

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.808/4
50.811/4
50.812/4
50.813/4
50.815/4
50.816/4
DU 31 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 3 janvier 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif aux aides à la création » (50.808/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif aux primes au réinvestissement » (50.811/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif aux aides à la formation » (50.812/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif aux aides aux opérateurs audiovisuels » (50.813/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « portant sur les aides à la promotion » (50.815/4) ;
- un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif à la procédure de reconnaissance des œuvres audiovisuelles dans le cadre des aides à la promotion et des primes au réinvestissement » (50.816/4),

a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique des projets, 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, les projets appellent les observations suivantes.

I. Observations communes à l'ensemble des projets d'arrêtés

Formalités préalables

L'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' dispose comme suit :

« 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 ».

Comme la section de législation l'a déjà souligné à plusieurs reprises ¹, il suit de cette disposition que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

En l'espèce, il y a plus spécialement lieu d'avoir égard à l'article 112 du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' (ci-après le « décret du 10 novembre 2011 »).

Cette disposition, entrée en vigueur le 9 décembre 2011 en vertu du l'article 122 du décret du 10 novembre 2011, a inséré un chapitre VI dans le titre II de l'arrêté du 23 juin 2006 du Gouvernement de la Communauté française 'instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instance d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel'.

¹ Voir l'avis 49.275/4 donné le 16 mars 2011 par la section de législation sur un avant-projet devenu le décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/1, pp. 79-81).

Ce chapitre VI nouveau comporte notamment un article 68^{quater} rédigé comme suit :

Art. 68^{quater}. § 1^{er}. Le Comité de Concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel a pour mission de remettre à la demande du Ministre ayant l'audiovisuel dans ses attributions des avis sur toute question de politique relative à la production et à la diffusion cinématographique et audiovisuelle.

§ 2. Le Comité de concertation est consulté sur toute question relative au décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle et à ses arrêtés d'application.

§ 3. Le Comité de Concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel est composé de seize membres avec voix délibérative nommés par le Gouvernement et répartis comme suit :

1° l'Administrateur général de la Communauté française ayant l'audiovisuel dans ses attributions, ou son délégué, qui le préside ;

2° cinq représentants d'organisations représentatives d'utilisateurs agréées, actives essentiellement pour les auteurs, scénaristes, réalisateurs, acteurs et comédiens ;

3° cinq représentants d'organisations représentatives d'utilisateurs agréées, actives essentiellement pour les producteurs d'œuvres audiovisuelles et ateliers de cinéma ;

4° quatre représentants d'organisations représentatives d'utilisateurs agréées, actives essentiellement pour les distributeurs d'œuvres audiovisuelles et les exploitants de salles de cinéma ;

5° un représentant d'organisation représentative d'utilisateurs agréée, active pour le multimédia.

§ 4. À défaut d'organisations représentatives d'utilisateurs agréées, il peut être désigné des experts ou professionnels justifiant d'une compétence ou d'une expérience dans les domaines visés ci-dessus.

§ 5. En sus des membres visés au § 3, le Comité de Concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel est composé des membres avec voix consultative suivants :

- un représentant par instance d'avis prévue dans le cadre du présent chapitre ;
- un représentant de la RTBF ;
- un représentant des télévisions locales ;

- trois représentants des éditeurs de services télévisuels privés ;
- trois représentants des distributeurs de services télévisuels ;
- un expert ou professionnel justifiant d'une compétence ou d'une expérience dans le domaine de l'investissement audiovisuel à vocation économique ;
- un expert ou professionnel justifiant d'une compétence ou d'une expérience dans l'organisation de festivals de cinéma ;
- un expert ou professionnel justifiant d'une compétence ou d'une expérience dans les métiers techniques de l'audiovisuel ».

Par ailleurs, il y a lieu d'avoir égard à l'article 120 du décret du 10 novembre 2011, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012 conformément à l'article 122 du même décret, qui dispose comme suit :

« Art. 120. Le Comité de concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel créé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 juillet 1996 portant création du Comité de concertation du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel continue à fonctionner tant qu'il n'est pas remplacé par le Comité de concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel créé en application du présent décret ».

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'avis du Comité de concertation et de l'Audiovisuel a été sollicité sur les différents arrêtés en projet.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

Examen des projets

L'ensemble des projets à l'examen appellent les observations suivantes.

1. Au préambule de chacun des arrêtés en projet, il convient de compléter l'alinéa relatif à l'accord du Ministre du Budget en précisant la date à laquelle cet accord a été donné, à savoir, le 1^{er} décembre 2011.

Dans l'alinéa qui suit la mention du ministre proposant, il n'y a pas lieu de mentionner la date de délibération du Gouvernement ².

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 42, formules F 3-9-2 et F 8.

2. Chacun des arrêtés en projet comporte une disposition -la pénultième- qui prévoit que ces arrêtés produisent leurs effets à la date de leur signature.

Il ne peut toutefois être fait référence à cette date, celle-ci n'étant pas connue immédiatement par les destinataires de la norme, ce qui entraîne en outre un effet rétroactif que l'auteur du projet devrait être en mesure de justifier.

Pour le surplus, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas les raisons de déroger aux règles normales d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires (article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

3. Plusieurs dispositions des arrêtés en projet confèrent un pouvoir de décision individuel au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel ³.

Un tel pouvoir de décision ne peut être confié à un service du Gouvernement, tel le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel. Il doit l'être au Ministre ou à son délégué.

L'ensemble des arrêtés en projet seront revus en conséquence.

4. Plusieurs annexes ⁴ contiennent des mots en anglais ou s'y apparentant, notamment les termes « perchman », « story boarder » ou « chef layout animation » alors qu'il existe des équivalents en français courant, d'ailleurs recommandés par le service de la langue française de la Communauté française ⁵.

5. Dans les projets d'arrêté, il convient de remplacer le symbole « € » par le mot « euros », écrit en toutes lettres ⁶.

³ Voir, en particulier, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif aux aides à la création' (50.808/4) et le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant sur la reconnaissance des œuvres audiovisuelles dans le cadre des aides à la promotion et des primes au réinvestissement' (50.816/4).

⁴ Voir notamment les projets 50.808/4, annexes 2 et 3, 50.811/4, annexes 1, 2 et 3, 50.812/4, annexe 2 (*networking*), 50.815/4, annexes 4 et 5.

⁵ Adresse du site : http://www.languefrancaise.cfwb.be/index.php?id=franca_accueil&no_cache=1, en particulier la banque de données terminologique (sic).
Voir également le décret du 12 juillet 1978 sur 'la défense de la langue française', en particulier l'article 1^{er}.

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 6.4.

II. Observations relatives au projet d'arrêté 'relatif aux aides à la création' (50.808/4)

Observations générales

1. Le chapitre VI de l'arrêté en projet organise une procédure d'agrément pour les « aides à la production relatives aux œuvres audiovisuelles de long métrage, aux œuvres télévisuelles unitaires et aux séries télévisuelles ».

Cette procédure d'« agrément » comporte deux phases, étant un agrément provisoire et un agrément définitif.

Elle doit être examinée au regard du titre IV du décret du 10 novembre 2011, relatif aux aides à la création, lequel comporte un article 11, disposition générale commune à toutes les aides à la création, qui en son 4°, habilite le Gouvernement à arrêter « la procédure d'agrément administratif ».

Les autres dispositions de ce titre IV, spécialement celles propres à chacune des aides concernées (aide à l'écriture, aide au développement, aide à la production), ne font plus mention d'un quelconque agrément ; seule la procédure et les conditions d'octroi des aides sont définies par chacun des chapitres propres à chaque catégorie d'aide. Aucune de ces dispositions n'impose ainsi que l'œuvre soit agréée pour se voir octroyer une aide.

La question se pose donc de savoir quelle est le sens et la portée exacts de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 11, 4°, précité.

Les travaux préparatoires du décret du 10 novembre 2011 comportent sur ce point, peu d'explications.

À cet égard, il y a néanmoins lieu d'avoir égard à l'article 26 du décret du 10 novembre 2011, qui est relatif aux aides à la production et qui dispose comme suit :

« Art. 26. En cas de modification substantielle apportée au projet relativement aux critères d'évaluation visés à l'article 25, le Gouvernement peut, après avis de la Commission de Sélection des Films, diminuer le montant de l'aide initialement alloué ou l'annuler ».

Le commentaire de cet article mentionne :

« Cette disposition a pour objectif d'assurer la concordance entre, d'une part, le projet d'œuvre tel qu'il a été présenté à la Commission de Sélection des films et

auquel l'aide à la production a été accordée, et, d'autre part, le projet d'œuvre tel qu'il a évolué au cours de sa phase de préproduction et tel qu'il s'apprête à être réalisé. Pour ce faire, l'administration examine la correspondance des dossiers lors de la procédure d'agrément qui précède le début du tournage. Si des modifications substantielles ont été apportées au projet, soit au niveau artistique, soit au niveau technique, soit au niveau financier (ex : désistement d'acteurs, délocalisation du tournage, forte diminution du budget initial), il est prévu que le dossier soit réévalué en conséquence par la Commission de Sélection des films et, le cas échéant, l'aide soit diminuée ou annulée. L'avis de la Commission est transmis au Gouvernement qui prend la décision finale et en informe ses services » ⁷.

Il résulte de cet extrait des travaux préparatoires du décret du 10 novembre 2011 que, dans l'intention du législateur, l'agrément - dont il n'est pas prévu qu'il puisse être provisoire et ensuite, définitif-, intervient en suite de l'octroi d'une aide à la production, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 25 du décret, lequel implique une réévaluation du dossier par la Commission de Sélection des films.

Les articles 13 à 18 du projet d'arrêté paraissent s'inscrire dans cette optique. Toutefois, ils instaurent un système d'agrément en deux phases, non prévu par le décret et à propos duquel se pose la question de savoir quelle est la portée juridique, l'utilité et par conséquent, la raison d'être de ces deux étapes.

Dans un tel contexte, vu les termes de l'article 11, 4°, du décret du 10 novembre 2011, il est recommandé de revoir le texte en projet de sorte que la procédure d'agrément qu'il met en place ne comporte qu'une seule et unique phase.

2. Pour le surplus, l'arrêté en projet est en défaut de régler la procédure d'octroi des aides à la formation, comme l'impose l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2011.

Il sera complété en conséquence.

⁷ *Doc. parl.*, Parl. Com. fr., 2011-2012, n° 255/1, p. 18.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

L'article 15, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2011 habilite le Gouvernement à arrêter le montant des aides à l'écriture. À la différence d'autres dispositions du décret⁸, il n'habilite donc pas le Gouvernement à arrêter les montants minimaux et maximaux de ces aides.

L'article 2 du projet sera revu en conséquence.

Article 3

L'article 18, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2011 habilite le Gouvernement à arrêter le montant des aides au développement. À la différence d'autres dispositions du décret, il n'habilite donc pas le Gouvernement à arrêter les montants minimaux et maximaux de ces aides.

L'article 3 du projet sera revu en conséquence.

Articles 4 à 8

L'article 22 du décret du 10 novembre 2011 dispose comme suit :

« Art. 22. Après avis de la Commission de Sélection des Films, le Gouvernement peut octroyer des aides à la production d'une œuvre audiovisuelle soit avant le début des prises de vues, soit après le début des prises de vues.

Les aides à la production attribuées avant le début des prises de vues peuvent être octroyées aux longs métrages, aux courts métrages, aux œuvres audiovisuelles expérimentales, aux œuvres télévisuelles unitaires et aux séries télévisuelles.

Les aides à la production attribuées après le début des prises de vues ne peuvent être octroyées qu'aux longs métrages, aux courts métrages de fiction, aux œuvres audiovisuelles expérimentales et aux œuvres télévisuelles unitaires documentaires.

⁸ Notamment les articles 22, alinéa 5, 30, alinéa 1^{er}, 1^o, 63, 72, alinéa 1^{er} et 106, alinéa 1^{er}.

La nature des aides à la production est une avance sur recettes, à l'exception des aides destinées aux œuvres expérimentales dont la nature est une subvention.

Le Gouvernement arrête les montants minimum et maximum pouvant être octroyés à l'œuvre audiovisuelle visée à l'alinéa 1^{er} selon qu'il s'agit d'une première, deuxième ou suivante œuvre audiovisuelle ».

Il résulte du dernier alinéa de cette disposition que le Gouvernement est tenu d'arrêter des montants minimaux et maximaux différents, selon que l'œuvre concernée est une première, deuxième ou suivante œuvre audiovisuelle.

L'article 4, §§ 1^{er}, 3 et 4, l'article 5, l'article 6, § 1^{er}, et les articles 7 et 8 du projet à l'examen ne font aucune distinction entre les trois catégories visées par le décret du 10 novembre 2011.

Quant à l'article 4, § 2, et à l'article 6, § 2, du projet ils ne distinguent que deux catégories, à savoir d'une part, les premières œuvres, et d'autre part, les deuxièmes œuvres et suivantes.

L'ensemble des dispositions à l'examen doivent être revues afin de distinguer les trois catégories prévues par le législateur.

Article 6

À l'article 6, § 2, du projet, la question se pose de savoir, si, compte tenu des alinéas 2 et 3 de l'article 22 du décret du 10 novembre 2011, l'aide visée n'est pas une aide « après le début des prises de vue », plutôt qu'une aide « avant le début des prises de vue ».

Article 7

L'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen prévoit que les montants qu'elle fixe valent « pour l'ensemble de la série télévisuelle ».

La section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs une précision identique ne figure pas à l'alinéa 2.

La disposition doit être rédigée de manière à faire apparaître clairement l'intention de son auteur.

Article 9

À l'article 9 du projet, la référence à l'indice des prix à la consommation « ordinaire » est erronée. Par ailleurs il y a lieu d'identifier correctement la « loi du 2 août 1971 » comme ceci : « Loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants ».

La même observation vaut pour les projets 50.812/4 (article 1^{er}, alinéa 2) et 50.813/4 (article 1^{er}, alinéa 6).

Ces dispositions doivent être revues à la lumière de cette observation.

Article 10 et annexes 2, 3 et 4

L'article 10 de l'arrêté en projet ainsi que les annexes 2, 3 et 4 du projet à l'examen entendent procurer exécution à l'article 24, 3°, a), du décret du 10 novembre 2011, duquel il résulte que pour pouvoir bénéficier d'une aide à la production, et s'agissant des aides à la production attribuées avant le début des prises de vues, un seuil de financement doit être acquis préalablement au dépôt de la demande d'aide, le Gouvernement étant chargé d'arrêter ledit seuil selon le type d'œuvre audiovisuelle et en fonction du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet soumis par le demandeur.

Or, la section de législation n'aperçoit pas en quoi la disposition et les annexes à l'examen prennent en compte le « contenu culturel » des projets concernés.

Par ailleurs, parmi l'ensemble des critères énumérés aux annexes 2, 3 et 4, la section de législation n'aperçoit pas quelles sont les caractéristiques « artistiques » qui seraient prises en compte.

L'article 10 et les annexes 2, 3 et 4, du projet seront revus de manière à prendre en compte le « contenu culturel » et les « caractéristiques artistiques » des projets concernés.

Article 16

La deuxième phrase du paragraphe 5 de l'arrêté en projet est rédigée comme suit :

« Les décisions concluant au refus d'agrément sont motivées ».

Cette disposition se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Comme exposé dans de nombreux avis précédents, le Gouvernement ne peut procéder de la sorte. Par ailleurs, s'agissant spécialement de la phrase à l'examen, elle pourrait laisser à penser que, *a contrario*, les décisions d'octroi de l'agrément ne doivent pas être motivées, alors qu'elles doivent l'être en vertu de la loi du 29 juillet 1991.

Pour ces motifs, la phrase litigieuse sera omise.

Annexe 18

Dans l'annexe 18 intitulée « Conditions générales applicables aux contrats d'aide à la production », à l'article 18, § 1^{er}, c), premier et deuxième tirets, le Gouvernement impose au cocontractant à ce contrat-type la livraison de trois copies du film ou du téléfilm « sur support Betacam digit ou supérieur ». Ce type de support est une marque commerciale détenue par un seul fabricant.

L'auteur du projet ne peut privilégier un type de produit numérique au détriment d'un autre et établir ainsi une discrimination injustifiée.

III. Observations relatives au projet d'arrêté 'relatif aux primes au réinvestissement' (50.811/4)

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de remplacer l'« article 55, 3° » par l'« article 55, §§ 1^{er}, 3°, et 2 » du décret du 10 novembre 2011.

Le préambule sera modifié en conséquence.

Dispositif

Article 5

1. À la phrase introductive de l'article 5 de l'arrêté en projet, il y a lieu d'omettre les mots «, outre les critères de recevabilité prévus à l'article 55 du décret, ».

2. L'article 5, 3°, du projet entend mettre en œuvre l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 55, § 1^{er}, 3°, c), combiné à l'article 55, § 2, du même décret, en vertu desquels le Gouvernement est tenu d'arrêter non seulement un nombre minimum de festivals dans lesquels l'œuvre audiovisuelle a été sélectionnée, mais également la liste des festivals concernés.

Il résulte donc de ces deux dispositions décrétales que le Gouvernement est tenu d'arrêter une liste de festivals.

En ses points b) et c), l'article 5, 3°, du projet est sujet à critique à l'égard de ces dispositions.

En effet, ces deux points font référence au fait, pour une œuvre audiovisuelle, d'avoir été sélectionnée ou retenue en compétition officielle dans un nombre déterminé de festivals « autres que ceux appartenant à la liste figurant à l'annexe 4 ».

Le Gouvernement ne peut procéder de la sorte : il doit arrêter la liste de tous les festivals concernés, quitte à classer ceux-ci dans des catégories différentes, en fonction desquelles les exigences minimales de participation pourront varier.

Annexes 1, 2 et 3

Les annexes 1, 2 et 3, du projet à l'examen entendent fixer des « grilles de critères établis sur base des caractéristiques artistiques et techniques de réalisation des œuvres audiovisuelles » au sens de l'article 49, § 5, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2011.

Parmi l'ensemble des critères énumérés à ces annexes, la section de législation n'aperçoit pas quelles sont les caractéristiques « artistiques » qui seraient prises en compte.

Les annexes en projet seront revues de manière à prendre en compte ce type de caractéristiques.

IV. Observations relatives au projet d'arrêté 'relatif aux aides à la formation' (50.812/4)

L'arrêté en projet est en défaut de régler la procédure d'octroi des aides à la formation comme l'impose l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2011.

Il sera complété en conséquence.

V. Observations relatives au projet d'arrêté 'relatif aux aides aux opérateurs audiovisuels' (50.813/4)

Observation générale

L'arrêté en projet est en défaut de régler la procédure d'octroi des aides comme l'impose l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2011.

Il sera complété en conséquence.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de viser les articles 4, 63, 66, § 2, 72, 75, § 2, 81, § 2, 88, 2^o, 90, § 2, et 98, § 2, du décret du 10 novembre 2011.

Cet alinéa sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 4

Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 à l'examen se borne à rappeler une règle qui résulte déjà des articles 68, 83, 92 et 100 du décret du 10 novembre 2011.

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

En effet, pareil procédé peut 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.

Le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen sera donc omis et son paragraphe 2 deviendra son alinéa unique.

VI. Observations relatives au projet d'arrêté 'portant sur les aides à la promotion' (50.815/4)

Dispositif

Article 1^{er} et annexe 1

L'article 1^{er} et l'annexe 1 de l'arrêté en projet entendent fixer la liste des dépenses éligibles visée aux articles 36, alinéa 3, et 44, alinéa 2, du décret du 10 novembre 2011.

Ces deux dispositions législatives habilitent le Gouvernement à arrêter la liste des dépenses éligibles en vue de l'octroi d'une aide, selon le cas, à la promotion des courts métrages et des œuvres télévisuelles unitaires documentaires⁹ et à la promotion de longs métrages.

Le Gouvernement se voit ainsi conférer une habilitation réglementaire qu'il lui appartient de mettre en œuvre.

L'annexe 1 de l'arrêté en projet ne peut donc prévoir que « Dans le cadre de l'aide à la promotion des longs métrages, certaines dépenses liées au plan de promotion particulier d'un film donné peuvent être rendus éligibles moyennant l'accord du Centre du cinéma et de l'Audiovisuel ».

Par ailleurs, en tant qu'elle confère un pouvoir de décision « au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel », cette disposition de l'annexe 1 est sujette à la critique formulée à l'observation commune B. 3, ci-avant.

Elle sera omise de l'annexe 1.

⁹ Article 31, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2011.

Article 4

1. Il suit de l'article 25 du décret du 10 novembre 2011 qu'en matière d'aide à la production, la Commission de Sélection des Films émet un avis motivé sur l'opportunité et le montant de l'aide à accorder. Elle ne se voit ainsi confier aucun pouvoir de décision.

Par ailleurs, il découle de ce même article 25 que l'avis de cette commission s'appuie notamment sur le contenu culturel et les caractéristiques artistiques et techniques du projet.

Au regard de cette disposition, il convient de remplacer la phrase introductive de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, par la phrase suivante :

« § 1^{er}. Si l'œuvre audiovisuelle a bénéficié d'une aide à la production avant le début des prises de vues telle que visée au chapitre IV du titre IV du décret, d'un montant de : ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 6, 9, § 1^{er}, et 10, § 2, du projet.

2. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du projet permet d'octroyer au producteur « une avance d'aide à la promotion ».

Cette disposition est dépourvue de fondement décréteil.

Elle sera omise.

Articles 8 à 10

Les articles 8 à 10 du projet mettent en place, pour les longs métrages, un mécanisme d'aides qui distingue deux types d'aides : d'une part, l'aide à la sortie en salles, d'autre part, l'aide à la sélection en festivals.

Ils règlent les montants de l'aide à la sortie en salles, ainsi que les montants de l'aide à la sélection en festivals, tout en fixant, pour ces deux aides, un montant de 40.000 euros maximum.

Ce système n'est pas conforme à celui mis en place par l'article 39 du décret du 10 novembre 2011.

Cet article dispose comme suit :

« § 1^{er}. Il existe deux types d'aide à la promotion : l'aide à la promotion 'au stade du tournage' et l'aide à la promotion 'à la sélection en festivals ou à la sortie en salles'.

§ 2. Pour pouvoir bénéficier de l'aide à la promotion 'au stade du tournage', il faut que l'œuvre audiovisuelle ait bénéficié d'une aide à la production d'un long métrage telle que visée au chapitre IV du titre IV;

§ 3. Pour pouvoir bénéficier de l'aide à la promotion 'à la sélection en festivals ou à la sortie en salles', il faut que l'œuvre audiovisuelle :

1° soit bénéficie d'une diffusion dans un nombre minimum de salles de cinémas situées sur le territoire de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, avec un nombre minimum de séances. Le Gouvernement arrête ledit nombre selon que l'œuvre ait bénéficié ou non d'une aide à la production d'un long métrage telle que visée au chapitre IV du titre IV;

2° soit ait été sélectionnée dans le cadre d'un festival dont la liste est arrêtée par le Gouvernement.

§ 4. Une même œuvre audiovisuelle peut bénéficier de ces deux types d'aides ».

Cette disposition décrétable connaît donc deux types d'aides à la promotion pour les longs métrages, qui peuvent être cumulés, étant d'une part, l'aide « au stade du tournage » et d'autre part, l'aide « à la sélection en festivals ou à la sortie en salles ».

Il en résulte que l'aide « à la sélection en festivals ou à la sortie en salles » constitue un seul et même type d'aide susceptible d'être accordé dans l'une ou l'autre des deux circonstances visées à l'article 39, § 3, 1° ou 2° du décret du 10 novembre 2011.

Le Gouvernement ne peut donc mettre en place un système dans lequel l'aide « à la sélection en festivals » et l'aide « à la sortie en salles » constitueraient deux types d'aides différents qui seraient susceptibles, le cas échéant, d'être cumulées ce que n'autorise manifestement pas l'article 31, § 4, du décret du 10 novembre 2011.

Les dispositions à l'examen seront revues en conséquence.

C'est sous réserve de cette observation que les observations particulières suivantes sont faites.

Article 8

L'article 39, § 3, 1°, du décret du 10 novembre 2011 habilite le Gouvernement à arrêter le nombre minimum de salles et le nombre minimum de séances nécessaires « selon que l'œuvre ait bénéficié ou non d'une aide à la production d'un long métrage telle que visée au chapitre IV du titre IV ». Cette habilitation vise ainsi toute forme d'aide à la production d'un long métrage, et non pas seulement les aides « avant le début des prises de vues ».

Par conséquent, aux alinéas 1^{er} et 2 de l'article 8 du projet, il convient d'omettre les mots « avant le début des prises de vues ».

Annexes 4, 5 et 6

Les annexes 4, 5 et 6 du projet à l'examen entendent fixer des « grilles de points relatives aux caractéristiques artistiques et techniques » de trois catégories d'œuvres audiovisuelles en exécution des articles 36 et 43 du décret du 10 novembre 2011.

En vertu de l'article 36, alinéa 2, du décret précité, le Gouvernement arrête le montant de l'aide à la promotion « en fonction du contenu culturel et des caractéristiques artistiques et techniques du projet » ; en vertu de l'article 43, alinéa 1^{er}, du même décret, le Gouvernement arrête le montant de l'aide à la promotion « selon une grille de critères établis sur base des caractéristiques artistiques et techniques de réalisation et sur base du contenu culturel du projet ».

Parmi l'ensemble des critères énumérés à ces annexes, la section de législation n'aperçoit pas quelles sont les caractéristiques « artistiques » qui seraient prises en compte.

Les annexes en projet seront revues de manière à prendre en compte ce type de caractéristiques.

VII. Observations relatives au projet d'arrêté 'portant sur la reconnaissance des œuvres audiovisuelles dans le cadre des aides à la promotion et des primes au réinvestissement' (50.816/4)

Observation générale

L'arrêté en projet entend mettre en place un système de reconnaissance des œuvres audiovisuelles dans le cadre des aides à la promotion et des primes au

réinvestissement, en deux phases, étant la reconnaissance provisoire et la reconnaissance définitive de l'œuvre audiovisuelle.

Ce système se donne pour fondement légal l'article 29 et l'article 30, 4°, du décret du 10 novembre 2011 qui disposent comme suit :

« Art. 29. Pour pouvoir bénéficier des aides octroyées conformément au présent titre, l'œuvre audiovisuelle doit être reconnue.

Pour être reconnue, l'œuvre audiovisuelle doit remplir les conditions suivantes :

a) la version originale doit être en langue française, sauf dérogation possible du Gouvernement, sur la base des critères suivants :

- l'intérêt culturel du projet pour la Communauté française ;
- les spécificités du scénario ;

b) l'œuvre audiovisuelle doit :

- soit s'être vue octroyer une aide à la production telle que visée au chapitre IV du titre IV ;

- soit avoir été coproduite dans le cadre de la Convention européenne de coproduction cinématographique, ou d'un accord international bilatéral de coproduction d'œuvres audiovisuelles qui engage la Communauté française ;

- soit remplir au moins trois des critères repris à l'article 9, alinéa 2.

Art. 30. Le Gouvernement arrête :

[...]

4° la procédure de reconnaissance visée à l'article 29 ».

En bref, l'article 29 précité subordonne l'octroi des aides à la promotion et à la diffusion à la condition que l'œuvre audiovisuelle concernée a fait l'objet d'une reconnaissance ; par ailleurs, cette disposition ne met pas en place un système de reconnaissance en deux phases. Quant à l'article 30, il habilite seulement le Gouvernement à arrêter la procédure de reconnaissance.

Le système en deux phases mis en place par le texte en projet pose des difficultés au regard de ces dispositions.

Tout d'abord, il instaure un régime de reconnaissance provisoire non prévu par le législateur.

Par ailleurs, dès lors que l'article 29 précité subordonne l'octroi des aides à la reconnaissance, même à admettre que le Gouvernement serait autorisé par l'article 29 à mettre en place en système en deux phases, encore seule la reconnaissance définitive de l'œuvre audiovisuelle pourrait être considérée comme étant la reconnaissance requise pour l'octroi de l'aide. Se pose alors la question de savoir quelle est encore la portée juridique, l'utilité et par conséquent, la raison d'être de la reconnaissance provisoire.

Dans un tel contexte, vu les termes de l'article 29 du décret du 10 novembre 2011, le texte en projet sera revu de sorte que la procédure de reconnaissance qu'il met en place ne comporte qu'une seule et unique phase.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient de viser uniquement l'article 30, 4°, du décret du 10 novembre 2011.

L'arrêté en projet pourvoit en effet à l'exécution de cette seule disposition.

L'alinéa concerné sera modifié en conséquence.

Dispositif

Article 3

Sous réserve de l'observation générale ci-avant, l'article 3 du projet d'arrêté appelle l'observation suivante.

Les alinéas 1^{er} et 2 de cette disposition sont ainsi rédigés :

« Art. 3. Pour obtenir la reconnaissance provisoire d'une œuvre audiovisuelle, le producteur introduit, par courrier, une demande de reconnaissance auprès du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel au plus tard un mois avant le début des prises de vues.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel peut décider d'exempter les œuvres audiovisuelles de court métrage et les œuvres télévisuelles documentaires unitaires de cette première phase ».

L'alinéa 2 confère ainsi un pouvoir réglementaire au Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, un pouvoir d'une telle portée ne peut être conféré à l'administration.

Ce pouvoir ne peut être conféré qu'à une autorité politiquement responsable, à savoir, un ministre.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 4

Sous réserve de l'observation générale ci-avant, l'article 4 du projet d'arrêté appelle l'observation suivante.

Cette disposition est ainsi rédigée :

« Art. 4. Pour obtenir la reconnaissance définitive d'une œuvre audiovisuelle ayant été reconnue à titre provisoire, son producteur introduit, par courrier, une demande de reconnaissance définitive auprès du Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel au plus tard quatre mois après la première diffusion de l'œuvre audiovisuelle dans une salle de cinéma située sur le territoire de la région de langue française ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou, si l'œuvre audiovisuelle n'est pas diffusée en salles de cinéma, au plus tard quatre mois après sa première présentation dans un festival en Belgique ou à l'étranger.

Les demandes de reconnaissance définitive sont introduites au moyen du formulaire joint en annexe ».

Cette disposition ne prend pas en considération l'hypothèse de l'œuvre audiovisuelle qui n'aurait pas été diffusée dans une salle de cinéma et n'aurait pas été présentée dans un festival.

Or, une telle hypothèse n'est pas à exclure, comme il résulte notamment de la combinaison des articles 22 à 27, 29 et 39, §§ 1^{er} et 2, du décret du 10 novembre 2011 : en effet, ces dispositions décrétales ne soumettent pas à une condition de diffusion en salle ou de

présentation dans un festival, l'octroi d'une aide à la promotion des longs métrages « au stade du tournage ».

La disposition à l'examen, qui ne prend pas en considération cette hypothèse, peut être comprise comme ayant pour effet de soumettre l'octroi des aides concernées à une condition nouvelle, non prévue par le législateur, ce qui ne peut être admis.

Sous réserve de l'observation générale ci-avant, la disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 5

L'article 5 du projet se borne à rappeler une règle qui découle déjà nécessairement de l'article 29 du décret du 10 novembre 2011.

Pour les raisons déjà exposées ci-avant, il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

L'article 5 sera donc omis.

Article 6

L'alinéa 2 de l'arrêté en projet est rédigé comme suit :

« Les décisions concluant au refus de reconnaissance provisoire ou définitive sont motivées ».

Cette disposition se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Comme exposé dans de nombreux avis précédents, le Gouvernement ne peut procéder de la sorte. Par ailleurs, s'agissant spécialement de l'alinéa à l'examen, il pourrait laisser à penser que, *a contrario*, les décisions de reconnaissance ne doivent pas être motivées, alors qu'elles doivent l'être en vertu de la loi du 29 juillet 1991.

Pour ces motifs, l'alinéa 2 de l'article 6 sera omis.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY