



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.185/4
du 6 mai 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la
Communauté française du 9 septembre 2021 relatif aux primes
au succès d'œuvres audiovisuelles'

Le 7 avril 2026, 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 'modifiant l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2021 relatif aux primes au succès d'œuvres audiovisuelles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, président, Luc DONNAY, président de chambre, Géraldine ROSOUX, conseiller d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 2026.

*

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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Comme l'a déjà souligné la section de législation dans un avis sur un projet d'arrêté modificatif de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 'relatif aux aides aux opérateurs audiovisuels' ¹, le préambule d'un arrêté doit faire référence avec précision à tous les articles de la norme législative qui lui procurent un fondement juridique, y compris la mention de leurs subdivisions pertinentes ².

L'alinéa 1^{er} du préambule ne fait pas référence aux dispositions spécifiques du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' qui procurent un fondement juridique au projet.

Interrogé sur les fondements juridiques précis du projet à l'examen, le délégué a fourni le tableau suivant :

Disposition de l'AGCF modifié	Objet	Fondement précis dans le décret du 10 novembre 2011
art. 1 ^{er} , 1 ^o (nouvelle formule « entrées × 1,50 € » + seuils)	Détermination du mode de calcul des primes basées sur les entrées	Article 45, § 1 ^{er} , al. 1 ^{er} (définition des primes au succès) et § 2, al. 2 (modalités fixées par le Gouvernement)
art. 1 ^{er} , 1 ^o (dérogation pour les documentaires de création – seuil 2.500 entrées)	Différenciation selon la nature de l'œuvre	Article 47, § 1 ^{er} et § 3 (prise en compte des spécificités des œuvres)
art. 1 ^{er} , 2 ^o (primes sur base du prix de vente par minute)	Autre mode de calcul des primes	Article 48 (primes fondées sur l'exploitation commerciale)

¹ Avis 72.120/4 donné le 26 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2022 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 2012 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle'.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 23.1, b).

art. 1 ^{er} /1 (valorisation unique des entrées/locations)	Prévention du double financement	Article 49 (règles de cumul et d'utilisation des primes)
art. 3 (suppression art. 2 ancien)	Simplification procédurale	Article 45, § 2, al. 2
art. 4 (plafonds maximaux et durées)	Plafonnement des primes	Article 47, § 3
Annexe (dépenses éligibles)	Affectation et réinvestissement des primes	Article 46, 1 ^o à 4 ^o

Ces dispositions paraissent procurer un fondement juridique suffisant aux différents articles du projet. Elles seront visées à l'alinéa 1^{er} du préambule, en précisant pour chaque disposition les modifications encore en vigueur qu'elles ont subies.

2. Concernant l'annexe 2 en projet (qui précise la nature des dépenses éligibles pour le succès audiovisuel subventionné), la section de législation n'aperçoit pas en quoi elle trouve son fondement juridique dans l'article 46, 1^o à 4^o, du décret du 10 novembre 2011 qui ne comporte pas d'habilitation au Gouvernement en ce sens.

Les autres habilitations du titre V/1 du décret du 10 novembre 2011 ne paraissent pas davantage procurer ce fondement à l'annexe, qui ne constitue pas une simple répétition des conditions décrétales.

Il peut néanmoins être admis que le Gouvernement est habilité à adopter les dispositions de l'annexe sur le fondement de son pouvoir général d'exécution consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En conséquence, le préambule sera complété par le visa, dans un nouvel alinéa 1^{er}, de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Les matières culturelles, dont la politique de soutien aux œuvres audiovisuelles, sont des composantes des droits économiques, sociaux et culturels consacrés par l'article 23 de la Constitution.

Comme le rappelle la Cour constitutionnelle,

« [l']article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable »³.

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif⁴.

2. Le projet a notamment pour objet de limiter globalement le montant des primes corrélées aux nombres d'entrées au cinéma (article 1^{er}), de réduire le plafond du montant global des primes au succès (article 4, 1^o) et de réduire également le montant maximum de cette prime lorsqu'elle est destinée aux courts-métrages de moins de vingt-six minutes (article 4, 2^o et 3^o).

Interrogé sur la justification de ces mesures, le délégué a répondu :

« Il y a effectivement réduction de certains montants, mais :

- pas de suppression du droit ;
- maintien de l'accès au mécanisme ;
- redistribution plus large des moyens ;
- objectif de soutenabilité budgétaire (puisque'il s'agit d'une enveloppe fermée).

La réforme n'emporte pas un recul significatif dans l'accès au droit à l'épanouissement culturel, mais une adaptation des modalités d'intervention publique. Elle repose sur une justification raisonnable tenant à la soutenabilité budgétaire et à une répartition plus équitable des aides. Le mécanisme de primes au succès est maintenu dans son principe et continue à garantir un soutien effectif à la création audiovisuelle, ce qui exclut toute atteinte disproportionnée au droit à l'épanouissement culturel ».

Il est pris acte de ces explications.

3. L'article 3 du projet supprime l'indexation annuelle des primes qui était prévue par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2021

³ C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2. Voir dans le même sens, par exemple, C.C., 25 septembre 2025, n° 126/2025, B.15.2.

⁴ Voir également en ce sens l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-0244/002, pp. 3-8 ; l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 653/002, pp. 3-8, ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

‘relatif aux primes au succès d’œuvres audiovisuelles’. Une telle mesure emporte un recul dans la protection d’un droit garanti par l’article 23 de la Constitution.

En ce qui concerne des mesures de limitation temporaire de l’indexation de subventions dans des secteurs relevant des matières culturelles, la section de législation a, dans son avis 78.342/2-4 donné le 30 octobre 2025 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 17 décembre 2025, formulé les observations suivantes :

« 3.1. Nombreuses sont les dispositions de l’avant-projet qui prévoient une non-indexation, au cours d’une période déterminée, des subventions bénéficiant à différents opérateurs actifs dans des secteurs relevant des matières personnalisables ou culturelles.

Dans son avis 77.696/VR ⁵, la section de législation a souligné qu’indépendamment de son caractère temporaire, une limitation, totale ou partielle, d’une indexation constitue une mesure dont les effets ne sont pas temporaires dès le moment où l’inflation n’est pas nulle. La section de législation en a déduit :

‘3.3.1. Sauf pour l’auteur de l’avant-projet à pouvoir démontrer, au moyen d’éléments circonstanciés, que le recul induit par les mesures proposées n’est pas significatif, il appartient alors à ce dernier d’exposer précisément les objectifs qu’il entend rencontrer par l’adoption de ces mesures et la justification raisonnable qui sous-tend celles-ci.

[...]

3.3.3. S’agissant de l’objectif poursuivi, il peut être déduit de la circonstance que les dispositions examinées figurent dans l’avant-projet de loi-programme en lien avec le budget 2025 que les objectifs poursuivis en l’espèce sont d’ordre budgétaire. Si la Cour constitutionnelle reconnaît qu’‘[e]n matière socio-économique, le législateur compétent dispose d’un large pouvoir d’appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu’il s’est fixés’ ⁶, il n’en demeure pas moins que des motifs budgétaires doivent être suffisamment étayés au moyen de données objectives permettant d’apprécier la justification raisonnable des mesures projetées et partant leur proportionnalité par rapport à l’objectif poursuivi ⁷ ».

Cette observation vaut à fortiori à l’égard d’une mesure supprimant définitivement l’indexation de primes en matière culturelle. Il appartient dès lors à l’auteur du projet de justifier plus avant la suppression de l’indexation en projet au regard de l’article 23 de la Constitution.

⁵ Note de bas de page 8 de l’avis cité : Avis 77.696/2-3-4-16-VR donné le 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la ‘loi-programme’ du 18 juillet 2025, *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 909/001, pp. 291-427.

⁶ Note de bas de page 9 de l’avis cité : Note de bas de page 158 de l’avis cité : C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.3 ; 6 février 2025, n° 19/2025, B.9.

⁷ Note de bas de page 10 de l’avis cité : Note de bas de page 159 de l’avis cité : Dans son arrêt n° 112/2023 du 20 juillet 2023, la Cour constitutionnelle expose ce qui suit : « B.11.2.5. En outre, il convient de constater que, compte tenu des effets de la mesure, à savoir un temps d’attente plus long pour obtenir une intervention, il ne ressort pas de données objectives que l’augmentation à dix ans de la condition de durée de résidence améliore fondamentalement et substantiellement la viabilité financière des budgets de soins ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Le mot « ouvres » sera remplacé par le mot « œuvres ».

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, conformément aux recommandations en matière de légistique ⁸, la référence à l'arrêté modificatif du 19 janvier 2023 sera omise.
2. À l'alinéa 2, il sera fait mention de la date exacte de l'arrêté modifié, à savoir le 9 septembre 2021.
3. Un alinéa sera ajouté afin de viser le « test genre » rendu obligatoire par l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' (le délégué confirmant que ce test a été accompli le 30 mars 2026).
4. À l'alinéa 6, la date de l'accord du Ministre du Budget, à savoir le 3 avril 2026, sera indiquée.
5. Les formalités préalables doivent être mentionnées au préambule dans l'ordre chronologique de leur accomplissement, en commençant par la plus ancienne. Par conséquent, le visa de l'avis de la section de législation du Conseil d'État sera mentionné après le visa de l'accord du Ministre du Budget.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La phrase liminaire mentionnera la date exacte de l'arrêté modifié, à savoir le 9 septembre 2021.

Article 2

1. Le délégué indique que l'interdiction de cumul fixée à l'article 1/1 en projet permet d'« empêcher la double valorisation d'une même exploitation (entrées, ventes, festivals) soit dans une demande individuelle, soit dans une demande liée à un programme de courts métrages [...] ». L'article 1^{er}/1 vise à empêcher qu'une même exploitation d'un court métrage

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 30.

soit valorisée deux fois dans le cadre du régime des primes au succès. Cette règle assure l'égalité entre bénéficiaires et la cohérence du dispositif ».

Il est pris acte de ces explications.

Article 7

Le projet n'est accompagné que d'une seule annexe. Par conséquent, il sera fait mention de « l'annexe jointe au présent arrêté ».

De même, dans l'intitulé de l'annexe, les mots « Annexe 1 » seront remplacés par le mot « Annexe ».

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 seront intervertis.

Article 9

L'arrêté en projet est appelé à « entre[r] en vigueur le jour de sa signature ».

Dans la mesure où il est vraisemblable que la publication de l'arrêté au *Moniteur belge* interviendra à une date ultérieure, l'article 2 prévoit ainsi que l'arrêté produirait ses effets rétroactivement le jour de sa signature.

En vue d'éviter de méconnaître le principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs, il appartiendra au Gouvernement de s'assurer que les motifs qui justifient l'adoption de l'arrêté en projet permettent également de justifier, de manière plus spécifique, que celui-ci produise ses effets dès le jour de sa signature.

À défaut, il conviendra d'adapter l'article 9.

Si la rétroactivité est dument justifiée, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO