



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.051/2/V
du 2 septembre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant diverses dispositions en matière culturelle, concernant le secteur non-marchand et concernant l’aliénation de biens meubles désaffectés de la Communauté française’

Le 22 juillet 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 5 septembre 2025 sur un avant-projet de décret 'portant diverses dispositions en matière culturelle, concernant le secteur non-marchand et concernant l'aliénation de biens meubles désaffectés de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

La portée de l'article 47, § 1^{er}, 3^o, en projet du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' n'apparaît pas clairement.

Il prévoit en effet, parmi les possibilités pour pouvoir bénéficier d'une prime au succès, que l'œuvre audiovisuelle ait été vendue pour un montant cumulé minimum à la minute de programme auprès d'éditeurs de services linéaires et/ou auprès d'éditeurs de services non linéaires pour une mise à disposition par abonnement « dont au minimum une vente auprès d'un éditeur de services linéaires ou non-linéaires n'ayant pas son siège social et/ou siège d'exploitation en Belgique ».

Cet ajout vise à conditionner l'accès aux primes à l'existence d'une vente internationale. Or, les mots « n'ayant pas son siège social et/ou siège d'exploitation en Belgique » manquent de clarté.

Interrogée à ce sujet, la déléguée a proposé la formulation suivante :

« dont au minimum une vente auprès d'un éditeur de services linéaires ou non-linéaires n'ayant ni son siège social ni son siège d'exploitation en Belgique ».

La disposition sera revue dans le sens proposé par la déléguée.

Article 3

L'article 49, § 2, en projet du décret du 10 novembre 2011 tend à habiliter le Gouvernement à déterminer « le pourcentage de participations et valorisations par rapport au coût global de l'œuvre audiovisuelle pouvant être acceptées pour la demande de la prime au succès ».

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

Interrogée à ce sujet, la déléguée a indiqué :

« Le décret cinéma (article 49) ne fixait pas de pourcentage maximum des participations et valorisations au moment du dépôt de la demande de prime au succès. Or ce plafond des 30 % était appliqué au moment de la justification de l'utilisation de la prime. Il nous semblait donc pertinent de faire exister la règle dès le départ dans un souci de cohérence.

D'autant plus que, comme le prévoit le décret, les projets (longs métrages, courts métrages, documentaires de création, téléfilms et séries télévisuelles) qui bénéficient d'aides à la production (à l'exception des aides à la production après le début des prises de vues) sont soumis à la procédure d'agrément. Et, pour obtenir l'agrément définitif, le montant des participations (hors rôles principaux) et valorisations ne peut pas dépasser 30 % du montant total du devis récapitulatif.

Nous avons donc ajouté un paragraphe qui rappelle l'existence de ce plafond au niveau du décret, sans le préciser, puisque ce % est déjà repris dans l'Annexe 2 de l'arrêté »¹.

Le commentaire de la disposition sera complété afin de faire mention de ces explications.

Articles 6 et 7

Dans son avis 70.518/2 donné le 12 janvier 2022, la section de législation a observé ce qui suit :

« 3.2. La loi du 18 décembre 1986 anciennement intitulée 'habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales' disposait, à l'origine, comme suit :

‘Article 1^{er}. Les fonctionnaires de l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines peuvent exercer, à la demande, au nom et pour compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'État en vertu des lois et arrêtes pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales.

Art. 2. Pour l'exercice des attributions prévues à l'article 1^{er}, les fonctionnaires visés à cet article sont habilités à passer des actes, à leur conférer l'authenticité et à en délivrer des expéditions.

Aux mêmes fins, ils ont qualité pour exercer les poursuites et diriger les procédures d'expropriation.

Ils sont également compétents pour poursuivre le recouvrement des créances non fiscales, au besoin par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le fonctionnaire chargé du recouvrement ; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur régional de l'enregistrement et des domaines et signifiée par exploit d'huissier de justice.

¹ À savoir l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2021 'relatif aux primes au succès d'œuvres audiovisuelles'.

Dans l'exercice des attributions qui leurs sont confiées en vertu de la présente loi, les fonctionnaires visés à l'article 1^{er} agissent selon les instructions de l'autorité qui requiert leur intervention'.

Cette loi a été modifiée par les articles 99 à 101 de la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 et par l'article 128 de la loi du 13 avril 2019 'introduisant le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales', de sorte qu'elle est désormais intitulée et dispose comme suit :

'Loi du 18 décembre 1986 habilitant l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales à effectuer le recouvrement des créances non fiscales pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Article 1^{er}. L'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances non fiscales peut effectuer, à la demande, au nom et pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, le recouvrement de leurs créances non fiscales.

Article 2. Les créances non fiscales visées à l'article 1^{er} sont recouvrées conformément aux articles 3 et suivants de la loi domaniale du 22 décembre 1949'.

Il en résulte que, si, dans sa version originale, cette loi permettait à l'administration fédérale de la TVA, de l'enregistrement et des domaines d'exercer à la demande, au nom et pour compte des communautés, des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'État en vertu des lois et arrêtes pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales, dans sa version en vigueur, elle permet exclusivement à cette même administration de procéder au recouvrement des créances non fiscales des communautés et des régions, ainsi que des organismes publics qui en dépendent.

Indépendamment même de la question de savoir si cette disposition était applicable à la Commission communautaire française, force est de constater qu'elle ne permet plus à l'administration fiscale fédérale de réaliser au nom et pour le compte des entités fédérées des opérations domaniales telles que celles consistant à réaliser les formalités de publicité et de vente des biens meubles de ces entités »².

Il ressort du commentaire de l'article que la disposition à l'examen repose sur l'idée que la loi du 18 décembre 1986 permet toujours de recourir au Service public fédéral Finances pour réaliser des opérations relatives à l'aliénation de biens relevant du patrimoine des entités fédérées. Or, comme il ressort de l'avis 70.518/2, tel n'est plus le cas. Le protocole d'accord du 5 mars 1985 évoqué dans le commentaire de l'article ne permet pas de pallier cette situation dès lors qu'il est dépourvu de fondement juridique en vigueur.

L'observation formulée dans l'avis 70.518/2 demeure donc d'actualité à l'égard des articles 6 et 7 de l'avant-projet.

² Avis 70.518/2 donné le 12 janvier 2022 sur un projet devenu l'arrêté 2021/2590 du Collège de la Commission communautaire française du 27 janvier 2022 'modifiant l'arrêté 2015/1488 du Collège de la Commission communautaire française du 17 décembre 2015 portant diverses mesures relatives à l'exécution du budget et aux comptabilités générale et budgétaire des Services du Collège de la Commission communautaire française et des Services administratifs à comptabilité autonome de la Commission communautaire française'.

En l'absence de dispositif, dans une loi spéciale ou dans un accord de coopération conclu entre l'autorité fédérale et la Communauté française, qui reconnaîtrait à cette dernière le droit de recourir au Service public fédéral Finances pour réaliser des opérations relatives à l'aliénation de biens relevant de son patrimoine, la Communauté française ne saurait, sans violer le principe d'autonomie, imposer unilatéralement une obligation à une administration relevant de l'autorité fédérale.

Ces dispositions seront dès lors omises.

Article 9

L'article 61, § 2, alinéa 2, en projet du décret de la Communauté française du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle', est rédigé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, il peut être dérogé au remplacement d'au moins la moitié des membres effectifs et suppléants en cas de pénurie au terme de l'appel public à candidatures publié sur le site Internet de l'Administration ».

Selon les explications de la déléguée, cette disposition se justifie par les difficultés existantes lorsque le remplacement des membres des commissions s'opère.

L'article 60, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 28 mars 2019 énonce :

« La composition des commissions d'avis tend à assurer une diversité culturelle. Cette exigence de diversité porte sur les formes d'expressions culturelles dont les membres sont les représentants, et non sur l'identité ou l'origine culturelle des membres eux-mêmes, considérés en tant qu'individus ».

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet permet l'instauration d'un mécanisme pérenne qui aurait pour conséquence le maintien d'une composition déficitaire, potentiellement de moitié, et ce, sans limite de temps.

Interrogée à ce sujet, la déléguée a indiqué :

« Une limite dans le temps ne nous paraît pas pertinente. En effet, cela impose que la moitié des commissions soit renouvelée à partir d'un certain moment. Or ce renouvellement n'est possible que si des nouvelles candidatures (de qualité suffisante) nous parviennent. C'est bien là l'objet de la dérogation. Exactement comme un mécanisme de dérogation est prévu pour la parité hommes-femmes. L'objectif de la dérogation est de ne pas invalider les décisions des commissions si le renouvellement n'est pas atteint faute de candidatures ».

La déléguée, bien qu'admettant les risques de déficit chronique dans la composition des commissions d'avis, a également précisé qu'un tel dispositif ne visait que des situations exceptionnelles sans davantage de précision à ce sujet.

La disposition demeure toutefois en défaut de prévoir un encadrement suffisant de nature à garantir le caractère dérogatoire de la règle mise en place et à éviter des compositions lacunaires se perpétuant au fil des remplacements.

Le dispositif en projet devrait prévoir que la dérogation envisagée doit se limiter strictement à la durée nécessaire pour faire face à la pénurie et procéder au renouvellement de l'intégralité de la moitié des membres de la Commission d'avis, telle que requise par la disposition à laquelle il est envisagé de déroger.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article 15

1. Dans son avis 74.808/4 donné le 18 décembre 2023, la section de législation a rappelé ce qui suit :

« 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 Constitution ³, 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 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.

2.2 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' ⁴.

³ *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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.

⁴ *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'.

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 ⁵.

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 ⁶ » ⁷.

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 et leur périodicité. Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires.

2. Interrogée à propos de la disposition à l'examen, la déléguée a répondu :

« Cet article a été inséré suite aux remarques émises dans l'avis n° 77.566/4 relatif à l'arrêté portant exécution du Décret Langues, Lettres et Livre. Les montants de l'à-valoir mentionné à l'article 12 de l'arrêté s'élèvent à minimum 250€ (textes dramatiques, nouvelles et poésie en littérature générale, œuvre individuelle en BD/jeunesse) et à minimum 500€ dans tous les autres cas. Ces montants correspondent aux usages professionnels en vigueur et ont été validés par les fédérations professionnelles qui siègent au sein de la Chambre de concertation des écritures et du

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Avis 74.808/4 donné le 18 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 'relatif au subventionnement des secteurs professionnels des Langues, des Lettres et du Livre', *Doc. Parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, 688/1, pp. 85-96. Voir également l'avis 77.566/4 donné le 9 avril 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 16 mai 2025 'portant exécution du décret du 4 avril 2024 relatif au subventionnement des secteurs professionnels des langues, des lettres et du livre'.

livre. Cet élément présente un caractère accessoire et doit par ailleurs pouvoir refléter la réalité de terrain ».

Dès lors que la disposition à l'examen entend imposer, au titre de condition d'octroi de l'aide, l'existence d'un à-valoir ou d'une prime, conformément au principe de légalité rappelé à l'observation 1 formulée ci-avant, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer le montant de cet à-valoir ou de cette prime, ou, à tout le moins, d'encadrer l'habilitation du Gouvernement sur ce point, par exemple en se référant aux pratiques usuelles du secteur.

La disposition sera revue à la lumière de l'observation.

Article 17

1.1. L'article 89, alinéa 2, en projet du décret du 4 avril 2024 énonce :

« À défaut d'une décision quant à l'octroi du renouvellement du contrat à l'échéance de celui-ci, le Gouvernement peut prolonger la période de subvention. Il détermine les conditions de cette prolongation ainsi que le mode de calcul de la subvention perçue pendant la prolongation ».

Interrogée au sujet de cette disposition, la déléguée a répondu ce qui suit :

« Cet article a été inséré pour répondre à l'avis n° 77.566/4 relatif à l'arrêté portant exécution du Décret Langues, Lettres et Livre. Il s'agit ici de la possibilité de conclure des avenants aux conventions arrivant à échéance. Ces avenants interviennent dans différents cas de figure : le projet de nouvelle convention n'est pas finalisé ; l'augmentation budgétaire sollicitée est en discussion ; la Commission d'avis n'a pas eu la possibilité de se réunir et de remettre un avis sur la demande de renouvellement de la convention ; la Ministre de la Culture ou du Budget n'a pas pris sa décision dans les délais requis, etc. Pour ne pas mettre en péril l'opérateur concerné et la poursuite de ses activités, la convention est prolongée aux mêmes conditions (mêmes missions, même montant) via un avenant signé par l'opérateur et la Ministre, le temps de signer la nouvelle convention. L'habilitation ne porte donc pas sur le montant de la subvention mais sur le mode de calcul de la subvention correspondant à la durée de la prolongation de la convention. Pour être plus explicite, on pourrait ajouter que la subvention est calculée au prorata de la durée de l'avenant et sur base de la subvention initiale ».

1.2. La disposition sera revue dans le sens proposé par la déléguée afin d'intégrer que la subvention doit être calculée au *prorata* de la durée de l'avenant et sur la base de la subvention initiale. Ces éléments doivent en effet être inscrits dans le décret afin de garantir le respect du principe de légalité rappelé à l'observation 1 formulée sous l'article 15.

2. La question se pose en outre de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les prolongements des périodes de subvention ici envisagés. En effet, l'utilisation du mot « peut » laisse supposer que le Gouvernement disposerait du pouvoir de décider du principe même du prolongement de la période de subvention, et ce, même lorsque les conditions objectives, décrétales et réglementaires,

autorisant un tel prolongement seraient réunies. Il convient dès lors de lever toute ambiguïté à ce propos.

Sur ce point, si l'intention est de conférer un tel pouvoir au Gouvernement, conformément au principe de légalité, il conviendrait que le texte proposé soit complété aux fins de fixer le cadre à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas prolonger la période de subvention alors même que les conditions seraient réunies.

Si telle n'est pas l'intention, il conviendra, dans les dispositions concernées, de remplacer les mots « le Gouvernement peut prolonger » par les mots « le Gouvernement prolonge ».

Article 19

L'article 91*bis* en projet est en défaut d'encadrer l'habilitation qu'il confère au Gouvernement.

Conformément au principe de légalité rappelé ci-avant, c'est au législateur qu'il appartient de fixer le cadre de l'adoption des mesures qui seront le cas échéant prises à la suite de la détection d'un risque de déséquilibre financier, ainsi que le cadre des éventuelles sanctions à infliger en cas de déséquilibre financier, et ce, tant en ce qui concerne leur nature que, le cas échéant, la détermination de leur montant.

Le dispositif sera complété en conséquence.

Article 21

1. De l'accord de la déléguée, la phrase introductive sera supprimée dans la mesure où le régime qui y est mentionné correspond au délai usuel d'entrée en vigueur des décrets fixé par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. De l'accord de la déléguée, la disposition sera revue pour être subdivisée en alinéas⁸ et aux a), b) et d), les mots « entre en vigueur » et « entrent en vigueur » seront chaque fois respectivement remplacés par les mots « produit ses effets » et « produisent leurs effets ».

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Bernard BLERO

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations 57 à 60.