

[fin](#)

Publié le : 2020-04-28

Numac : 2020030817

MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

23 AVRIL 2020. - Arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 du 23 avril 2020 relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19

Rapport au Gouvernement de la Communauté française

I. Présentation générale

Suites aux mesures de confinement adoptées par le Conseil national de sécurité afin de lutter contre le COVID-19, le Gouvernement a marqué sa volonté de soutenir les différents secteurs relevant de la compétence de la Communauté française. Il a rapidement pris la décision de créer un Fonds d'urgence et de soutien pour les opérateurs, les travailleurs et les usagers des secteurs frappés de plein fouet par la crise sanitaire. Il a chargé chaque ministre de proposer les modalités d'utilisation des moyens prévus pour ce Fonds à la suite de consultations menées en collaboration avec le Ministre-Président et le Ministre du Budget.

Le présent arrêté s'inscrit dans ce cadre et vise à établir les conditions d'indemnisation des opérateurs culturels, des organisateurs d'événements culturels et des producteurs de cinéma.

Sont concernés les opérateurs culturels qui subissent d'importantes pertes de recettes propres en raison de l'annulation d'activités ou de la fermeture des lieux, lorsque ces recettes propres représentent une part substantielle de leur chiffre d'affaires.

Sont également concernées les compagnies dans le domaine des arts vivants, qui sont heurtées de plein fouet par l'annulation des spectacles, mais également le report probable de tous les projets en création et en développement.

Le report des événements culturels qui ont dû être annulés est encouragé de manière à éviter les pertes sèches, lorsque des dépenses ont déjà été engagées.

Les opérateurs d'événements ponctuels, mais également les producteurs audiovisuels de cinéma qui subissent report ou annulation de tous les tournages pourront avoir un accès au fonds afin de couvrir les frais permettant leur report.

L'indemnisation sera assortie de l'obligation, pour les opérateurs auxquels elle sera allouée, d'assurer la rémunération des créateurs et des prestataires finaux (artistes, auteurs, compagnies, techniciens...).

Dans ses observations générales, le Conseil d'Etat a suggéré la rédaction d'un rapport au Gouvernement qui exposerait la portée et les conséquences concrètes de l'arrêté en projet et de le publier en même temps que ce dernier. C'est l'objet de ce présent rapport.

Le Conseil d'Etat a estimé également que le projet devrait être revu à la lumière de l'exigence de légalité prescrite par l'article 23 de la Constitution. Il ne saurait être suivi sur ce point. En effet, les indemnités envisagées s'inscrivent dans le cadre d'une intervention d'urgence pour laquelle il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique souple et flexible qui, par nature, n'est pas compatible avec un degré de précision excessif. La jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle admet qu'une exigence de légalité assouplie s'applique en pareille circonstance, pour autant que l'objet des mesures soit défini, ce qui est le cas en l'espèce, afin que le cadre normatif puisse couvrir « la diversité des situations » (C.C., arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018). L'article 23 de la Constitution n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels des droits qu'il consacre et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci (C.C., arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017). Il est, pour le surplus, rappelé que le présent arrêté devra

faire l'objet d'une confirmation législative dans les conditions établies par le décret de pouvoirs spéciaux. Lors de cette opération, il reviendra au législateur d'apprécier s'il convient d'aller plus loin dans les éléments du présent dispositif qu'il convient de régler.

Les autres observations générales et particulières formulées par le Conseil d'Etat ont été suivies.

II. Commentaire des articles

L'article 1^{er} de l'arrêté vise à déterminer le périmètre auquel s'applique le présent soutien à savoir certaines matières culturelles.

Les articles 2 à 4 définissent les bénéficiaires potentiels d'une indemnité. Il s'agit :

- Des opérateurs culturels bénéficiant d'un soutien de la Communauté Française, afin d'indemniser une perte de recettes propres nette;

- Des organisateurs d'événement culturel bénéficiant d'un soutien de la Communauté française afin de couvrir les frais liés au report ou à l'annulation de l'évènement;

- Des producteurs de cinéma afin de couvrir les frais supplémentaires liés au report ou à l'annulation des activités de production relatives aux projets bénéficiant d'un soutien de la Communauté française.

L'ensemble de ces bénéficiaires potentiels devront répondre aux conditions explicitées à l'article 5 de l'arrêté.

L'article 5, § 1^{er}, vise à déterminer ce que doit recouvrir l'indemnité. Il précise qu'elle ne couvrira pas des pertes de recettes propres non liées explicitement à la crise COVID-19, qu'elle ne couvrira pas les frais déjà pris en charge par un autre pouvoir public et/ou une autre source de financement. Le montant de l'indemnité tiendra compte de la baisse éventuelle des charges d'exploitation.

L'article 5, § 2, détermine les pièces justificatives à fournir par le bénéficiaire pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation. Ces pièces justificatives démontrant les pertes ou frais supplémentaires réels, déduction faite des baisses de charges, permettront le calcul final du montant de cette indemnisation. Elles détermineront aussi les modalités de contrôle, de manière notamment à empêcher tout effet d'aubaine.

L'indemnisation sera liquidée en deux tranches :

- Une première (60%) sur base de l'analyse de la demande par l'Administration de la Culture qui évaluera le montant demandé au regard du détail de la programmation prévue durant la période, de la planification financière des représentations annulées, et de l'ensemble des pièces à sa disposition qui illustrent la santé financière de l'opérateur (budgets des années antérieures, justificatifs annuels des subventions, budget ajustés, une déclaration sur l'honneur du recours à toutes les aides auxquelles l'opérateur est éligible en ce compris le chômage temporaire etc.);

- La seconde (40%) sur base de l'ensemble des pièces justificatives utiles. Un rectificatif éventuel sera opéré sur base de l'analyse de ces dernières.

La liste des pièces justificatives éligibles comprendra au minimum :

- Les comptes de résultats 2019-2020 pour les opérateurs en saison Les comptes de résultats pour le premier semestre 2020 pour les opérateurs dont les comptes sont établis sur une année civile

- Une comparaison de la programmation prévue sur la période avec celle prévue dans les six mois minimum suivant la fin du confinement. Et ce, afin de démontrer les éventuels reports rendus possibles;

- Les preuves de paiements des prestataires finaux;

- Les courriers attestant des aides régionales et fédérales perçues;

- La preuve que les aides régionales et fédérales auxquelles l'opérateur est éligible ont été sollicitées, en ce compris le recours au chômage temporaire.

- Les demandes d'activation de chômage temporaire formulées auprès de l'ONEm.

Un contrôle et une vérification de ces dernières seront menés par l'Administration et l'Inspection. Le solde sera alors liquidé en tout ou en partie.

L'article 6 prévoit que les indemnités sont octroyées dans les limites des crédits disponibles, c'est-à-dire dans le cadre des moyens du Fonds que le Gouvernement consacrera à l'indemnisation du secteur culturel.

III. Avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 67.225/4 du 16 avril 2020

Le 9 avril 2020, le Conseil d'Etat, 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 des Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 `relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'Etat, et Charles Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2020.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois `sur le Conseil d'Etat', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Cette urgence est motivée par la nécessité de prendre d'urgence et avec diligence les mesures de nature à soutenir les acteurs du secteur de la culture et du cinéma affectés par les mesures prises pour contenir la propagation du COVID-19 et dont la viabilité est, à très court terme, menacée par les conséquences économiques et sociales de ces mesures ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois `sur le Conseil d'Etat', 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.

Observations générales

1. Comme l'indique la lettre de demande d'avis, le projet contient des dispositions destinées à « soutenir les acteurs du secteur de la culture et du cinéma affectés par les mesures prises pour contenir la propagation du COVID-19 et dont la viabilité est, à très court terme, menacée par les conséquences économiques et sociales de ces mesures ».

Le Gouvernement entend fonder l'adoption de ce texte sur le décret du 17 mars 2020 `octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Au regard de ce décret, le projet appelle les observations suivantes :

a) Le préambule du projet vise l'article 1^{er}, § 1^{er}, d) et e), du décret du 17 mars 2020.

- Il est pertinent d'invoquer, en l'espèce, les pouvoirs spéciaux que l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020 donne au Gouvernement, en vue de « prendre toutes les mesures utiles pour [...] tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient », et ce « [a]fin de permettre à la Communauté française de réagir à la pandémie de COVID-19 ».

Toutefois, pour que le projet puisse être considéré comme entrant pleinement dans le champ d'application de cette disposition, il doit être conçu comme étant destiné à s'appliquer uniquement à des opérateurs et à des organisateurs d'événements « dans le financement desquels la Communauté intervient ».

Le préambule contient une indication qui va en ce sens lorsque, dans sa présentation de l'objet du projet d'arrêté, il fait état de ce « qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant des activités dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général ressortant des compétences culturelles de la Communauté française et faisant l'objet d'un soutien de cette dernière ».

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a confirmé que l'intention des auteurs du texte en projet est de limiter le champ d'application de celui-ci aux opérateurs et aux organisateurs d'événements subsidiés par la Communauté française.

Le dispositif du projet reflète cette idée en ce qui concerne l'indemnité visée à l'article 4, qui peut uniquement être octroyée à des producteurs de cinéma tenus de supporter des frais supplémentaires liés au report ou à l'annulation d'activités de production relatives à des projets présentant la caractéristique de « bénéficiaire d'un soutien de la Communauté française ». En revanche, le texte en projet ne prévoit pas de limitation analogue pour les indemnités visées aux articles 2 et 3.

Le dispositif en projet sera revu pour rester pleinement, conformément à l'intention de ses auteurs, dans les limites tracées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020.

- Il n'est pas pertinent de fonder le projet d'arrêté sur l'article 1^{er}, § 1^{er}, e), du décret du 17 mars 2020.

En effet, cette disposition habilite seulement le Gouvernement à « modifier les conditions d'octroi, de justification et de contrôle des subventions ». Elle ne couvre pas l'adoption d'un texte qui, tel l'arrêté en projet, tend à créer et à organiser un nouveau régime d'aides financières.

Il ne sera donc pas fait mention de cette disposition dans le préambule.

b) Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les indemnités financières visées par le projet sont destinées à couvrir des pertes ou des frais supplémentaires qui « sont la conséquence directe ou indirecte des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 ».

En faisant état de pertes ou de frais supplémentaires qui sont la conséquence, non seulement directe, mais aussi indirecte, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19, le texte en projet est susceptible de couvrir un ensemble de situations particulièrement vaste.

A cet égard, il importe d'observer que l'expression « conséquence indirecte » pourrait être comprise en ce sens que des situations qui ne présentent objectivement qu'un lien assez ténu avec les conséquences des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 entreraient dans le champ d'application de l'arrêté en projet. Ainsi compris, le texte excéderait le cadre strict des pouvoirs spéciaux que le décret du 17 mars 2020 a accordés au Gouvernement.

Le projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

2. Le décret du 17 mars 2020 a octroyé au Gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions qui entrent dans les attributions du législateur.

En mettant en oeuvre ce pouvoir, l'arrêté en projet doit donc respecter les conditions auxquelles l'intervention du législateur est soumise.

En l'espèce, il importe d'avoir égard au fait que le principe de légalité, qui impose au législateur l'obligation d'encadrer lui-même à suffisance la réglementation d'une matière, est particulièrement prégnant dans le domaine auquel se rapporte le projet. Il convient en effet de tenir compte, en l'espèce, d'une part, de l'obligation qui incombe au législateur, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, le droit à l'épanouissement culturel et social, et de déterminer les conditions de son exercice et, d'autre part, du principe de la légalité des subsides en matière culturelle, que consacre notamment l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (1).

En l'état, le projet est, sur ce point, insuffisant.

Ainsi :

a) il manque singulièrement de précision dans la détermination des catégories de personnes - « un opérateur culturel » et « un organisateur d'événement culturel » - qui sont susceptibles de bénéficier des indemnités visées aux articles 2 et 3;

b) il ne dit mot des règles relatives à la détermination du montant des indemnités qu'il prévoit;

c) hormis sur les points particuliers que mentionne l'article 5, il est en défaut d'encadrer à suffisance les conditions d'octroi des indemnités.

Il y a aussi lieu de relever qu'en étant rédigé en ce sens que la ministre de la culture « peut octroyer » une indemnité, le projet donne à penser que les personnes qui demandent une indemnité ne disposent pas d'un droit à l'obtention de celle-ci, et ce même si elles satisfont à toutes les conditions d'octroi de celle-ci que prévoit l'arrêté en projet. Si telle était l'intention, il conviendrait que le texte détermine, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, les critères sur la base desquels la ministre pourrait exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui serait ainsi reconnu. Si, par contre, l'intention des auteurs du texte était d'accorder un droit à l'obtention de l'indemnité lorsqu'il est satisfait aux conditions prévues par l'arrêté en projet, il conviendrait d'écrire que la ministre « octroie » - et non pas « peut octroyer » - l'indemnité.

Le projet d'arrêté sera revu sur ces divers points.

3. Selon l'article 1^{er}, l'arrêté en projet « est applicable aux matières culturelles, telles que visées à l'article 4, 1^o, 3^o, 4^o, 5^o, 8^o, 10^o, 13^o, de la loi spéciale du 4 [lire : 8] aout 1980 de réformes institutionnelles, en ce compris le cinéma ».

Ceci appelle deux observations :

a) La question se pose de savoir pour quels motifs admissibles au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination le Gouvernement choisit d'appliquer l'arrêté en projet aux diverses matières culturelles ainsi énumérées et de ne pas l'appliquer à d'autres matières culturelles relevant de la compétence de la Communauté française.

Le projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

b) Le cinéma est inclus dans la compétence que l'article 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 aout 1980 attribue à

la Communauté française en matière de beaux-arts.

Il n'est dès lors pas nécessaire de préciser que les matières culturelles auxquelles s'applique l'arrêté en projet comprennent le cinéma.

Aussi, dans la disposition à l'examen, les mots « en ce compris le cinéma » seront omis.

4. Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier, accompagné par le présent avis.

Observations particulières

Préambule

1. Ni le décret du 27 octobre 1997 `contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française', ni les articles 57 à 62 du décret du 20 décembre 2011 `portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', ni l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020 `pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien' ne doivent être visés au préambule. En effet, ils ne fournissent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas davantage modifiés par celui-ci.

Les alinéas 1^{er}, 2 et 4 seront donc omis.

Par contre, il peut être fait mention des textes précités dans des considérants.

2. En ce qui concerne la motivation de l'urgence justifiant le fait que l'avis du Conseil d'Etat a été réclamé dans un délai de cinq jours ouvrables, il convient, pour se conformer à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de reproduire fidèlement la motivation figurant dans la lettre de demande d'avis.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'Etat sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 67.225/4 du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; » (2).

Dispositif

Articles 2 à 4

Les dispositions à l'examen sont rédigées en ce sens que les indemnités qu'elles prévoient sont octroyées « selon les modalités de mobilisation du fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie COVID-19 que le Gouvernement établit ».

Interrogée sur la signification de ce membre de phrase, la déléguée de la Ministre a indiqué que l'intention était de faire ainsi référence à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020.

Or, ce dernier arrêté n'établit pas de « modalités de mobilisation du fonds d'urgence et de soutien », et ne charge pas davantage le gouvernement d'établir de telles modalités. La section de législation n'aperçoit dès lors pas la portée du membre de phrase que les articles 2 à 4 du projet contiennent à ce sujet.

En outre, s'il s'agit uniquement d'indiquer que les indemnités financières visées par l'arrêté en projet sont octroyées dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet dans le cadre du fonds d'urgence et de soutien créé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020, l'article 6 du projet (3) contient déjà par ailleurs une disposition ayant cet objet.

Les dispositions à l'examen seront revues pour tenir compte de cette observation.

Article 5

1. Il résulte des explications de la déléguée de la Ministre que, dans l'intention des auteurs du texte, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit être lu en combinaison avec ce que prévoit l'article 7 (4) : la volonté est en ce sens que le régime d'indemnisation qu'organise le projet s'applique à des pertes de recettes subies ou à des frais supplémentaires encourus du fait de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Pour traduire au mieux cette intention, la meilleure solution consiste à remplacer, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « des mesures » par les mots « de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures ».

2. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, 1^o, comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre,

l'intention est d'exiger que les personnes visées par le texte aient été rémunérées.

Le texte sera revu pour mieux refléter cette intention.

3. Invitée à préciser ce que vise exactement le paragraphe 2, alinéa 2, 3°, en faisant état de la mise en place d'« un appel à la solidarité des usagers », la déléguée de la Ministre a donné l'explication suivante : « Certains opérateurs culturels ont demandé à leur public de ne pas demander de remboursement de leurs places (sans éditer de bons à valoir). Ils ont ainsi maintenu une partie de leur chiffre d'affaires lié à la billetterie. Afin d'éviter les effets d'aubaine, nous leur demanderons de nous préciser cet aspect pour que l'indemnisation vienne combler les pertes réelles de recettes ».

Le 3°, sera revu pour exprimer plus clairement ce que recouvre l'« appel à la solidarité des usagers », tel que la déléguée de la Ministre l'a décrit.

Article 6 (5)

Dans l'alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots « lorsqu'un ensemble de demandes sont réputées exigibles au regard du présent arrêté » par les mots « lorsqu'un ensemble de demandes satisfaisant aux conditions prévues par le présent arrêté ont été introduites ».

Article 7 (6)

1. Comme cela a été relevé dans l'observation n° 1 sur l'article 5, la disposition à l'examen vise à indiquer que le régime d'indemnisation qu'organise le projet s'applique à des pertes de recettes subies ou à des frais supplémentaires encourus du fait de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19. Ainsi qu'indiqué dans cette observation, la meilleure manière d'exprimer une telle intention est de formuler en ce sens l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

2. En tout état de cause, la volonté qu'exprime la disposition à l'examen n'implique pas qu'il faille faire rétroagir l'arrêté en projet.

En effet, la circonstance que celui-ci prend en considération, pour sa mise en oeuvre, des faits qui se sont déroulés dans le passé - en l'occurrence des faits reposant sur l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 - n'a pas pour conséquence de rendre cet arrêté rétroactif.

La rétroactivité que prévoit la disposition à l'examen n'est donc pas justifiée.

En conséquence, la disposition à l'examen sera soit omise, soit revue.

Le greffier,

Charles-Henri Van Hove

Le président,

Martine Baguet

Notes

1 Sur le principe de légalité découlant de ces dispositions, voir notamment l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur l'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-813/1, pp. 64 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>.

2 Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 adaptée et formule F 3-5-3 adaptée.

3 Et non l'article 7.

4 Et non l'article 8.

5 Et non article 7.

6 Et non article 8.

CONSEIL D'ETAT, section de législation, avis 67.225/4 du 16 avril 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 `relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'

Le 9 avril 2020, le Conseil d'Etat, 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 des Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 `relatif au soutien du secteur culturel et du cinéma dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'Etat, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section. L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2020.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois `sur le Conseil d'Etat', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Cette urgence est motivée par la nécessité de prendre d'urgence et avec diligence les mesures de nature à soutenir les acteurs du secteur de la culture et du cinéma affectés par les mesures prises pour contenir la propagation du COVID-19 et dont la viabilité est, à très court terme, menacée par les conséquences économiques et sociales de ces mesures ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois `sur le Conseil d'Etat', 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.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Comme l'indique la lettre de demande d'avis, le projet contient des dispositions destinées à « soutenir les acteurs du secteur de la culture et du cinéma affectés par les mesures prises pour contenir la propagation du COVID-19 et dont la viabilité est, à très court terme, menacée par les conséquences économiques et sociales de ces mesures ».

Le Gouvernement entend fonder l'adoption de ce texte sur le décret du 17 mars 2020 `octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Au regard de ce décret, le projet appelle les observations suivantes :

- Le préambule du projet vise l'article 1^{er}, § 1^{er}, d) et e), du décret du 17 mars 2020.

- Il est pertinent d'invoquer, en l'espèce, les pouvoirs spéciaux que l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020 donne au Gouvernement, en vue de « prendre toutes les mesures utiles pour [...] tenir compte de l'impact des mesures de confinement sur les activités des opérateurs et organisateurs d'événements dans le financement desquels la Communauté intervient », et ce « [a]fin de permettre à la Communauté française de réagir à la pandémie de COVID-19 ».

Toutefois, pour que le projet puisse être considéré comme entrant pleinement dans le champ d'application de cette disposition, il doit être conçu comme étant destiné à s'appliquer uniquement à des opérateurs et à des organisateurs d'événements « dans le financement desquels la Communauté intervient ».

Le préambule contient une indication qui va en ce sens lorsque, dans sa présentation de l'objet du projet d'arrêté, il fait état de ce « qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant des activités dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général ressortant des compétences culturelles de la Communauté française et faisant l'objet d'un soutien de cette dernière ».

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a confirmé que l'intention des auteurs du texte en projet est de limiter le champ d'application de celui-ci aux opérateurs et aux organisateurs d'événements subsidiés par la Communauté française.

Le dispositif du projet reflète cette idée en ce qui concerne l'indemnité visée à l'article 4, qui peut uniquement être octroyée à des producteurs de cinéma tenus de supporter des frais supplémentaires liés au report ou à l'annulation d'activités de production relatives à des projets présentant la caractéristique de « bénéfici[er] d'un soutien de la Communauté française ». En revanche, le texte en projet ne prévoit pas de limitation analogue pour les indemnités visées aux articles 2 et 3.

Le dispositif en projet sera revu pour rester pleinement, conformément à l'intention de ses auteurs, dans les limites tracées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, d), du décret du 17 mars 2020.

- Il n'est pas pertinent de fonder le projet d'arrêté sur l'article 1^{er}, § 1^{er}, e), du décret du 17 mars 2020.

En effet, cette disposition habilite seulement le Gouvernement à « modifier les conditions d'octroi, de justification et de contrôle des subventions ». Elle ne couvre pas l'adoption d'un texte qui, tel l'arrêté en projet, tend à créer et à organiser un nouveau régime d'aides financières.

Il ne sera donc pas fait mention de cette disposition dans le préambule.

b) Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les indemnités financières visées par le projet sont destinées à couvrir des pertes ou des frais supplémentaires qui « sont la conséquence directe ou indirecte des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 ».

En faisant état de pertes ou de frais supplémentaires qui sont la conséquence, non seulement directe, mais aussi indirecte, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19, le texte en projet est susceptible de couvrir un ensemble de situations particulièrement vaste.

A cet égard, il importe d'observer que l'expression « conséquence indirecte » pourrait être comprise en ce sens que des situations qui ne présentent objectivement qu'un lien assez ténu avec les conséquences des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 entreraient dans le champ d'application de l'arrêté en projet. Ainsi compris, le texte excéderait le cadre strict des pouvoirs spéciaux que le décret du 17 mars 2020 a accordés au Gouvernement.

Le projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

2. Le décret du 17 mars 2020 a octroyé au Gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions qui entrent dans les attributions du législateur.

En mettant en oeuvre ce pouvoir, l'arrêté en projet doit donc respecter les conditions auxquelles l'intervention du législateur est soumise.

En l'espèce, il importe d'avoir égard au fait que le principe de légalité, qui impose au législateur l'obligation d'encadrer lui-même à suffisance la réglementation d'une matière, est particulièrement prégnant dans le domaine auquel se rapporte le projet. Il convient en effet de tenir compte, en l'espèce, d'une part, de l'obligation qui incombe au législateur, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir, en tenant compte des obligations correspondantes, le droit à l'épanouissement culturel et social, et de déterminer les conditions de son exercice et, d'autre part, du principe de la légalité des subsides en matière culturelle, que consacre notamment l'article 10 de la loi du 16 juillet 1973 `garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (1).

En l'état, le projet est, sur ce point, insuffisant. Ainsi :

a) il manque singulièrement de précision dans la détermination des catégories de personnes - « un opérateur culturel » et « un organisateur d'événement culturel » - qui sont susceptibles de bénéficier des indemnités visées aux articles 2 et 3;

b) il ne dit mot des règles relatives à la détermination du montant des indemnités qu'il prévoit;

c) hormis sur les points particuliers que mentionne l'article 5, il est en défaut d'encadrer à suffisance les conditions d'octroi des indemnités.

Il y a aussi lieu de relever qu'en étant rédigé en ce sens que la ministre de la culture « peut octroyer » une indemnité, le projet donne à penser que les personnes qui demandent une indemnité ne disposent pas d'un droit à l'obtention de celle-ci, et ce même si elles satisfont à toutes les conditions d'octroi de celle-ci que prévoit l'arrêté en projet. Si telle était l'intention, il conviendrait que le texte détermine, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, les critères sur la base desquels la ministre pourrait exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui serait ainsi reconnu. Si, par contre, l'intention des auteurs du texte était d'accorder un droit à l'obtention de l'indemnité lorsqu'il est satisfait aux conditions prévues par l'arrêté en projet, il conviendrait d'écrire que la ministre « octroie » - et non pas « peut octroyer » - l'indemnité.

Le projet d'arrêté sera revu sur ces divers points.

3. Selon l'article 1^{er}, l'arrêté en projet « est applicable aux matières culturelles, telles que visées à l'article 4, 1°, 3°, 4°, 5°, 8°, 10°, 13°, de la loi spéciale du 4 [lire : 8] aout 1980 de réformes institutionnelles, en ce compris le cinéma ».

Ceci appelle deux observations :

a) La question se pose de savoir pour quels motifs admissibles au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination le Gouvernement choisit d'appliquer l'arrêté en projet aux diverses matières culturelles ainsi énumérées et de ne pas l'appliquer à d'autres matières culturelles relevant de la compétence de la Communauté française.

Le projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

b) Le cinéma est inclus dans la compétence que l'article 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 attribue à la Communauté française en matière de beaux-arts.

Il n'est dès lors pas nécessaire de préciser que les matières culturelles auxquelles s'applique l'arrêté en projet comprennent le cinéma.

Aussi, dans la disposition à l'examen, les mots « en ce compris le cinéma » seront omis.

4. Il est suggéré, même si l'article 3bis, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne l'impose pas formellement, qu'un rapport au Gouvernement exposant la portée et les implications concrètes de l'arrêté soit publié en même temps que ce dernier, accompagné par le présent avis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

PREAMBULE

1. Ni le décret du 27 octobre 1997 `contenant les fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française', ni les articles 57 à 62 du décret du 20 décembre 2011 `portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', ni l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020 `pris en exécution du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 relatif à la création d'un fonds d'urgence et de soutien' ne doivent être visés au préambule. En effet, ils ne fournissent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas davantage modifiés par celui-ci.

Les alinéas 1^{er}, 2 et 4 seront donc omis.

Par contre, il peut être fait mention des textes précités dans des considérants.

2. En ce qui concerne la motivation de l'urgence justifiant le fait que l'avis du Conseil d'Etat a été réclamé dans un délai de cinq jours ouvrables, il convient, pour se conformer à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de reproduire fidèlement la motivation figurant dans la lettre de demande d'avis.

3. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'Etat sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 67.225/4 du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973; » (2).

DISPOSITIF

Articles 2 à 4

Les dispositions à l'examen sont rédigées en ce sens que les indemnités qu'elles prévoient sont octroyées « [s]elon les modalités de mobilisation du fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie COVID-19 que le Gouvernement établit ».

Interrogée sur la signification de ce membre de phrase, la déléguée de la Ministre a indiqué que l'intention était de faire ainsi référence à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020.

Or, ce dernier arrêté n'établit pas de « modalités de mobilisation du fonds d'urgence et de soutien », et ne charge pas davantage le gouvernement d'établir de telles modalités. La section de législation n'aperçoit dès lors pas la portée du membre de phrase que les articles 2 à 4 du projet contiennent à ce sujet.

En outre, s'il s'agit uniquement d'indiquer que les indemnités financières visées par l'arrêté en projet sont octroyées dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet dans le cadre du fonds d'urgence et de soutien créé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 2 du 7 avril 2020, l'article 6 du projet (3) contient déjà par ailleurs une disposition ayant cet objet.

Les dispositions à l'examen seront revues pour tenir compte de cette observation.

Article 5

1. Il résulte des explications de la déléguée de la Ministre que, dans l'intention des auteurs du texte, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit être lu en combinaison avec ce que prévoit l'article 7 (4) : la volonté est en ce sens que le régime d'indemnisation qu'organise le projet s'applique à des pertes de recettes subies ou à des frais supplémentaires encourus du fait de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Pour traduire au mieux cette intention, la meilleure solution consiste à remplacer, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « des mesures » par les mots « de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures ».

2. En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, 1^o, comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, l'intention est d'exiger que les personnes visées par le texte aient été rémunérées.

Le texte sera revu pour mieux refléter cette intention.

3. Invitée à préciser ce que vise exactement le paragraphe 2, alinéa 2, 3°, en faisant état de la mise en place d'« un appel à la solidarité des usagers », la déléguée de la Ministre a donné l'explication suivante : « Certains opérateurs culturels ont demandé à leur public de ne pas demander de remboursement de leurs places (sans éditer de bons à valoir). Ils ont ainsi maintenu une partie de leur chiffre d'affaires lié à la billetterie. Afin d'éviter les effets d'aubaine, nous leur demanderons de nous préciser cet aspect pour que l'indemnisation vienne combler les pertes réelles de recettes ».

Le 3°, sera revu pour exprimer plus clairement ce que recouvre l'« appel à la solidarité des usagers », tel que la déléguée de la Ministre l'a décrit.

Article 6 (5)

Dans l'alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots « lorsqu'un ensemble de demandes sont réputées exigibles au regard du présent arrêté » par les mots « lorsqu'un ensemble de demandes satisfaisant aux conditions prévues par le présent arrêté ont été introduites ».

Article 7 (6)

1. Comme cela a été relevé dans l'observation n° 1 sur l'article 5, la disposition à l'examen vise à indiquer que le régime d'indemnisation qu'organise le projet s'applique à des pertes de recettes subies ou à des frais supplémentaires encourus du fait de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19. Ainsi qu'indiqué dans cette observation, la meilleure manière d'exprimer une telle intention est de formuler en ce sens l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

2. En tout état de cause, la volonté qu'exprime la disposition à l'examen n'implique pas qu'il faille faire rétroagir l'arrêté en projet.

En effet, la circonstance que celui-ci prend en considération, pour sa mise en oeuvre, des faits qui se sont déroulés dans le passé - en l'occurrence des faits reposant sur l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19 - n'a pas pour conséquence de rendre cet arrêté rétroactif.

La rétroactivité que prévoit la disposition à l'examen n'est donc pas justifiée.

En conséquence, la disposition à l'examen sera soit omise, soit revue.

Le greffier,

Charles-Henri VAN HOVE

Le président,

Martine BAGUET

Notes

1 Sur le principe de légalité découlant de ces dispositions, voir notamment l'avis n° 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur l'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-813/1, pp. 64 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63964.pdf>.

2 Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.2 adaptée et formule F 3-5-3 adaptée.

3 Et non l'article 7.

4 Et non l'article 8.

5 Et non article 7.

6 Et non article 8.

23 AVRIL 2020. - Arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 4 relatif au soutien du secteur culturel dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19

Le Gouvernement de la Communauté française,

Vu le décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, l'article 1^{er}, § 1^{er}, d);

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 31 mars 2020;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 7 avril 2020;

Vu le test genre du 31 mars 2020 établi en application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier

2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française;

Vu l'avis 67.225/4 du Conseil d'Etat, donné le 16 avril 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'urgence motivée par la nécessité de prendre d'urgence et avec diligence les mesures de nature à soutenir les acteurs du secteur de la culture et du cinéma affectés par les mesures prises pour contenir la propagation du COVID-19 et dont la viabilité est, à très court terme, menacée par les conséquences économiques et sociales de ces mesures;

Considérant les décisions du Conseil national de Sécurité du 10 mars 2020;

Considérant que l'arrêté du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 a interdit les rassemblements, les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sur le et à partir du territoire national, du 13 mars 2020 au 19 avril 2020, prolongé jusqu'au 3 mai 2020 par la décision du Conseil National de Sécurité du 15 avril 2020;

Considérant que les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population, non seulement au cours de la période d'interdiction, mais aussi dans les semaines qui la suivront, sont de nature à empêcher toute une série d'activités, à réduire significativement la fréquentation ou l'accès aux lieux, à empêcher la préparation d'oeuvres ou d'activités;

Considérant qu'il convient de garantir la viabilité des acteurs exerçant des activités dans une finalité directe ou indirecte d'intérêt général ressortant des compétences culturelles de la Communauté française et faisant l'objet d'un soutien de cette dernière;

Considérant l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2 du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles établissant un Fonds d'urgence visant à soutenir les acteurs des secteurs dépendant de la Fédération Wallonie-Bruxelles suite à l'épidémie de coronavirus COVID-19;

Considérant qu'il convient d'accorder prioritairement un soutien aux opérateurs dont la viabilité financière est menacée, en considération notamment de l'ampleur des pertes de recettes; de l'activité culturelle menacée;

Considérant qu'il convient d'accorder un soutien permettant le report des événements ponctuels annulés et la reprise de certains tournages, afin d'éviter les pertes. A cet égard, il respecte les conditions requises par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle sur la rétroactivité des dispositions réglementaires au vu des circonstances exceptionnelles ayant conduit à son adoption;

Sur proposition de la Ministre de la Culture;

Après délibération,

Arrête :

Article 1^{er}. Le présent arrêté de pouvoirs spéciaux est applicable aux matières culturelles, telles que visées à l'article 4, 1^o, 3^o, 4^o, 5^o, 8^o, 10^o et 13^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Art. 2. Le Gouvernement peut octroyer une indemnité à un opérateur culturel bénéficiant d'un soutien de la Communauté française afin d'indemniser une perte de recettes propres, pour autant que les conditions visées à l'article 5 soient respectées.

Art. 3. Le Gouvernement peut octroyer une indemnité à un organisateur d'évènement culturel bénéficiant d'un soutien de la Communauté française afin de couvrir les frais supplémentaires liés au report de l'évènement, pour autant que les conditions visées à l'article 5 soient respectées.

Art. 4. Le Gouvernement peut octroyer une indemnité à un producteur de cinéma afin de couvrir les frais supplémentaires liés au report ou à l'annulation des activités de production relatives aux projets bénéficiant d'un soutien de la Communauté française, pour autant que les conditions visées à l'article 5 soient respectées.

Art. 5. § 1^{er}. Les indemnités financières visées par le présent arrêté ne sont octroyées que lorsque les pertes et frais supplémentaires que celles-ci visent à couvrir sont la conséquence de l'application, à partir du 10 mars 2020, des mesures prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19.

Le calcul des indemnités prend en considération les pertes de recettes propres et les frais supplémentaires, ainsi que les baisses de charges d'exploitation.

Ces indemnités financières ne peuvent être octroyées lorsque les coûts que celles-ci visent à couvrir sont

déjà pris en charge par ailleurs.

Lorsqu'un opérateur ou un évènement reçoit des subventions d'autres communautés, des régions ou de l'autorité fédérale, les indemnités visées par le présent arrêté ne peuvent couvrir l'ensemble des pertes et frais supplémentaires.

§ 2. Le demandeur fournira toutes les pièces justificatives démontrant les pertes de recettes propres subies, les dépenses supplémentaires et les baisses de charge d'exploitation engendrées par les mesures précitées .
Le cas échéant, les pièces justificatives utiles doivent démontrer :

1. que les créateurs et prestataires finaux (compagnies, artistes, auteurs, techniciens...) chargés de la conception, de l'exécution ou la réalisation d'oeuvres artistiques ou d'activités culturelles aient été rémunérés;
2. les démarches entreprises pour maximiser les reports;
3. l'impact de l'appel à la solidarité des usagers qui n'auraient pas demandé le remboursement de leur ticket d'entrée ou la délivrance d'un bon à valoir sur les pertes réelles de recettes;
4. la preuve que les aides régionales et fédérales auxquelles l'opérateur est éligible ont été sollicitées, en ce compris le recours au chômage temporaire.

Art. 6. Les indemnités financières visées par le présent arrêté sont octroyées dans la limite des crédits budgétaires prévus à cet effet dans le cadre du fonds d'urgence et de soutien face à l'épidémie COVID-19.

Art. 7. Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Art. 8. La Ministre de la Culture est chargée de l'exécution du présent arrêté.

Bruxelles, le 23 avril 2020.

Le Ministre-Président,

P.-Y. JEHOLET

Le Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Egalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-
Bruxelles Enseignement,

Fr. DAERDEN

La Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits des Femmes,

B. LINARD

[debut](#)

Publié le : 2020-04-28

Numac : 2020030817