



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.722/4
du 20 novembre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 décembre 2018 portant approbation du règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle et instituant un régime d'aides pour les éditeurs de services de médias audiovisuels soumis aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement'

Le 23 octobre 2023, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 décembre 2018 portant approbation du règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle et instituant un régime d'aides pour les éditeurs de services de médias audiovisuels soumis aux dispositions de l'article 3, paragraphe 2, dudit règlement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 novembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Géraldine ROSOUX, 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 2023.

*

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 son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

DÉFAUT DE FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement juridique l'article 4.1-1 du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos'.

Cette disposition prévoit :

« Les éditeurs de services appliquent les règlements du Collège d'avis du CSA visés à l'article 9.1.2-1, § 1^{er}, 2^o, et approuvés par le Gouvernement qui réglementent l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle. Ces règlements visent notamment à rendre continuellement et progressivement plus accessibles les programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle ».

L'article 9.1.2-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du même décret confère au Collège d'avis la mission de

« rédiger et tenir à jour des règlements portant sur la communication commerciale, sur le respect de la dignité humaine, sur la protection des mineurs, sur l'accessibilité des programmes aux personnes à déficience sensorielle, sur la diffusion de brefs extraits d'événements publics, sur l'information politique en périodes électorales, sur les modalités de contrôle des obligations de quotas et de mise en valeur des œuvres européennes et sur les modalités des mesures de protection de l'utilisateur à prendre par les fournisseurs de services de partage de vidéos. Ces règlements sont transmis au Gouvernement pour approbation afin d'avoir force obligatoire ».

Le seul pouvoir que confèrent ces dispositions au Gouvernement porte sur l'approbation des règlements adoptés par le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel dans les différentes matières concernées, afin de leur conférer force obligatoire. Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de modifier ces règlements.

L'article 1^{er} du projet, qui entend mettre en place un régime transitoire relatif à des dispositions du règlement approuvé par l'arrêté modifié, à savoir le règlement du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel 'relatif à l'accessibilité des programmes aux personnes en situation de déficience sensorielle', est donc dépourvu de fondement juridique.

2.1. Les articles 2 à 8 de l'arrêté en projet organisent pour leur part un régime d'aide au bénéfice de certains éditeurs de services. Cette aide consiste en l'octroi d'une subvention annuelle dans le cadre d'une convention pluriannuelle à conclure entre le Gouvernement et le bénéficiaire de l'aide, d'une durée maximale de cinq ans, renouvelable.

2.2. Ce régime d'aide ne trouve, lui non plus, aucun fondement juridique dans le décret du 4 février 2021.

Ainsi, ce décret n'organise lui-même aucune aide de ce type, dont il aurait fixé le cadre, pas plus qu'il ne comporte d'habilitation au Gouvernement pour organiser celui-ci ou en régler un ou plusieurs éléments.

2.3.1. Interrogé sur le fondement juridique de ces dispositions, le délégué de la Ministre a exposé ce qui suit :

« Le fondement décréteil des articles 2 à 8 du projet est le décret du 27 octobre 1997 contenant les Fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, tel que modifié, en dernier lieu, par l'article 4 et de l'annexe 1 du décret programme du 12 décembre 2018 portant diverses mesures relatives à l'organisation du Budget et de la comptabilité, aux Fonds budgétaires, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, à l'Enfance, à l'Enseignement obligatoire et de promotion sociales, aux Bâtiments scolaires, au financement des Infrastructures destinées à accueillir la Cité des métiers de Charleroi, à la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants. Le Fonds pour la transition numérique (65) autorise le financement notamment de projets permettant une meilleure accessibilité des médias.

On notera surabondamment que l'article 13 du décret contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023 autorise le Gouvernement à octroyer des subventions facultatives, en dehors de tout décret organique, pour une série de nature de dépenses, dont notamment celles destinées à soutenir le secteur des médias ».

Ces explications ne peuvent être suivies.

2.3.2. En ce qui concerne le décret du 27 octobre 1997 'contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française', il s'agit d'un décret qui a pour seul objet d'énumérer les fonds budgétaires au sens de l'article 4, § 1^{er}, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', selon lequel

« Conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi de dispositions générales, le budget est l'acte qui prévoit et autorise, pour chaque année budgétaire et dans des décrets, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'entité, sans compensation entre elles. L'année budgétaire débute le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre suivant.

L'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses. Par dérogation à ce principe, un décret peut créer un fonds budgétaire en lui affectant des recettes, qu'il identifie, pour couvrir des dépenses, dont il définit l'objet ».

Pour chaque fonds budgétaire, le décret du 27 octobre 1997 prévoit quelles recettes sont versées au fonds concerné et à quelles catégories de dépenses ces recettes peuvent être affectées.

Ainsi, s'agissant en particulier du fond numéroté 65, étant le « Fonds pour la transition numérique », le décret du 27 octobre 1997 mentionne qu'il est alimenté par les « [r]ecettes issues de la mise à disposition, en commun avec l'État fédéral et les autres Communautés, de la bande passante nécessaire aux détenteurs de licences d'opérateur de services mobiles à large bande (LTE) », et qu'il peut être affecté, entre autres, aux objets suivants :

« Financer les couts directs de la transition numérique au niveau de la diffusion de télévision terrestre. Financer l'infrastructure de diffusion de la radio numérique terrestre. Financer la création d'œuvres et de contenus audiovisuels, de contenus multimédias et d'applications numériques sous-jacentes.

Financer des infrastructures techniques numériques destinées à produire et diffuser les œuvres et les contenus destinés aux nouvelles plateformes numériques.

[...]

Financer des projets permettant une meilleure accessibilité des publics aux médias.

[...] ».

Dans ce cadre, la création d'un fonds budgétaire a et ne peut avoir pour seul objet que de déroger à la généralité et l'universalité du budget, principes incluant la non-affectation des recettes.

En aucun cas, l'existence d'un tel fonds ne permet au Gouvernement de décider, par voie réglementaire, de la mise en place d'un régime d'aide, fût-il financé par le fonds considéré, sauf au législateur à avoir habilité expressément le Gouvernement à organiser un tel régime d'aide.

En l'espèce, le décret du 27 octobre 1997 ne comporte aucune habilitation ayant cet objet.

Il ne peut donc procurer de fondement juridique aux articles 2 à 8 de l'arrêté en projet.

2.3.3. S'agissant de l'article 13 du décret du 14 décembre 2022 'contenant le budget des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2023', cette disposition permet au Gouvernement d'octroyer des subventions, en l'absence d'un décret organique, pour différentes « natures de dépenses [...] identifiées par programme » parmi lesquelles les « subventions visant à soutenir les médias » (article 13, D.O. 25 – Médias – programme 1 – 101), et ce, « [e]n application de l'article 8, § 4, 3°, du décret du 20 décembre 2011 [portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française] ».

Cette dernière disposition prévoit que le budget, en dépenses, contient notamment « les dispositions fixant, conformément à l'article 3, dernier alinéa, de la loi de dispositions générales, la nature des dépenses autorisées en l'absence d'un décret organique ». À cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', « [à] défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ».

En cette matière, la section de législation a rappelé à de nombreuses reprises que de telles disposition spéciales – à savoir des dispositions spéciales du budget général des dépenses qui permettent au Gouvernement d'octroyer des subventions en l'absence de dispositions législatives organiques – ne peuvent toutefois fonder l'octroi de subventions que pour une seule année budgétaire ¹.

Or, l'arrêté en projet établit un cadre juridique qui ne se limite pas à l'année budgétaire en cours, et qui est relatif à des subventions appelées à être octroyées annuellement, en exécution d'une convention pluriannuelle de cinq ans renouvelable, à conclure entre le bénéficiaire de la subvention et le Gouvernement.

Les subventions dont l'arrêté en projet organise l'octroi ne peuvent donc trouver leur fondement juridique dans une disposition spéciale du budget général des dépenses au sens de l'article 8, § 4, 3°, du décret du 20 décembre 2011, tel l'article 13 du décret du 14 décembre 2022.

2.3.4. En conclusion, les articles 2 à 8 du projet sont dépourvus de fondement juridique.

Leur adoption nécessite une intervention préalable du législateur organique.

¹ Voir, entre autres, l'avis 50.493/4 donné le 16 novembre 2011 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations ou regroupements d'associations œuvrant à un programme de développement local intégré en matière de rénovation urbaine durable » et l'avis 70.455/2 donné le 1^{er} décembre 2021 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 décembre 2021 'déterminant les modalités du financement complémentaire des Gardiens de la paix des Plans stratégiques de Sécurité et de Prévention pour l'année 2021 et portant abrogation de l'arrêté royal du 25 décembre 2017 déterminant les modalités du financement complémentaire des Gardiens de la paix des Plans stratégiques de Sécurité et de Prévention'.

Sur ce point l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution dans les matières culturelles, comme celle visée en l'espèce, le texte en projet réglant « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral », au sens de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ².

Conformément à ce principe de légalité, c'est au législateur qu'il appartient de régler lui-même à suffisance, dans les matières culturelles, 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.

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 » ³.

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 ⁴.

² Sur la portée de ce principe, il est renvoyé à l'avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance 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, n° A-813, pp. 64 à 90.

³ Voir, à ce propos, 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 ».

⁴ 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 à 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 à 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 2 formulée sous l'article 39, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38 à 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 2 formulée sous le point I ainsi que l'observation 3 formulée sous le point III, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84 à 121.

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 ⁵.

3. En conclusion, l'arrêté en projet étant dépourvu de fondement juridique dans sa totalité, il ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

⁵ 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 à 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 à 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 à 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 à 119.