revu en conséquence.

⁶ Voir également les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3 : « [...] il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif et de confier le règlement d'une matière directement à un ministre. Seul le Roi ou un gouvernement de Communauté ou de Région peut accorder une telle délégation ».

⁷ Sans préjudice du pouvoir que le Gouvernement tire de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de déléguer ensuite ce pouvoir au ministre.

Article 5

Dans la mesure où « [l]e respect des conditions cumulatives énoncées aux articles 2, 2° et 3, paragraphe 1^{er} » est d'office requis pour pouvoir bénéficier du régime d'aides, il est inutile de le rappeler au 1°.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX