



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.566/4
du 9 avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant exécution du décret du 4 avril 2024
relatif au subventionnement des secteurs professionnels
des [L]angues, des [L]ettres et du [L]ivre'

Le 17 mars 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du décret du 4 avril 2024 relatif au subventionnement des secteurs professionnels des langues, des lettres et du livre'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 avril 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

Le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dans son avis 74.808/4 donné le 18 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2024 'relatif au subventionnement des secteurs professionnels des Langues, des Lettres et du Livre', la section de législation a observé ce qui suit :

« L'avant-projet vise à organiser un subventionnement des secteurs professionnels des langues, des lettres et du livre. 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, qui doit être notifiée à la Commission européenne en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

À cet égard, selon la note au Gouvernement :

'Dans sa communication relative à la notion d'aide d'État (JOUE, 19.07.2016, C 262/1) la Commission européenne considère ainsi que le financement public d'une activité ayant trait à la culture ou à la conservation du patrimoine accessible au public gratuitement remplit une mission purement sociale et culturelle qui n'est pas de nature économique. Selon la Commission, le fait que les visiteurs d'une institution culturelle ou les participants à une activité culturelle ou de conservation du patrimoine ouverte au grand public doivent 'acquitter d'une contribution qui ne couvre qu'une partie des coûts réels ne modifie pas la nature non économique de cette activité, car ces contributions ne sauraient être considérées comme une véritable rémunération pour le service fourni. Surabondamment, ajoutons que, pour la Commission, de nombreuses activités culturelles ou de conservation du patrimoine sont objectivement non substituables et, de ce fait, elles excluent l'existence d'un véritable marché. Ces activités peuvent être considérées comme ne revêtant pas un caractère économique. Tel est le cas en l'espèce, la plupart des bénéficiaires des aides envisagées n'étant pas des opérateurs économiques au sens du droit européen de la concurrence et des aides d'État'.

Si la section de législation peut partager l'analyse selon laquelle une partie des bénéficiaires du dispositif envisagé peuvent être considérés comme n'étant pas des « entreprises » au sens de l'article 107 du TFUE, il n'en demeure pas moins que ce n'est pas le cas de la totalité de ceux-ci, comme, en particulier, les éditeurs et les libraires, qui exercent quant à eux indubitablement une activité économique. Dès lors que l'avant-projet s'analyse en certaines de ses dispositions comme un avant-projet instituant une aide, il devrait donc en principe être notifié à la Commission européenne. 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.

À cet égard, et en premier lieu, des aides à une entreprise unique dont le montant total ne dépasse pas un plafond de 200.000 euros sur trois exercices fiscaux peuvent, comme le relève la note au Gouvernement, être couvertes par le 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*'. La section de législation relève cependant qu'il ne résulte pas de l'avant-projet que les aides envisagées sont octroyées conformément au règlement (UE) n° 1407/2013 et celui-ci ne contient pas de disposition prévoyant que le montant total des aides *de minimis* octroyées à une entreprise unique ne peut excéder le plafond fixé par le règlement (UE) n° 1407/2013, ni de disposition imposant au bénéficiaire de fournir au Gouvernement, selon les modalités qu'il détermine, les informations complètes sur les aides *de minimis*, autres que celle visée par l'avant-projet, qu'il a reçues. En outre, les aides accordées dans le cadre de conventions, dont le montant annuel peut atteindre 400.000 euros, semblent difficilement pouvoir entrer dans le champ d'application du règlement (UE) n° 1407/2013.

Ensuite, le 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' s'applique notamment aux 'aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine' (chapitre III, section 11), qu'il dispense de notification à la Commission européenne dans la mesure où toutes les conditions qu'il fixe sont remplies. En ce sens, l'article 53, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 651/2014 détermine les couts admissibles pour les aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, comme étant :

'a) les couts des institutions culturelles ou des sites du patrimoine liés aux activités permanentes ou périodiques telles que les expositions, les manifestations et événements et les activités culturelles similaires qui se déroulent dans le cours normal de l'activité ;

b) les activités d'éducation culturelle et artistique ainsi que la promotion de la compréhension de l'importance de la protection et de la promotion de la diversité des expressions culturelles au moyen de programmes éducatifs et de programmes plus larges de sensibilisation du public, y compris grâce à l'utilisation de nouvelles technologies ;

c) les couts supportés pour améliorer l'accès du public aux sites et activités des institutions culturelles ou du patrimoine, notamment les couts de numérisation et d'utilisation des nouvelles technologies, ainsi que les couts supportés pour améliorer l'accessibilité pour les personnes handicapées ;

d) les couts de fonctionnement directement liés au projet ou à l'activité culturels, tels que les couts de location simple ou avec option d'achat de biens immobiliers et de lieux culturels, les frais de voyage, les équipements et fournitures directement liés au projet ou à l'activité culturels, les structures architecturales utilisées pour les expositions et les décors, les prêts, la location avec option d'achat et l'amortissement des instruments, des logiciels et des équipements, les couts liés aux droits d'accès aux œuvres protégées par des droits d'auteur et à d'autres contenus protégés par des droits de propriété intellectuelle, les couts de promotion et les couts supportés directement du fait du projet ou de l'activité; les charges d'amortissement et les couts de financement ne sont admissibles que s'ils n'ont pas été couverts par une aide à l'investissement ;

e) les couts du personnel travaillant pour l'institution culturelle ou le site du patrimoine ou pour un projet ;

f) les couts des services de conseil et de soutien fournis par des consultants et prestataires de services extérieurs, supportés directement du fait du projet’.

Il est douteux que tous les couts couverts par les aides envisagées entrent dans les couts admissibles ainsi définis. Tel est en particulier le cas des couts éligibles à l’aide à l’édition, à savoir les ‘frais de production’ d’un ouvrage, sans autre précision.

L’auteur de l’avant-projet veillera à ce que les aides envisagées remplissent effectivement les conditions d’exemption prévues par les règlements européens en adaptant si nécessaire le dispositif et, dans la négative, veillera à l’accomplissement de la formalité de notification requise »¹⁻².

La note au Gouvernement relative au projet d’arrêté à l’examen ne comporte aucun développement relatif aux aides d’État.

Compte tenu de la nature des aides et des plafonds prévus – ou non – par le texte en projet³, les observations formulées dans l’avis précité sont transposables au texte en projet.

Cette observation est toutefois formulée sous réserve de l’observation générale 1.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Dans son avis 74.808/4, la section de législation a rappelé ce qui suit :

« 1. L’avant-projet entend régler une matière culturelle.

Dans cette matière, compte tenu du principe de légalité qui découle de l’article 23 de la Constitution⁴, 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.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 688/1, pp. 85-96.

² Le règlement (UE) 1407/2013 mentionné dans cet avis n’est plus en vigueur, la matière étant désormais réglée par le règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 ‘relatif à l’application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne aux aides *de minimis*’. Il reste que les observations formulées par la section de législation en relation avec le règlement (UE) n°1407/2013 sont transposables au règlement (UE) 2023/2831.

³ Ainsi, à titre d’exemple, l’article 12, § 1^{er}, alinéa 2, du projet ne fixe aucun plafond pour le subventionnement des frais de production et son article 20, § 1^{er}, fixe le montant annuel maximal de l’aide accordée par le biais d’une convention à 400.000 euros.

⁴ *Note de bas de page 1 de l’avis cité* : Sur la portée de ce principe, il est renvoyé à l’avis 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, A-813/1, pp. 64-90.

S'agissant plus spécifiquement des régimes de subventions en la même matière, il résulte du même 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'⁵.

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 bénéficier⁶.

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 individualisés⁷ ».

⁵ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir en ce sens 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 ».

⁶ Note de bas de page 3 de l'avis cité : 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. 17-22 ; 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. 14-26. 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 n° 2 formulée sous l'article 39, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38-62 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 n° 2 formulée sous le point I ainsi que l'observation n° 3 formulée sous le point III, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121.

⁷ Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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. 63-85 ; voir également l'avis 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. 157-186 ; 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. 14-23 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. 108-119.

Ainsi, dans les matières culturelles, c'est au législateur qu'il revient de fixer 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.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le pouvoir général d'exécution des décrets conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' permet uniquement au Gouvernement de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement, d'après l'esprit du décret et les objectifs qu'il poursuit et ce, sans pouvoir en étendre ou en limiter la portée.

1.2. En l'espèce, les seules habilitations expresses de portée réglementaire octroyées au Gouvernement par le décret du 4 avril 2024 sont les suivantes :

1° arrêter la charte établissant les bonnes pratiques en matière de création et d'édition de livres ou de revues (article 1^{er}, 12°, du décret) ;

2° préciser la formule d'indexation applicable au budget (article 4, alinéa 2, du décret) ;

3° arrêter les formes et les modalités des justificatifs que les bénéficiaires des aides doivent transmettre à l'Administration (article 7 du décret) ;

4° arrêter la procédure d'octroi, de refus et, le cas échéant, de renouvellement des soutiens financiers prévus par le décret, dans le respect des principes énumérés à l'article 8 de celui-ci, notamment les modalités et délais de l'accusé de réception de la demande d'aide (article 8, 3° du décret) ;

5° fixer les modalités de modification, de suspension et de résiliation des conventions, dans le respect des principes énumérés à l'article 9 du décret ;

6° arrêter les conditions et modalités d'octroi des prix dans le respect des principes énumérés à l'article 92 du décret.

1.3. Compte tenu des principes rappelés ci-avant au 1.1 et du caractère limité des habilitations expresses énumérées au 1.2, le projet appelle les observations suivantes.

1.4. Les articles 7, 8, 9, § 1^{er}, 10, 11, 12, § 1^{er}, 13, 14, 15, § 1^{er}, alinéas 1^{er} à 3 et 5, et § 3, 16, 17, 18, 19 et 20, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, fixent les montants, les fourchettes, les plafonds ou les pourcentages des aides qu'ils visent.

Or, le Gouvernement est uniquement habilité par le décret à régler la procédure d'octroi, de refus et de renouvellement des aides, et non leurs montants.

Selon l'article 5 du décret du 4 avril 2024,

« En vue de contribuer aux objectifs visés à l'article 2, le Gouvernement peut octroyer trois types d'aides financières : 1° la bourse, dont le montant est compris entre 1.750 et 60.000 euros ; 2° l'aide au projet, dont le montant est compris entre 500 et 150.000 euros ; 3° la convention, dont le montant annuel est compris entre 5.000 et 400.000 euros ».

Il est permis de considérer que cette disposition, combinée avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, est susceptible de procurer un fondement juridique aux dispositions précitées. Toutefois, dans l'intérêt de la sécurité juridique, le décret du 4 avril 2024 gagnerait à être complété pour conférer une habilitation expresse au Gouvernement, et ce dans le respect des principes rappelés dans l'avis 74.808/4.

1.5.1. L'article 12, § 2, fixe, dans les domaines de la littérature générale, de la littérature de jeunesse et de la bande dessinée, une condition d'octroi pour l'aide à l'édition de créations littéraires et à l'édition d'ouvrages philologiques en ou sur les langues régionales endogènes. Cette condition n'est pas prévue par le décret du 4 avril 2024, lequel n'habilite par ailleurs pas le Gouvernement à arrêter des conditions d'octroi des aides autres que celles qu'il prévoit lui-même.

1.5.2. L'article 22 met en place une procédure en cas de détection d'un risque de déséquilibre financier, non prévue par le décret du 4 avril 2024, et sans habilitation au Gouvernement pour ce faire.

1.5.3. L'article 23, § 2, met en place un régime de prolongation de la période de subvention, en déterminant le montant de celle-ci, ce mécanisme n'étant pas prévu par le décret du 4 avril 2024 et le Gouvernement n'étant pas habilité à le mettre en place.

1.5.4. Les dispositions mentionnées dans les points 1.5.1 à 1.5.3 étant dépourvues de fondement juridique, tant au regard des habilitations expresses contenues dans le décret du 4 avril 2024 qu'au regard du pouvoir général d'exécution, elles seront omises⁸.

2. L'article 3 du projet habilite l'Administration à déterminer, pour chaque type d'aide financière, les échéances auxquelles les demandes d'aides doivent lui être adressées. L'article 4 du projet prévoit pour sa part que l'Administration met à disposition des demandeurs, pour chaque type d'aide, un formulaire qui doit permettre de récolter certaines données, lesquelles ne sont pas toujours définies de manière précise dans l'article 4 lui-même⁹. L'article 4 n'habilitant pas une autorité déterminée à arrêter ce formulaire, la disposition se comprend en ce sens que c'est l'Administration qui en est chargée.

⁸ L'article 9, § 2, du projet fixe des conditions pour l'octroi des bourses de résidence. Cette disposition peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution, dès lors qu'elle peut être considérée comme découlant naturellement de la circonstance que la bourse de création couvre une durée limitée, conformément à l'article 26 du décret du 4 avril 2024.

⁹ Voir en particulier l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o.

Sont ainsi conférés à l'Administration des pouvoirs de nature réglementaire.

À ce propos, il est rappelé que l'attribution d'un tel pouvoir réglementaire à l'Administration n'est admissible que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique, d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qui se bornent à mettre en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

S'agissant spécifiquement des délégations à l'Administration du pouvoir d'établir des formulaires, elles peuvent être admises dans la mesure où ceux-ci se contentent d'opérer une mise en forme des conditions décrétales et réglementaires applicables. Si tel n'est pas le cas, c'est au ministre qu'il y a lieu de confier ce pouvoir.

Il ne paraît pas qu'en l'espèce ces conditions soient remplies.

Il convient dès lors d'habiliter le ministre compétent à déterminer les échéances concernées ainsi que le contenu des formulaires, dans la mesure où ce contenu ne découle pas des conditions décrétales et réglementaires applicables.

Les articles 3 et 4 seront revus en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il convient de mentionner les dispositions du décret du 4 avril 2024 auxquelles l'arrêté en projet procure exécution.

Cet alinéa sera dès lors rédigé comme suit :

« Vu le décret du 4 avril 2024 relatif au subventionnement des secteurs professionnels des Langues, des Lettres et du Livre, l'article 1^{er}, 12°, l'article 4, alinéa 2, l'article 8, l'article 9 et l'article 92 ; »¹⁰.

2. L'alinéa 6 mentionne deux avis de l'Inspecteur des Finances sur le texte en projet, datés respectivement du 29 mars 2024 et du 26 février 2025.

Seul le premier de ces avis a été transmis à la section de législation.

L'auteur du projet s'assurera de l'existence et de la date du second avis. Si nécessaire, l'alinéa 6 sera revu.

¹⁰ Il convient de relever que l'arrêté en projet est en défaut de procurer exécution à l'article 7 de ce décret.

3. La section de législation n'a pas décidé de ne pas donner d'avis dans le délai requis en application de l'article 84, § 5, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

Les alinéas 8, 9 et 10 seront dès lors remplacés par l'alinéa suivant :

« Vu l'avis 77.566/4 du Conseil d'État, donné le 9 avril 2025 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 5

L'alinéa 2 prévoit que passé le délai qu'il détermine, « la demande est considérée comme irrecevable de plein droit ». Les mots « de plein droit » sont ambigus : si l'intention est ainsi de mettre en place un régime de décision tacite, il convient de rappeler qu'un tel régime n'est pas admissible.

En effet, comme la section de législation l'a déjà observé, le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections, notamment lorsque, comme c'est le cas en l'occurrence, elle est défavorable à l'intéressé.

Ainsi, pareil procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit prise alors que ses conditions légales d'octroi ne sont pas réunies.

Enfin, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle. La mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Pareil régime de décision implicite ne peut se concevoir que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il convient dès lors de renoncer à utiliser ce procédé ¹¹.

L'alinéa 2 sera revu en conséquence.

Article 6

1. La décision relative à l'octroi d'une demande d'aide doit être motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991.

Il n'y a pas lieu de rappeler cette exigence.

Au paragraphe 1^{er}, le mot « motivée » sera omis.

2. L'article 96, § 1^{er}, du décret du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' dispose comme suit :

« Le Gouvernement arrête et met en œuvre une procédure d'introduction et de traitement des recours introduits par les opérateurs, dans le respect des principes suivants :

[...] ».

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen ne peut dès lors se borner à renvoyer à cette disposition qui impose au Gouvernement d'arrêter la procédure d'introduction et de traitement des recours.

L'arrêté en projet sera complété en conséquence.

Article 15

En son paragraphe 1^{er}, alinéa 4, et en son paragraphe 2, la disposition à l'examen se borne à reproduire, de façon incomplète, la teneur, respectivement, des articles 54, 1^o, et 52, alinéa 3, du décret du 4 avril 2024.

Or, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire dans un arrêté réglementaire une règle déjà inscrite dans une disposition de nature décrétable.

Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur décentral.

¹¹ Voir dans le même sens l'avis 75.019/4 donné le 19 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 28 mars 2024 'relatif au transport de dioxyde de carbone par canalisations', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1639/1, pp. 21-42. Voir également l'avis 76.203/4 donné le 21 mai 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 'relatif aux missions régionales pour l'emploi'.

Il y a dès lors lieu, en principe, d'omettre ces dispositions du projet. Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ou de paraphraser une norme de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de cette norme, à l'aide par exemple de la formule :

« Conformément à l'article [...] du décret ».

Article 20

Le paragraphe 2, alinéa 2, se donne pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 4, alinéa 2, seconde phrase, du décret du 4 avril 2024.

Cette disposition figure dans l'article 20 du projet, lequel est situé dans une section relative aux seules conventions.

Si la notion de soutien structurel s'applique à d'autres aides que celles accordées par le biais de conventions, il se recommande de déplacer le dispositif de manière à le rendre applicable à l'ensemble des aides répondant à la notion de soutien structurel.

Article 21

1. Le paragraphe 4, en ce qu'il implique que le ministre peut prendre une décision visant à suspendre temporairement une subvention « sans attendre les observations du bénéficiaire », est contraire à l'article 9, 3°, du décret du 4 avril 2024 selon lequel

« [l]es modalités de modification, de suspension et de résiliation des conventions sont fixées par le Gouvernement dans le respect des principes définis ci-après :

[...]

3° l'opérateur a le droit de faire valoir ses observations ou de demander à être entendu par l'Administration ».

2. Le mécanisme mis en place par le paragraphe 6, spécialement son alinéa 2, qui prévoit la règle selon laquelle « la suspension est maintenue jusqu'à l'issue de la procédure », peut aboutir à méconnaître l'article 9, 2°, du décret du 4 avril 2024 selon lequel

« les conventions ne peuvent être suspendues plus d'une année ; la suspension doit être confirmée ou infirmée endéans ce délai par une décision de résiliation, de modification ou de reprise notifiée par le Gouvernement ».

Le paragraphe 6 sera revu en conséquence.

Chapitre 4

L'article 92 du décret du 4 avril 2024 dispose comme suit :

« En vue de reconnaître leurs mérites, le Gouvernement peut accorder des prix aux opérateurs visés à l'article 3 répondant aux conditions de recevabilité de l'article 6.

Le Gouvernement arrête les conditions et modalités d'octroi des prix dans le respect des principes suivants :

1° le montant accordé est compris entre 1.000 et 15.000 euros ;

2° un prix peut être accordé soit annuellement, soit tous les trois ans, soit tous les cinq ans ;

3° les prix sont accordés sur proposition de la Commission ou d'un jury, dont la composition est fixée par le Gouvernement sur proposition de l'Administration ».

L'article 24 du projet énumère une série de prix ainsi que leur montant, sans toutefois que les conditions et les modalités de leur octroi soient arrêtées : à cet égard, le fait d'attribuer un intitulé à ces prix ainsi qu'un montant et une fréquence (article 24 du projet) et de prévoir qu'un auteur ne peut bénéficier que d'un seul prix par an et une seule fois du même prix (article 25 du projet) ne s'avère pas suffisant au regard de l'obligation imposée au Gouvernement d'arrêter les conditions et modalités d'octroi.

Sur ce point, l'article 26, qui n'ajoute rien à l'article 92, 3°, du décret du 4 avril 2024, n'arrête ni des conditions, ni des modalités d'octroi. Au demeurant, dès lors qu'il se borne à reproduire la teneur de l'article 92, 3°, du décret, cet article doit être omis ou complété, selon le cas, pour des motifs similaires à ceux invoqués dans l'observation formulée sous l'article 15.

Le chapitre 4 sera revu et complété à la lumière de ces observations.

Annexe

1. L'annexe se donne pour objet de fixer la charte relative à la création et à l'édition de livres ou de revues.

Selon l'article 1^{er}, 12°, du décret du 4 avril 2024, la « charte » se définit comme étant :

« La Charte, arrêtée par le Gouvernement, établissant les bonnes pratiques en matière de création et d'édition de livres ou de revues, et portant notamment sur :

a) la ligne éditoriale ;

b) la responsabilité vis-à-vis des contenus publiés ;

c) la cession et la rémunération des droits d'auteur ;

d) le travail éditorial visant à s'assurer de la qualité et de la mise en forme de la publication ;

e) le dépôt légal des publications et le référencement au sein des bases de données professionnelles ;

f) l'établissement et la diffusion de catalogues, ainsi que la promotion des publications ;

g) l'organisation de la diffusion et de la distribution des publications ;

h) l'archivage des publications ;

i) le respect des usages et des prescrits légaux de la profession, en particulier dans les relations de l'éditeur avec les auteurs, les autres éditeurs, les sous-traitants, les circuits de diffusion-distribution, les librairies et les bibliothèques ».

Si son contenu n'est pas ainsi défini de manière exhaustive, il n'en demeure pas moins que cette charte doit se limiter à établir « les bonnes pratiques en matière de création et d'édition de livres ou de revues ».

Il en résulte que la charte ne peut fixer des règles étrangères à ces « bonnes pratiques ». Par ailleurs, pour les raisons déjà invoquées dans l'observation formulée sous l'article 15, la charte ne peut reproduire des règles déjà fixées par le décret du 4 avril 2024. Enfin, les dispositions du décret du 4 avril 2024 en règlent déjà elles-mêmes les effets juridiques, de sorte qu'il n'appartient pas à la charte de le faire.

Dans ce contexte,

1° la charte ne peut prévoir que les règles qu'elle contient « s'ajoutent aux conditions de recevabilité et d'octroi prévues par le décret précité et ne les remplacent pas » ;

2° la charte ne peut imposer des obligations à ses destinataires qui constituent des conditions d'octroi des aides étrangères aux bonnes pratiques en matière de création et d'édition de livres ou de revues ; elle ne peut donc fixer de conditions relatives à la forme juridique du demandeur d'aide, à la durée de son activité précédant la demande d'aide, au nombre de publications minimum requises préalablement à la demande d'aide ou encore à l'existence d'un contrat d'édition (voir en particulier, point II, alinéa 2, 1, 2 et 3, point III, alinéa 2, 1, point IV, alinéa 2, 1, point V, alinéa 2, 1, et point VI, alinéa 1^{er}, 1 et 2) ;

3° la charte doit régler à tout le moins chacun des objets qui lui sont assignés par l'article 1^{er}, 12°, du décret du 4 avril 2024 ; à cet égard, la section de législation n'aperçoit pas les dispositions de la charte qui auraient pour objet de régler l'archivage des publications (article 1^{er}, 12°, h), du décret du 4 avril 2024).

La charte sera revue à la lumière de ces observations.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO