



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.345/4
du 13 mars 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘relatif à l’éducation aux médias’

Le 12 janvier 2024, 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 'relatif à l'éducation aux médias'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2024.

*

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 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.

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de l'avant-projet, même limité aux trois points.

Le présent avis se limite à l'examen de quelques questions importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

FORMALITÉS OBLIGATOIRES

1. L'avant-projet de décret à l'examen met en place divers régimes d'aides.

Or, tout financement public remplissant les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le « TFUE ») constitue une aide d'État et doit être notifié à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

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.

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

Il en va ainsi du règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis', du règlement (UE) 2023/2832 de la Commission du 13 décembre 2023 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis octroyées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général' ou encore 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' dans la mesure où les conditions fixées par ces règlements sont remplies.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si 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.

2. Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : « la loi du Pacte culturel ») disposent comme suit :

« Art. 6. 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.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé ¹, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

¹ Voir l'avis 73.279/4 donné le 19 avril 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 7 septembre 2023 'relatif à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 570/1, pp. 55-71.

En l'espèce, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, il existe en Communauté française plusieurs organes dont la composition est organisée en vue de répondre aux exigences de l'article 6 de la loi du Pacte culturel, créés spécifiquement dans la matière culturelle ici concernée, à savoir l'éducation aux médias.

Il s'agit du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias instauré par le décret du 5 juin 2008 'portant création du Conseil supérieur de l'Éducation aux Médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française', du Collège d'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel, réglé par les articles 9.1.1-2 et suivants du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos ² et de la Chambre de concertation du cinéma (en ce qui concerne l'article 27 de l'avant-projet) ³.

Si le Conseil supérieur de l'Éducation aux médias a effectivement été consulté sur l'avant-projet à l'examen et a donné son avis sur le texte en projet, tel n'est pas le cas des autres organes.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de la formalité mentionnée à l'article 6 de la loi du Pacte culturel.

3. Il y a par ailleurs lieu d'avoir égard à l'article 1.6.5-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire qui instaure un Comité de négociation entre le Gouvernement de la Communauté française, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs.

Selon l'alinéa 2 de cette disposition,

« Sont pris, après négociation du Comité et pour autant qu'ils aient une incidence directe sur l'action des pouvoirs organisateurs, les avant-projets de décret et les projets d'arrêté du Gouvernement relatifs aux matières suivantes :

[...];

12° le financement et ses modalités ;

[...];

16° la politique, la répartition et la mise à disposition d'équipements spécifiques des écoles ».

² Le Collège d'avis est notamment chargé de « rendre des avis sur toute question relative à l'audiovisuel, en ce compris la protection des mineurs et la communication commerciale, à l'exception des questions relevant de la compétence du Collège d'autorisation et de contrôle » (article 9.1.2-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du décret du 4 février 2021).

³ Article 51 du décret du 28 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle' : « La Chambre de concertation du Cinéma formule, d'initiative ou à la demande du Gouvernement ou du Parlement de la Communauté française, des avis et recommandations en matière de politique sectorielle relative à la production et à la diffusion cinématographique et audiovisuelle ».

Plusieurs dispositions de l'avant-projet entrent dans les prévisions de cette disposition.

Il sera dès lors veillé à l'accomplissement de la formalité requise.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen organise plusieurs régimes de subventionnement qui, en substance, visent à confier aux opérateurs désignés la prestation exclusive de certains services en matière d'éducation aux médias au profit d'acteurs relevant de la Communauté française.

La prestation exclusive de services contre rémunération est susceptible d'être qualifiée, selon les circonstances et les conditions dans lesquelles elle s'opère, comme un marché public de services ⁴ ou une concession de services ⁵. Par ailleurs, il pourrait s'agir d'un service non économique d'intérêt général ou encore d'un service économique d'intérêt général ⁶.

L'exposé des motifs et le commentaire des articles n'abordent pas la question de la qualification des différents mécanismes de subventionnement en projet.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de préciser le cadre juridique dans lequel s'insère chacun des régimes d'aides en projet, en particulier les initiatives en matière d'éducation aux médias visées aux articles 25, 26 et 27 de l'avant-projet, et de démontrer la compatibilité de ceux-ci au regard des conditions applicables au cadre juridique auquel ils se rapportent.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

⁴ La notion de marché public est définie à l'article 2, 17°, de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics' comme étant « le contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services [...] ».

⁵ La concession de services est définie à l'article 2, 7°, b), de la loi du 17 juin 2016 'relative aux contrats de concession' comme étant « un contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs adjudicateurs confient la prestation et la gestion de services autres que l'exécution de travaux visée au point a) à un ou à plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix ».

⁶ Il est renvoyé, sur ces deux dernières notions, à l'avis 58.287/4 donné le 4 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 11 mars 2016 'modifiant le livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en vue de déclarer les secteurs publics issus du domaine de l'eau comme étant des services d'intérêt économique général', *Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 369/1, pp. 8-12. Voir également le « Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de 'marchés publics' et de 'marché intérieur' » (document de travail des services de la Commission, SWD(2013) 53 final/2, 29 avril 2013).

2.1. L'éducation aux médias telle que conçue par l'avant-projet relève essentiellement des matières culturelles auxquelles s'appliquent l'article 23 de la Constitution et la loi du Pacte culturel.

L'avant-projet de décret doit dès lors respecter les différentes exigences de cette loi, notamment le principe d'égalité consacré par l'article 1^{er} et le principe de légalité dans l'octroi des subsides prévu par l'article 10 et renforcé par l'article 11.

En ce qui concerne plus particulièrement les régimes de subventions intervenant dans des matières culturelles au sens de l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution et, de manière plus spécifique encore, pour les matières visées par la loi du Pacte culturel, comme c'est le cas en l'espèce, la section de législation a également 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 » ⁷.

En ce qui concerne les subventions qui visent à soutenir des activités culturelles régulières, si bien qu'elles entrent dans les prévisions de l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte culturel, ce dernier dispose :

« [l]es règles d'agrégation et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique ».

Il résulte de l'économie de la loi du Pacte culturel et en particulier de son article 10 qu'un texte législatif qui se rapporte à un régime d'agrégation et d'octroi de subventions en faveur d'activités culturelles régulières doit circonscrire de manière précise, au titre des conditions d'octroi des aides envisagées, les actions pour lesquelles les subventions prévues peuvent être allouées ⁸.

2.2. En outre, dès lors que les bénéficiaires de la majorité des mécanismes de financement en projet sont, directement ou indirectement, des établissements d'enseignement, l'avant-projet de décret doit aussi respecter les principes d'égalité et de légalité consacrés par l'article 24, §§ 4 et 5, de la Constitution.

⁷ 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 ».

⁸ Voir en ce sens l'avis 71.679/2 donné le 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 13 octobre 2022 'relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 439/1, pp. 76-103.

S'agissant plus particulièrement des subventions, le principe de légalité applicable en matière d'enseignement requiert que le législateur décretaal établisse lui-même tous les éléments essentiels concernant les critères de répartition et les conditions d'octroi des subventions, leur objet et la nature des dépenses couvertes, le montant des subventions, ainsi que les procédures à suivre tant lors de l'octroi des subventions que lors de la justification de l'emploi de celles-ci ⁹.

3.1. Au regard du principe d'égalité, les difficultés suivantes peuvent en particulier être épinglées.

3.2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet entendent organiser la reconnaissance d'un nombre limité de centres de ressources en éducation aux médias dévolus à l'enseignement ou au secteur associatif ¹⁰ et d'opérateurs chargés de mettre en place certaines initiatives en matière d'éducation aux médias ¹¹.

Il s'ensuit que si le nombre de candidats rencontrant les conditions déterminées par l'avant-projet pour pouvoir être reconnu ou désigné est supérieur au nombre maximum de centres de ressources ou d'opérateurs fixé par l'avant-projet, le Gouvernement devra nécessairement opérer un choix entre ces différents candidats.

Afin d'assurer le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les critères objectifs qui guideront le choix du Gouvernement dans ce cadre seront précisés dans le dispositif.

3.3. Les dispositions précitées prévoient également que la reconnaissance des centres de ressources et la désignation des opérateurs ont une durée de cinq ans, renouvelable sans limite dans le temps.

Cette absence de limitation dans le temps a pour conséquence d'empêcher, à l'expiration de la période de reconnaissance ou de désignation, l'organisation de nouveaux appels à projets et, partant, de la possibilité pour de nouveaux candidats de présenter leur candidature qui serait le cas échéant comparée à celles des centres de ressources ou des opérateurs actuellement reconnus ou désignés.

Pareille mesure doit pouvoir dument être justifiée au regard du principe d'égalité.

Les dispositions en cause seront revues en conséquence.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Voir les articles 13 et 20 de l'avant-projet.

¹¹ Voir les articles 25, 26 et 27 de l'avant-projet.

3.4. Sauf si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir que tous les bénéficiaires potentiels seront en mesure de bénéficier de l'initiative d'éducation aux médias visée à l'article 25, § 1^{er}, de l'avant-projet – ce qui gagnerait alors à être exprimé plus clairement –, il y a lieu de veiller à ce que, dans l'hypothèse où cette initiative ne pourrait pas être organisée au bénéfice de tous ces bénéficiaires demandeurs et où, par conséquent, des choix devraient être effectués par les organisateurs de ces initiatives, ces choix s'opèrent selon des critères objectifs qu'il convient de déterminer dans l'avant-projet.

3.5. La question de pose de savoir si l'article 3bis en projet (article 35 de l'avant-projet) doit être compris en ce sens qu'il permet au pouvoir organisateur Wallonie-Bruxelles Enseignement de confier au Centre d'auto-formation et de formation continuée de la Communauté française visé par l'arrêté du Gouvernement du 7 avril 1995 'portant création d'un Centre d'autoformation et de formation continuée de l'enseignement de la Communauté française' des missions qui sont en principe dévolues aux centres de ressources.

Si telle est la portée de la disposition, il apparaît que la durée, les conditions et la procédure de reconnaissance ainsi que les modalités de contrôle et de financement des centres de ressources que l'avant-projet détermine sont dès lors susceptibles de ne pas s'appliquer à l'organisme qui serait ainsi chargé d'exécuter les missions des centres de ressources au profit du seul pouvoir organisateur Wallonie-Bruxelles Enseignement.

L'auteur de l'avant-projet doit alors être en mesure de justifier la disposition en projet qui prévoit un régime dérogatoire au bénéfice de Wallonie-Bruxelles Enseignement, de préférence en complétant le commentaire de l'article en conséquence.

Si telle n'est pas la portée de la disposition, celle-ci sera clarifiée.

4.1. S'agissant du principe de légalité, la section de législation relève en particulier les difficultés suivantes.

4.2. Dans son avis 43.402/2/V ¹², la section de législation a observé ce qui suit :

« À cet égard, dans la mesure où les articles 20, alinéa 3, 26, 27 et 28 de l'avant-projet de décret s'adressent à des opérateurs culturels, il conviendra de veiller au respect du principe de légalité des articles 10 et 11 de la loi du 16 juillet 1973 précitée ¹³.

¹² Avis 43.402/2/V donné le 14 août 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 5 juin 2008 'portant création du Conseil supérieur de l'Éducation aux Médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 540/2/3.

¹³ *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 39.669/4 précité (*Doc.*, P.C.F., 2005-2006, n° 226/1, p. 35).

Selon l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 précitée,

« Les règles d'agrément et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique. En l'absence de pareilles dispositions, l'octroi de tous subsides et avantages doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans un budget ».

L'article 11 de la même loi, qui renforce les exigences de l'article 10 précité, dispose :

« Lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle, le décret prévoit que l'intervention financière des autorités publiques doit consister simultanément dans :

- le subventionnement d'un noyau d'agents ;
- l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement ;
- l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées.

Les conditions et la procédure d'agrément sont fixées par une loi ou par un décret, selon le cas ».

Cette dernière disposition trouve à s'appliquer « lorsqu'il s'agit d'organismes reconnus, exerçant des activités destinées à l'ensemble d'une communauté culturelle ». Or, tel est le cas, en l'espèce, de chacune des initiatives d'éducation aux médias prévues par les articles 26, 27, 28 du décret en projet. Celles-ci doivent en effet être organisées à destination de l'ensemble du public concerné de la Communauté française, qu'il s'agisse des établissements scolaires de l'enseignement fondamental et secondaire, des services prenant en charge les élèves en décrochage scolaire, des écoles de devoirs, des centres d'alphabétisation ou encore des associations d'éducation permanente actives dans le domaine de l'éducation aux médias ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les initiatives d'éducation aux médias visées aux articles 25, 26 et 27 de l'avant-projet qui seront revus en conséquence.

4.3. La notion de « secteur associatif » est un élément essentiel du régime de reconnaissance des centres de ressources dévolus à ce secteur.

Il convient dès lors d'énumérer de manière exhaustive, à l'article 19 de l'avant-projet, les secteurs qui relèvent du « secteur associatif ».

Dans ce cadre, il y a également lieu de revoir l'articulation entre les articles 19 et 21, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet. Cette dernière disposition mentionne les « centres d'expression et de créativité » qui ne sont cependant pas visés à l'article 19. Inversement, l'article 19 mentionne l'« accueil extra-scolaire », mention que ne comporte pas l'article 21, alinéa 1^{er}, 3^o.

4.4. L'article 24, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement « peut allouer » une subvention aux centres de ressources dévolus au secteur associatif « dans des conditions d'octroi similaires à celles prévues à l'article 18 ».

La question se pose de savoir quel est le pouvoir d'appréciation dont disposera le Gouvernement en vue d'octroyer les subventions visées par cette disposition.

En effet, l'utilisation du verbe « pouvoir » laisse supposer que le Gouvernement disposerait d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider du principe même de l'octroi des subventions.

Sur ce point, si l'intention est de conférer un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au Gouvernement, il conviendra que le texte en projet soit complété, au regard des exigences de légalité applicables en l'espèce, aux fins de fixer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour décider, le cas échéant, de ne pas octroyer de subventions même lorsque les conditions qui seront fixées par ou en vertu du décret en projet seront remplies.

Si tel n'est pas le cas, il conviendra de remplacer les mots « le Gouvernement peut octroyer » par les mots « le Gouvernement octroie ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 25, § 2, de l'avant-projet¹⁴.

4.5. Les mots « dans des conditions d'octroi similaires à celles prévues à l'article 18 » laissent une marge d'appréciation au Gouvernement pour déterminer le régime de financement des centres de ressources qui n'est pas admissible au regard du principe de légalité.

L'article 24 de l'avant-projet sera dès lors revu en mentionnant le montant à répartir entre les centres de ressources dédiés au secteur associatif et les critères de répartition de ce montant.

4.6. L'article 25, § 1^{er}, alinéa 6, de l'avant-projet énonce :

« Si elle répond à des objectifs adaptés à d'autres publics en matière d'éducation aux médias, l'initiative est élargie à ces publics, notamment dans le secteur de la jeunesse, sans préjudice des publics prioritaires ».

Cette disposition vise en substance à confier au Gouvernement, au moment de l'approbation annuelle des modalités de l'initiative conformément au paragraphe 5 de la disposition examinée, la possibilité d'étendre cette initiative « à d'autres publics, notamment dans le secteur de la jeunesse ».

Cette habilitation n'est pas admissible au regard du principe de légalité applicable en l'espèce, en ce qu'elle permet au Gouvernement d'élargir le champ d'application personnel du mécanisme de subventionnement en projet, lequel doit être fixé par le législateur.

¹⁴ Lequel énonce : « Le Gouvernement peut financer la mise à disposition à prix réduit d'un abonnement numérique à un titre de presse quotidienne pour chaque élève de dernière année de l'enseignement secondaire ».

La même critique doit être formulée pour la possibilité, figurant à l'article 25, § 4, d'augmenter le montant consacré à l'initiative « en cas de modification substantielle du contexte ou de l'étendue de l'initiative ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les dispositions similaires figurant aux articles 26, §§ 1^{er} et 3, et 27, §§ 1^{er} et 3.

4.7. Les différents paragraphes de l'article 25 sont rédigés en manière telle qu'ils ne s'appliquent pas au financement de l'initiative consistant en la mise à disposition à prix réduit d'un abonnement numérique visée au paragraphe 2 de cette disposition.

Le régime de subventionnement de cette initiative est dès lors lacunaire au regard des exigences du principe de légalité.

La manière de financer la mise à disposition doit ainsi mieux être précisée : s'agit-il d'octroyer un montant déterminé à chaque élève ou à chaque établissement, lesquels auront la possibilité de choisir entre les différents titres de presse quotidienne ou bien de désigner un titre de presse spécifique qui devra alors offrir un prix réduit sur son abonnement numérique ?

Dans ce dernier cas de figure, il y aurait lieu de prévoir les conditions de désignation et, le cas échéant, la durée de cette désignation ainsi que les critères objectifs permettant de sélectionner le titre de presse quotidienne dans le cas où plusieurs demandeurs rencontrent les conditions définies et sollicitent également ce subventionnement.

Les éléments essentiels des procédures à suivre tant lors de l'octroi du financement que lors de la justification de l'emploi de celui-ci seront également précisés dans la disposition examinée.

Le régime de financement en projet ainsi complété figurera dans une disposition autonome de l'article 25.

4.8. La procédure et les conditions de renouvellement de la désignation des opérateurs visés aux articles 25, 26 et 27 de l'avant-projet ne sont pas suffisamment élaborées au regard du principe de légalité, ce à quoi il y a lieu de remédier.

4.9. L'article 31 de l'avant-projet ne précise pas suffisamment, au regard du principe de légalité, les éléments essentiels concernant les critères de répartition et les conditions d'octroi des subventions, l'objet et la nature des dépenses couvertes, le montant des subventions, ainsi que les procédures à suivre tant lors de l'octroi des subventions que lors de la justification de l'emploi de celles-ci.

Cette disposition sera complétée en conséquence.

4.10. L'avant-projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

5. Il se déduit des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel que, vu la mission consultative qui lui est assignée, l'auteur de l'avant-projet doit veiller à ce que les règles de composition du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias soient conformes à l'article 7 de la loi du Pacte culturel.

Dans son avis 65.497/2, la section de législation a rappelé à cet égard, les principes suivants :

« 2. En son article 3, § 2, la loi du Pacte culturel fixe elle-même ce qu'est une tendance idéologique au sens de ses articles 6 et 7 et comment sa représentation est déterminée : une tendance est 'fondée sur une conception de la vie ou de l'organisation de la société' et elle doit être associée à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle lorsqu'elle est 'présente au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique', en l'espèce le Parlement de la Communauté française.

Il en résulte que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein de l'organe ou de la structure de consultation et de concertation doit être revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Parlement de la Communauté française ¹⁵.

Quant aux organisations représentatives agréées et aux groupements utilisateurs au sens des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel, l'article 3, § 3, de la même loi précise ce qui suit :

'La représentation des utilisateurs est fondée sur l'existence d'organisations représentatives agréées dans le ressort géographique et la compétence des autorités publiques ou de l'organisme culturel.

Les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par une loi ou par un décret, selon le cas.

Le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères ; une reconnaissance ne peut être refusée sur base d'un seul de ces critères, et notamment pas sur base du nombre de membres ou d'adhérents' » ¹⁶.

En l'espèce, aucune disposition de l'avant-projet n'a pour objet de garantir que toutes les tendances idéologiques et philosophiques seront associées au Conseil supérieur de l'Éducation aux médias, en évitant la prédominance injustifiée d'une tendance.

La composition du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias sera revue à la lumière de cette observation.

¹⁵ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir, dans le même sens, l'avis n° 40.310/4 donné le 17 mai 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 'instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40310.pdf>). Voir également l'avis n° 44.639/4 précité, ainsi que l'avis n° 45.780/4 précité. Voir également l'avis n° 53.143/4 déjà cité.

¹⁶ Avis 65.497/2 donné le 3 avril 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 3 mai 2019 'instaurant un forum des jeunes de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 771/2, pp. 2-24.

6. L'avant-projet entend instituer, au sein des services du Gouvernement, une « Direction d'appui ».

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 à ce que le décret intervienne dans le fonctionnement du Gouvernement.

Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habilitier le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer.

Il ne revient donc pas à l'auteur de l'avant-projet de prévoir la création, au sein des services du Gouvernement, d'une « Direction d'appui ».

Il appartient au Gouvernement, et à lui seul, de créer ce service, de l'organiser, de lui confier des missions et de veiller à son fonctionnement conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les dispositions qui instituent cette Direction d'appui et celles qui lui attribuent des missions seront donc omises.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

La définition du Code de l'enseignement fondamental et secondaire n'est pas nécessaire dès lors que cet instrument normatif est suffisamment identifiable par la seule mention de son intitulé, d'autant plus que la définition en projet est source de confusion en ce qu'elle renvoie à certaines modifications qu'a subies le décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun' et non pas à celles qui ont été apportées au Code en lui-même.

En conséquence, l'article 1^{er}, 5°, sera omis.

Article 4

Le 1^o, alinéa 2, énonce :

« Le Gouvernement et le Parlement de la Communauté française ont l'obligation de recueillir l'avis du Conseil supérieur préalablement à l'adoption de toute mesure décrétable en matière d'éducation aux médias.

Sauf si une disposition décrétable ou réglementaire en dispose autrement, les avis préalables sont rendus dans un délai maximum de deux mois calendrier à compter de la notification de la demande d'avis. En cas d'urgence motivée, le délai est ramené à 30 jours ».

En ce qu'elle impose au Parlement de la Communauté française de recueillir l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias préalablement à l'adoption de toute mesure décrétable en matière d'éducation aux médias, la disposition examinée contrevient au principe d'autonomie parlementaire garanti par l'article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁷, selon lequel il n'appartient pas, en principe, au décret d'intervenir pour régler le mode suivant lequel les assemblées législatives exercent leurs attributions ou prennent leurs décisions.

La disposition examinée n'est, dans cette mesure, pas admissible et sera revue en conséquence.

Article 5

1. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, l), il y a lieu de renvoyer à l'article 1.6.6-1, § 1^{er}, du Code de l'enseignement et non à l'article 1.5.3-14 de ce code.

2. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que les membres du Conseil supérieur des médias sont désignés « sur proposition » des entités ou secteurs qu'ils représentent, sauf en ce qui concerne les membres visés aux f), g), h), j) et k).

L'avant-projet sera complété pour préciser le processus de désignation de ces derniers.

3. Par souci de bonne compréhension du dispositif, le commentaire gagnerait à préciser les références aux instruments normatifs permettant d'identifier les membres visés au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, e), f), m), n), o), p) et v).

4. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, w), prévoit que les représentants des « Espaces Publics Numériques wallons et bruxellois » siègent avec voix délibérative au Conseil supérieur de l'Éducation aux médias.

¹⁷ Sur ce principe voir l'avis 74.896/2 donné le 19 décembre 2023 sur une proposition de loi « pour un statut démocratique du député sans privilèges », déposée par M. Raoul HEDEBOUW c.s., *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3512/002, pp. 3-19.

Le délégué de la Ministre a expliqué que ces instances relèvent respectivement de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il y a lieu de rappeler, dans ces circonstances, qu'il résulte du principe de l'autonomie respective des Régions et des Communautés qu'un niveau de pouvoir ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoir dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

a) soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative, ce qui implique une précision selon laquelle la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions des organes est sans incidence sur le fonctionnement de ces organes ou sur la validité de leurs actes ;

b) soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire ; en ce cas, l'entité ou les entités concernées sont tenues de respecter l'article 92^{ter}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁸.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, w), sera revu à la lumière de ce qui précède.

Article 6

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 1^o, il convient de préciser de quels organes ou institutions la présidence est incompatible avec la qualité de membre du Conseil supérieur de l'Éducation aux médias.

2. Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 5^o, énonce :

« La qualité de membre du Conseil supérieur avec voix délibérative est incompatible avec celle :

[...]

5^o de membre du personnel statutaire ou contractuel des services du Gouvernement de la Communauté française, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des organismes d'intérêt public relevant du Comité de secteur XVII, à l'exclusion des membres visés à l'article 5 ».

Les mots « à l'exclusion des membres visés à l'article 5 » n'apparaissent pas appropriés dans la mesure où ils reviennent à annihiler les effets de l'incompatibilité à laquelle ils se rapportent.

Cette disposition sera revue en conséquence.

¹⁸ Voir dans le même sens l'avis 65.450/2 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2019 'relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 810/1, pp. 36-48.

Article 7

1. Au paragraphe 2, le mot « procède » sera remplacé, comme en a convenu le délégué de la Ministre, par les mots « peut procéder » afin de préserver le pouvoir du Gouvernement d'apprécier la gravité de l'atteinte au règlement d'ordre intérieur pouvant donner lieu à la démission d'office du membre.

2. Ainsi que l'a confirmé le délégué de la Ministre, la possibilité d'être entendu vaut également dans l'hypothèse de la démission envisagée au paragraphe 1^{er}.

Par souci de clarté, il conviendrait dès lors d'intégrer le mécanisme d'audition préalable dans un paragraphe 3 distinct des hypothèses de démissions envisagées par les paragraphes 1^{er} et 2.

3. Au paragraphe 2, alinéa 2 (devenant paragraphe 3), la portée des mots « procédure d'exclusion » est incertaine au regard de ce que prévoit par ailleurs l'article 7 de l'avant-projet. Les mots « visé par une procédure d'exclusion » seront remplacés par les mots « auquel le paragraphe 1^{er} ou 2 est appliqué ».

Article 8

1. La section de législation n'aperçoit pas la raison qui justifie que la mesure visant à éviter des conflits d'intérêts ne trouve à s'appliquer que lorsque le Conseil supérieur de l'éducation aux médias entend formuler « d'initiative ou à la demande du Gouvernement ou du Parlement de la Communauté française, un avis ou une proposition ».

Le Conseil supérieur est également chargé de formuler des avis à la demande d'autres instances, comme la Commission de pilotage ou de la commission créée à l'article 1.7.3-4 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, 9°, de l'avant-projet.

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

2. Au paragraphe 3, les missions qui seraient confiées au comité d'évaluation que le Conseil supérieur doit mettre en place ne sont pas clairement précisées ; s'agit-il de prévoir que ce comité se substitue au Conseil supérieur pour les missions visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 10° et 11°, ou de prévoir que ce comité se voit confier des missions d'assistance envers le Conseil supérieur dans ce cadre ?

Dans la première hypothèse, il y a lieu de déterminer la composition exhaustive de ce comité en tenant compte des exigences découlant de la loi sur le Pacte culturel telles que rappelées dans les observations générales.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ce qui précède.

3. Au paragraphe 3, l'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il n'y a pas lieu de viser également l'article 31 de l'avant-projet.

Article 13

Le mot « principalement » sera omis dès lors qu'il ne se déduit pas des dispositions relatives aux centres de ressources concernés qu'ils pourraient étendre leurs missions à d'autres secteurs que celui de l'enseignement.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles 15, 20 et 22 de l'avant-projet.

Article 14

1. Au paragraphe 1^{er}, 1^o, le renvoi à l'article 1 :4 du Code des sociétés et des associations n'est pas pertinent dès lors que cette disposition ne renvoie pas à une personne morale déterminée, contrairement aux articles 1 :2 et 1 :3 de ce même Code, mais vise uniquement à définir la notion de « distribution indirecte d'un avantage patrimonial ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les dispositions analogues de l'avant-projet.

2. L'article 21, alinéa 1^{er}, 8^o, de l'avant-projet prévoit qu'un centre de ressources dévolu au secteur associatif ne peut pas concomitamment être reconnu comme un centre de ressources dévolu au secteur de l'enseignement.

Une exclusion en sens inverse doit, par souci de cohérence, figurer également à l'article 14 de l'avant-projet.

Article 15

1. La section de législation n'aperçoit pas ce que l'auteur de l'avant-projet entend par les mots « ce service général » mentionnés au paragraphe 3, alinéa 2. Cette notion sera précisée à tout le moins dans le commentaire de l'article.

2. Dans l'hypothèse où un centre de ressources a passé une convention avec un pouvoir organisateur, il doit prêter son concours « en priorité » aux établissements d'enseignement relevant de ce pouvoir organisateur.

La question se pose de savoir si ces conventions ne sont pas susceptibles d'avoir pour effet d'exclure certains établissements scolaires du bénéfice des missions des centres de ressources.

Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a expliqué :

« Des garanties seront ajoutées à cette disposition afin de s'assurer qu'aucun établissement scolaire ne se trouve exclu du bénéfice des missions des Centres de ressources ».

Le dispositif sera complété en conséquence.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 20 de l'avant-projet qui prévoit que certains centres peuvent être dévolus à l'ensemble « ou à une partie du secteur associatif ».

Article 18

1. Comme la section de législation l'a déjà observé ¹⁹, la mention d'un montant minimum à prévoir au budget par une législation organique ne saurait lier le législateur budgétaire pour les années futures, ceci conformément au principe de l'annualité budgétaire consacré notamment par l'article 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et inscrit dans l'article 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'.

Cette observation vaut également pour les articles 25, § 4, 26, § 3, 27, § 3, 28, § 1^{er}, et 29, § 1^{er}.

2. La rédaction de l'alinéa 3 quant à la répartition du montant annuel de 317.000 euros destiné aux trois centres de ressources manque de clarté.

La disposition sera clarifiée en faisant ressortir les critères objectifs permettant de répartir l'ensemble de ce montant entre les différents centres de ressources.

Article 24

La portée de l'alinéa 2 est peu compréhensible et sera clarifiée.

¹⁹ Voir les avis 75.065/4 donné le 28 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif au soutien à la diffusion des productions artistiques en Communauté française » et 74.808/4 donné le 18 décembre 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif au subventionnement des secteurs professionnels des langues, des lettres et du livre », observation sous l'article 4 et les avis cités en note de bas de page n° 8, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 688/1, pp. 85-96. Voir également l'avis 60.450/4 donné le 7 décembre 2016 sur l'avant-projet devenu la loi du 23 mai 2017 'de programmation militaire en matière d'investissements, de personnel et de renforcement technologique pour la période 2023-2030', observation 1, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2137/002, pp. 3-5 et l'avis 71.679/2 donné le 13 juillet 2022 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 octobre 2022 'relatif au parcours d'éducation culturelle et artistique', observation 2 formulée sous l'article 30, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 439/1, pp. 76-103.

Article 26

1. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^o, prévoit que l'opérateur doit être constitué sous forme d'une association sans but lucratif au sens du Code des sociétés et des associations ou d'une union professionnelle pour pouvoir être désigné.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 41, § 2, de la loi du 23 mars 2019 'introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses', l'union professionnelle et la fédération d'unions professionnelles qui, à la date du 1^{er} janvier 2024, n'ont pas été transformées en une autre forme légale sont à cette date transformées de plein droit en association sans but lucratif.

Il en résulte que la forme juridique d'« union professionnelle » n'existe plus à partir du 1^{er} janvier 2024.

Il est néanmoins possible pour une association sans but lucratif d'être agréée en qualité d'union professionnelle ou de fédération d'unions professionnelles conformément à l'arrêté royal du 11 juin 2019 'portant sur l'agrément des ASBL comme union professionnelle ou fédération d'unions professionnelles'.

La rédaction du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1^o, sera revue à la lumière de ce qui précède.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 4^o, il y a lieu de préciser, à tout le moins dans le commentaire de l'article, ce que l'auteur de l'avant-projet entend par « représenter de manière significative les journalistes professionnels ».

Article 28

1. Comme l'a expliqué le délégué de la Ministre, les tranches de 2000 euros sont des montants maximaux. Cette précision figurera dans le dispositif.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots « Ce montant est indexé » seront remplacés par les mots « Ces montants sont indexés ».

3. Interrogé sur ce qu'il convient d'entendre par « l'intégration des 3 dimensions de l'éducation aux médias » au paragraphe 3, 3^o, le délégué de la Ministre a répondu :

« Il s'agit, d'après la littérature scientifique la plus récente à ce sujet, des dimensions informationnelles, techniques et sociales des médias ».

Par ailleurs, sur la distinction entre cette notion et les « objectifs de l'éducation aux médias » mentionnés au 6°, le délégué de la Ministre a expliqué :

« Les objectifs et les dimensions de l'éducation aux médias sont des notions différentes. Si les dimensions ont pour but de fournir des outils d'analyse et de compréhension des aspects informationnel, technique, et social des médias, les objectifs généraux de l'EAM sont notamment de former des CRACS, des citoyens responsables, actifs, critiques et solidaires ».

Ces explications figureront dans le commentaire de l'article.

Article 29

1. Les subventions visées à l'article 29 sont destinées à des projets relatifs à l'éducation aux médias à « destination de publics et de secteurs sociaux, culturels et éducatifs spécifiques ».

L'avant-projet ne contient cependant aucune balise qui permettrait de garantir un nombre de projets minimum destinés à chacun des différents publics ou secteurs concernés.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera que telle est effectivement son intention.

L'article 29 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2. Comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, les montants visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, seront également indexés, ce qu'il convient de préciser.

3. Comme en a convenu le délégué de la Ministre, dans la phrase introductive du paragraphe 3, alinéa 2, le mot « notamment » sera omis.

Comme l'a expliqué le délégué de la Ministre, au 2°, les mots « le cas échéant » sont inutiles dès lors que la prise en compte de la dimension d'égalité et diversité du projet constitue un critère d'évaluation.

La disposition examinée sera revue en conséquence.

Article 30

1. Au paragraphe 2, il est prévu que, pour apprécier si le projet a un intérêt majeur pour la politique d'éducation aux médias en Communauté française, le Conseil supérieur de l'Éducation aux médias se prononce sur les critères visés à l'article 29, paragraphe 3, « et se prononce également sur le montant demandé ».

La section de législation n'aperçoit pas clairement le lien entre le montant demandé et l'appréciation de l'intérêt du projet pour la politique d'éducation aux médias en Communauté française.

Si l'intention est uniquement de prévoir que le Conseil supérieur se prononce sur le montant demandé au regard des dépenses admissibles, il conviendrait de la consacrer dans un alinéa distinct de celui concernant les critères permettant d'évaluer si le projet présente ou non un intérêt pour la politique d'éducation aux médias en Communauté française.

2. La disposition examinée contient deux paragraphes 4. Les deux derniers paragraphes de la disposition examinée seront renumérotés en conséquence.

3. Comme l'a suggéré le délégué de la Ministre, le paragraphe 5 sera reformulé comme suit :

« Au maximum six bénéficiaires peuvent bénéficier d'une subvention octroyée en vertu du présent article ».

Article 33

Il sera précisé que c'est l'article 1^{er}, « 16° », du décret du 31 mars 2004 'relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone et au développement d'initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire' qui est modifié.

Article 34

L'article 3, 4°, du décret du 27 mars 2002 'relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française' que l'article 34 entend modifier a été remplacé par l'article 34 du décret du 17 juin 2021 'portant le livre 6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et portant le titre relatif à la formation professionnelle continue des membres de l'équipe éducative des écoles et des membres du personnel de l'équipe pluridisciplinaire des Centres PMS' qui énonce :

« Dans l'article 3 du décret du 27 mars 2002 relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française, le 4 est remplacé par ce qui suit :

'4. De réaliser les missions fixées par l'article 6.1.5-1 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire' ».

Il en résulte que la modification en projet n'est pas pertinente.

L'article 34 sera omis.

Article 38

La section de législation n'aperçoit pas clairement la portée de l'hypothèse envisagée du retrait éventuel de dispositions réglementaires adoptées par le Gouvernement en exécution du décret du 5 juin 2008.

Comme en a convenu le délégué de la Ministre, cette hypothèse sera omise.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO