



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.623/4
du 30 janvier 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au
cinéma et à la création audiovisuelle’

Le 28 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 janvier 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 janvier 2023.

*

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 son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'avant-projet de décret examiné apporte des modifications à un décret qui, avant son adoption, avait été notifié à la Commission européenne dans le cadre du régime juridique des aides d'État conformément aux dispositions alors applicables, à savoir les articles 87 et 88 du Traité CE.

L'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le « TFUE ») (à savoir, antérieurement, l'article 88, paragraphe 3, du traité CE) dispose que :

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides ».

L'avant-projet devrait donc aussi, en principe, être notifié à la Commission européenne puisqu'il s'analyse, en certaines de ses dispositions, comme un avant-projet modifiant un régime d'aide existant¹.

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.

Il en va ainsi du 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*' et du 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', qui s'applique notamment aux « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » (chapitre III, section 11, de ce dernier règlement), dans la mesure où les conditions fixées par le règlement sont remplies.

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

¹ Voir, en un sens plus affirmatif, l'avis n° 53.148/4 donné le 29 avril 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2013 'modifiant le décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 518/1, pp. 24 à 32.

Les modifications apportées à différents régimes d'aide par le texte en projet étant, ainsi qu'il apparaîtra des observations formulées ci-après, lacunaires à certains égards, il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer, une fois ces modifications précisées et complétées et en considération de la globalité de chaque régime modifié, que les aides concernées remplissent effectivement les conditions d'exemption prévues par les règlements européens et, dans la négative, de veiller à l'accomplissement de la formalité de notification requise.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

S'agissant d'un avant-projet de décret, il n'y a pas lieu de le pourvoir d'un préambule ².

L'arrêté de présentation sera rédigé comme suit :

« Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la Ministre de la Culture,

Après délibération,

ARRÊTE :

La Ministre de la Culture est chargée de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit : » ³.

DISPOSITIF

Article 9

Compte tenu de la deuxième phrase de l'article 47, § 1^{er}, 1^o, du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', qui n'est pas modifiée par le projet, et des explications communiquées par le délégué de la Ministre au sujet de la modification à l'examen quant au fait que « [s]ans bordereau officiel, les entrées ne seront pas admises », le système envisagé ne pourra, en ce qui concerne les centres culturels localisés ailleurs que sur les territoires de la région de langue française et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, être mis en œuvre qu'à la condition que les législateurs compétents dans ces autres territoires aient eux-mêmes mis en place un système de bordereau officiel.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 18.

³ *Ibidem*, recommandations n°s 226 et 227 et formule F 4-1-10-2.

Article 13

1.1. L'article 105 en projet du décret du 10 novembre 2011 dispose, en son 1°, alinéa 2, que le ministre ayant la culture dans ses attributions pourra, sur avis de l'administration, rendre éligible une demande d'aide portant sur une formation destinée à des non-professionnels qui ne figure pas dans la liste arrêtée par le Gouvernement, et ce sur la base :

- « – du caractère sérieux de la formation
- de la qualité des CV des formateurs en terme d'expertise audiovisuelle
- des matières abordées au cours de la formation ».

La portée de ces critères n'apparaît pas avec la précision requise, spécialement en ce qui concerne le « caractère sérieux de la formation ».

Interrogé quant au sens de ces critères, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

- « Par l'établissement de ces critères, la volonté est d'exclure des formations :
 - dont l'objectif serait purement récréatif ou ludique
 - qui n'ont pas fait leurs preuves (la formation doit exister depuis quelques années et avoir fait l'objet de commentaires positifs)
 - dont les matières abordées ne sont pas pertinentes dans un objectif de professionnalisation
 - donnée par des personnes ne présentant pas les compétences requises en matière audiovisuelle

On veut par-là, notamment éviter, par exemple, des stages destinés aux adolescents/jeunes adultes ».

Le dispositif en projet gagnerait à être revu afin de faire écho à ces précisions. À tout le moins, le commentaire de l'article sera complété en ce sens.

Dans ce cadre, l'auteur de l'avant-projet précisera la portée des exigences imposées quant à la condition selon laquelle la formation « doit avoir fait ses preuves », à savoir exister « depuis quelques années et avoir fait l'objet de commentaires positifs »⁴.

1.2. Au même 1°, alinéa 2, les mots « sur avis de l'Administration » seront omis. Le principe de la séparation des pouvoirs, qui fonde notamment les articles 20, 68 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', s'oppose en effet à ce que le décret intervienne dans le fonctionnement du Gouvernement. Il ne revient donc pas au législateur d'imposer au Gouvernement la consultation de ses propres services⁵.

⁴ Il n'est ainsi pas précisé sur quelles bases ces commentaires seront collectés.

⁵ Voir dans le même sens l'avis n° 54.512/4 donné le 11 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2014 'visant à promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs', *Doc. parl.*, parl..Comm. fr., 2013-2014, n° 621/1, pp. 14 à 17.

2. L'article 105, 4°, en projet, dispose que :

« Pour les formations destinées à des non-professionnels, le demandeur doit être âgé de minimum dix-huit ans et maximum quarante ans au moment de l'introduction de la demande et démontrer un intérêt et une motivation à s'intégrer dans le milieu professionnel de l'audiovisuel avec pour objectif d'en faire à terme un métier ».

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable ⁶. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la norme concernée ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ⁷.

Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des aides à la formation, la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', dite loi du Pacte culturel, attache, en son chapitre VI, des garanties particulières à l'octroi des encouragements individualisés. L'article 13 de cette loi dispose en effet ce qui suit :

« Dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, toute intervention ou encouragement des autorités publiques se fonde exclusivement sur des critères artistiques, esthétiques et scientifiques.

L'égalité des droits entre les citoyens, quelles que soient leurs convictions, doit être assurée, en ce qui concerne notamment l'octroi de prix, bourses, prêts et allocations quelconques, la participation aux compétitions sportives et activités culturelles, et l'encouragement à la recherche ».

Les différences de traitement fondées sur l'âge sont quant à elles appréhendées spécifiquement par le droit européen en tant que critère à protéger, en particulier par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En l'espèce, la condition d'âge prévue par la disposition en projet se justifie, selon l'auteur, « par le souhait de cibler un public en recherche d'orientation professionnelle initiale », étant précisé dans la note au Gouvernement, que ce public « , à priori, dispose de pas ou peu de moyens financiers pour supporter l'entièreté des coûts d'une telle formation ».

La fixation de l'âge maximum à quarante ans ne donne toutefois pas lieu à une justification suffisante et circonstanciée et est susceptible de constituer une discrimination sur la base de l'âge entre les personnes qui souhaitent suivre la formation concernée.

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir encore récemment C.C., 19 janvier 2023, 12/2023 B.4.1.

⁷ Voir l'avis n° 53.229/4 donné le 22 mai 2013 sur l'avant-projet devenu la loi du 31 juillet 2013 'modifiant la loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires du cadre actif des forces armées et modifiant certaines dispositions relatives au statut du militaire', *Doc. parl*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2879/1, pp. 307 à 325, observation sous l'article 22.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de mieux justifier cette condition au regard des exigences rappelées ci-avant et de compléter le commentaire de l'article en conséquence.

Article 16

Dès lors que l'article 7 de l'avant-projet abroge, à date de l'entrée en vigueur du décret en projet, l'article 25 du décret du 10 novembre 2011, il est inutile de prévoir, à l'article 16, § 3, que

« [l]a grille d'évaluation déterminée visée à l'article 25 du décret du 10 novembre 2011 [...] ne sera plus appliquée pour toutes les demandes d'aides à la production dès l'entrée en vigueur du présent décret ».

Ce paragraphe sera dès lors omis.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'exposé des motifs joint à l'avant-projet manque de clarté et comporte des incohérences entre les commentaires consacrés aux six premiers articles et le contenu de ceux-ci.

Il y sera remédié.

2. L'ensemble de l'avant-projet sera rédigé conformément au *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* produit par le Conseil d'État.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est ainsi plus particulièrement attirée sur les recommandations n^{os} 113 à 115.

Pour chaque article modifié, l'historique de ses modifications antérieures doit en effet être soigneusement mentionné. Lorsque les modifications antérieures encore en vigueur sont particulièrement nombreuses, seule la dernière de ces modifications peut être mentionnée ⁸.

L'avant-projet sera dument revu et corrigé sur ce point.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 à 115.