



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.613/4
du 10 décembre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du
12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté
française de Belgique et le Gouvernement de la République du
Chili'

Le 5 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente, Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 décembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 2018.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 9 de l'Accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision', dispose comme suit :

« Un Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision est institué.

Ce comité est composé :

- 1^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par le Gouvernement fédéral ;
- 2^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté flamande ;
- 3^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté française ;
- 4^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté germanophone.

Le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a pour mission d'organiser de manière concertée, dans le respect des compétences de chacun et selon les modalités et procédures fixées en Comité de concertation, la consultation mutuelle relative aux initiatives respectives concernant la rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications ».

Cette disposition est rédigée de manière extrêmement large : ainsi, comme la section de législation l'a déjà observé, si l'intitulé de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 renvoie à la notion de « réseaux de communications électroniques », cet intitulé qui, par hypothèse, est dépourvu de portée normative, n'a pas pour effet de limiter la portée de l'article 9 de l'accord de coopération.

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

Or, s'agissant des Communautés, cet article 9 vise tout projet de législation sur la radiodiffusion et la télévision, sans se limiter aux projets de législation relatifs aux réseaux ¹.

En l'espèce, l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili ² porte sur des œuvres audiovisuelles relevant de la radiodiffusion télévisuelle.

Dès lors que cet accord porte sur de tels objets, les termes très larges de l'article 9 précités impliquent que l'avant-projet de décret qui entend y porter assentiment soit soumis à la formalité prévue par cette disposition.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de celle-ci.

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 reproduit ci-avant 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*.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, 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 Sur la portée large de l'article 9 de l'Accord de coopération du 17 novembre 2006, voir l'avis n° 57.673/4 donné le 6 juillet 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1355/001, pp. 24-27 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57673.pdf>).

² Voir l'article premier a) et b) de l'accord.

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 des beaux-arts et dans celle de la radiodiffusion et de la télévision, telles que visées à l'article 4, 3° et 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ainsi :

1° s'agissant de la matière des beaux-arts, spécialement le cinéma, un Comité de concertation du cinéma et de l'audiovisuel a été instauré par l'article 7, 1°, du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' ; il résulte de l'article 3, § 4, du décret du 10 avril 2003 'relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel' que la composition du Comité de concertation devra assurer le respect des dispositions de la loi du Pacte culturel.

Selon l'article 68^{quater} de 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', le Comité de concertation exerce les missions suivantes :

« § 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 ».

Certes, le paragraphe 1^{er} de cette disposition n'impose pas directement au titulaire du pouvoir exécutif ou législatif de solliciter l'avis du Comité de concertation sur tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté en matière de cinéma.

Toutefois, il se déduit de la combinaison de l'article 6 de la loi du Pacte culturel et des missions générales conférées au Comité de concertation par l'article 68^{quater}, reproduit ci-avant, que son avis doit être sollicité préalablement à l'adoption du texte en projet³.

³ Dans un sens similaire, voir l'avis n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 73-74 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf>).

2° s'agissant de la matière de la radiodiffusion et de la télévision, l'article 138, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du décret de la Communauté française 'sur les services de médias audiovisuels' coordonné le 26 mars 2009 prévoit que

« Outre les 4 membres du bureau visés à l'article 142, § 1^{er}, le Collège d'avis est composé au maximum de 18 membres effectifs désignés par le Gouvernement. Pour chaque membre effectif, il est nommé un suppléant. Le mandat des membres effectifs et suppléants est d'une durée de quatre ans, renouvelable.

Sans préjudice des dispositions visées à l'article 142, § 1^{er}, les membres effectifs et suppléants sont désignés dans le respect de l'article 7 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques ».

Selon l'article 135, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret, ce Collège d'avis est chargé notamment des missions suivantes :

« 3° 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 ;

4° rendre un avis sur les modifications décrétales et réglementaires que lui paraît appeler l'évolution technologique, économique, sociale et culturelle des activités du secteur de l'audiovisuel, ainsi que du droit européen et international ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même article 135 dispose pour sa part comme suit :

« Les recommandations et avis visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, 3° et 4° sont formulés soit d'initiative à la demande conjointe d'au moins un tiers des membres du Collège d'avis, exception faite des membres du bureau, soit à la demande du Collège d'autorisation et de contrôle, soit à la demande du Gouvernement ou du Parlement de la Communauté française ».

Certes, cette disposition n'impose pas directement au titulaire du pouvoir exécutif ou législatif de solliciter l'avis du Collège d'avis sur tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté en matière de radiodiffusion et de télévision.

Toutefois, il se déduit de la combinaison de l'article 6 de la loi du Pacte culturel et des missions générales conférées au Collège d'avis par l'article 135, § 1^{er}, 3° et 4°, reproduit ci-avant, que l'avis du Collège doit être sollicité préalablement à l'adoption du texte en projet.

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que les formalités requises ont été accomplies.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD

Dès lors qu'aucune disposition de l'accord auquel il est donné assentiment ne prévoit que les annexes font partie intégrante de l'accord concerné, l'assentiment doit être donné non seulement à l'accord, mais aussi à ses annexes.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET