

INCOMPETENCE DE LA COMMISSION INTERCOMMUNAUTAIRE DES FILMS.

Le contrôle de films, visé dans la loi du 1er septembre 1920, ne porte pas sur une catégorie spécifique de jeunes, mais vise au contraire la protection de la jeunesse en général : il ne relève donc pas de la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et ne constitue pas une matière que cette disposition aurait transférée aux Communautés. Il ne relève pas non plus des beaux-arts, ni de l'éducation sanitaire.

Aucune disposition n'ayant soustrait à l'autorité fédérale la compétence de déterminer quels films peuvent être vus par des mineurs de moins de 16 ans, les Communautés ne pouvaient conclure un accord de coopération à ce sujet, qui en confie l'exercice à une commission qu'elles ont créée.

Conseil d'Etat (XV^e ch.), 18 novembre 2004

Siège: MM. Leroy, Quertainmont et Nihoul

Auditeur : M. Thibaut (avis contraire)

En cause : 1. la S.A. Cinéart, Renders et Blasband (Me J. Bourtembourg) c. La Commission Intercommunautaire de contrôle des films (Me Fl. Piret, loco B. Cambier & L. Cambier)

(...)

Vu la requête introduite le 30 janvier 2001 par la société anonyme Cinéart, Pierre-Paul Renders et Philippe Blasband, qui demandent l'annulation de la décision de la Commission intercommunautaire de contrôle des films du 14 (lire 15) décembre 2000 refusant que des mineurs de moins de 16 ans puissent avoir accès aux salles de spectacle cinématographique dans lesquelles est projeté le film «Thomas est amoureux»;

Vu l'arrêt n° 96.445 du 13 juin 2001 rejetant la demande de suspension de l'exécution de cette décision;

Vu l'arrêt no 126.674 du 19 décembre 2003 ordonnant la réouverture des débats;

(...)

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 126.674 du 19 décembre 2003;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 127, § 1er, 128, § 1er, 130 et 159 de la Constitution, des articles 4, 5, § 1er, II, 6/ et 92 bis, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 4, 55 et 55bis de la loi de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone du 31 décembre 1983, de l'article 63 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué, se fondant sur des accords de coopération approuvés par les Gouvernements, refuse l'autorisation de projeter un film à des mineurs de moins de 16 ans, alors

que la création, la composition et le fonctionnement d'une commission en vertu des dispositions de la loi du 1er septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs des deux sexes âgés de moins de 16 ans accomplis ne constituent ni une matière culturelle, ni une matière personnalisable relevant des Communautés, que des accords de coopération ne peuvent être conclus entre Communautés que pour l'exercice des compétences qui leur sont attribuées, que seule une commission dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par arrêté royal peut se prononcer;

Considérant que la partie adverse répond en substance que, dans son avis du 24 juin 1985, la section de législation du Conseil d'Etat a admis que la loi du 1er septembre 1920 précitée concernait la protection de la jeunesse, que cette interprétation est confirmée par les travaux préparatoires de cette loi dont l'objectif est la protection de l'enfance, que son analyse doctrinale confirme sa classification dans les mesures de prévention et de protection de la jeunesse, que la Cour d'arbitrage reconnaît aux Communautés une compétence très large en matière de protection de la jeunesse qui revêt une finalité d'aide et d'assistance, que l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 a renforcé les compétences des Communautés en matière de protection de la jeunesse et que, si un doute persistait, il y aurait lieu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle suivante:

« La matière du contrôle des films, actuellement régie par la loi du 1er septembre 1920 relève-t-elle des compétences des Communautés et de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale en matière de protection de la jeunesse telle que définie par l'article 5, § 1er, II, 6/, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 telle que modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988? »;

Considérant que, dans le dernier mémoire, la partie adverse, d'une part, demande « d'interroger explicitement la Cour d'arbitrage sur la validité de l'accord de coopération

conclu le 27 décembre 1990 entre les Gouvernements des trois communautés et le Collège réuni de la Commission communautaire commune», et, d'autre part, reformule comme suit la question qu'elle demande de poser à la Cour d'arbitrage:

« L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 1er septembre 1920 "interdisant l'entrée des salles de spectacles cinématographiques aux mineurs âgés de moins de 16 ans" viole-t-il l'article 4, 3° et/ou l'article 4, 7° et/ou l'article 5, § 1er, I, 2° et/ou l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles" en tant qu'il est interprété comme excluant que les Communautés puissent conclure des accords de coopération portant sur l'organisation et le fonctionnement d'une Commission Intercommunautaire de contrôle des films ? »;

Considérant que, par ailleurs, dans le dernier mémoire également, la partie adverse avance que le «contrôle des films» pourrait relever de l'«éducation sanitaire» et des «activités de médecine préventive» au sens de l'article 5, § 1er, I, 2/, de la loi spéciale, ce qui viendrait encore confirmer une compétence communautaire en la matière; qu'elle indique qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale que cette compétence communautaire englobe notamment l'information et l'éducation sanitaire, la protection sanitaire de la population (...) et l'amélioration de l'état sanitaire de la population, soit dans le cadre de l'éducation sanitaire, soit par d'autres moyens appropriés» et que, selon l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, la notion d'«activité de médecine préventive» doit s'entendre de toutes règles qui sont dirigées directement sur la population ou sur une partie de celle-ci; qu'elle conclut qu'une réglementation de «contrôle des films» qui est dirigée directement sur les mineurs d'âge a pour but de garantir une saine éducation, de préserver la santé mentale des jeunes et, de la sorte, de protéger l'état de santé de la population pour le futur;

Considérant que telle qu'elle est proposée dans le mémoire en réponse, la question préjudicielle ne porte pas sur un conflit, fût-il virtuel, entre loi et décret, mais sur la question de savoir si une matière relève de la compétence de l'Etat fédéral ou des Communautés; qu'une telle question n'est pas de celles qui peuvent être posées à titre préjudiciel à la Cour d'arbitrage, en application des articles 141 et 142 de la Constitution et de l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage du 6 janvier 1989; qu'il n'y a pas lieu de poser cette question à la Cour;

Considérant que telle qu'elle est d'abord présentée dans le dernier mémoire, la question préjudicielle sur la validité

de l'accord de coopération ne relève pas de la compétence de la Cour d'arbitrage, étant donné que cet accord n'est pas un acte législatif;

Considérant que telle qu'elle est reformulée dans le dispositif du dernier mémoire, la question porte sur le respect, par le législateur fédéral, des règles déterminant la compétence des Communautés; que, toutefois, la loi qu'elle tend à contester date de bien avant toute forme de fédéralisation de l'Etat, de sorte que la compétence du seul pouvoir législatif qui existait en ce temps ne pourrait être mise en doute; qu'aux termes de l'article 94, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, «sans préjudice des dispositions de l'article 83, § 2 et 3, les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions, continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Conseils ou leurs Gouvernements»; que la question ne porte donc pas sur un des conflits entre loi, décrets ou ordonnance, visé aux articles 141 et 142 de la Constitution, ni sur la violation par une loi, un décret ou une ordonnance, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, conflit visé à l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, mais sur l'interprétation qu'il appartient aux autorités administratives de donner aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral et des Communautés quant à l'application d'une loi antérieure aux réformes de l'Etat; qu'une telle question ne relève pas de la compétence de la Cour d'arbitrage;

Considérant qu'aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne prévoit quelle est l'autorité compétente pour régler l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique; que l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 énumère les matières relatives à l'aide aux personnes qui sont transférées aux Communautés; que selon l'article 5, § 1er, II, 6/, dans sa version actuelle, les Communautés sont compétentes notamment pour «la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire», sous réserve d'un certain nombre d'exceptions sans intérêt en l'espèce; qu'avant sa modification par la loi spéciale du 8 août 1988, cette disposition donnait déjà compétence aux Communautés en matière de protection de la jeunesse, sauf que les exceptions en faveur de

l'autorité fédérale étaient formulées de manière plus large; que par ses arrêts n° 66 du 30 juin 1988 et n° 67 du 9 novembre 1988, rendus sous l'empire de l'ancienne législation, la Cour d'arbitrage a jugé que la protection de la jeunesse, au sens de la loi spéciale, n'était pas limitée à des matières ou parties de matière présentant un caractère communicationnel, pas plus qu'elle ne se trouvait limitée par un critère de volontariat; que la Cour s'est notamment exprimée comme suit: «La protection de la jeunesse, lors même qu'elle présente un caractère contraignant, revêt d'ailleurs toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance. Dès lors, la compétence en cette matière implique aussi, notamment, l'adoption de règles relatives aux institutions et établissements dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse»; qu'au cours des travaux parlementaires de la loi spéciale du 8 août 1988, il a été fait référence, en réaffirmant l'enseignement qu'il y avait lieu d'en tirer, à l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage du 30 juin 1988 qui avait été rendu peu auparavant; que la conclusion s'impose que la protection de la jeunesse, visée à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, revêt toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance; que suivant cette interprétation, l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale vise l'«assistance dite spéciale à la jeunesse», qui fait partie de la matière plus large de l'aide aux personnes; qu'il s'agit, en d'autres termes, de l'aide et de l'assistance à une catégorie spécifique de jeunes qui, d'une façon générale, ne sont pas suffisamment protégés par les structures sociales et familiales; qu'en revanche, l'article 5, § 1er, II, 6°, n'a pas pour objet la protection de la jeunesse en général; que cette analyse est confirmée par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, qui, dans l'arrêt n° 72/96 du 11 décembre 1996, a souligné qu'au sens de la loi spéciale, la protection de la jeunesse est une forme d'assistance aux personnes «qui apporte aux jeunes en difficulté une aide spécifique»; que le contrôle de films, visé dans la loi du 1er septembre 1920, ne porte pas sur une catégorie spécifique de jeunes, mais vise au contraire la protection de la jeunesse en général; qu'il ne relève pas de la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et ne constitue pas une matière que cette disposition aurait transférée aux Communautés;

Considérant qu'en vertu de l'article 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Communautés sont également compétentes pour les «beaux-arts»; que, par la référence qu'elle fait à cette disposition dans la question préjudicielle qu'elle demande de poser, la partie adverse suggère que le contrôle des films pourrait relever de la compétence des Communautés à ce titre; que le contrôle des films ne porte

pas sur l'appréciation des qualités artistiques du film; qu'il ne vise que l'appréciation du film sous l'angle de ses conséquences sur le plan de l'intégrité morale des mineurs; qu'il a donc pour objet la protection morale de la jeunesse et applique d'autres critères que les critères artistiques; qu'au cours des travaux parlementaires de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, il a été observé à propos de la matière «beaux-arts» qu'un certain nombre de matières continueraient à relever de la compétence de l'autorité nationale (fédérale), telles notamment «la législation pénale en matière de moralité publique et de protection de la jeunesse»; que lors des travaux parlementaires de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, sur ce point, ont intégré les dispositions de la loi du 21 juillet 1971, aucune opinion divergente n'a été émise; que le contrôle des films constitue donc une matière qui doit être distinguée des «beaux-arts»; que le contrôle des films ne faisant pas partie des matières transférées aux Communautés, il faut en conclure qu'il relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale;

Considérant, quant à l'argumentation qui tend à rattacher le contrôle des films à l'éducation sanitaire et aux «activités de médecine préventive» au sens de l'article 5, § 1er, I, 2/, de la loi spéciale, que cette disposition est libellée comme suit: «Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

...

2/ L'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.»;

(...)

Considérant que cette disposition vise un ordre de compétence totalement étranger à la détermination des films qui peuvent être vus par des mineurs de moins de 16 ans; que les Communautés ne peuvent asseoir sur elle la compétence de régler le «contrôle des films»;

Considérant qu'il ressort de cet examen qu'aucune disposition n'a soustrait à l'autorité fédérale la compétence de déterminer quels films peuvent être vus par des mineurs de moins de 16 ans; que, ne pouvant exercer elles-mêmes cette compétence, les Communautés ne pouvaient conclure un accord de coopération à ce sujet, qui en confie l'exercice à une commission qu'elles ont créée, étant donné que les accords de coopération ne peuvent, aux termes de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, porter que «sur

l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

DECIDE :

(...)

Est annulée la décision de la Commission intercommunautaire de contrôle des films du 14 (lire 15) décembre 2000 refusant que des mineurs de moins de 16 ans puissent avoir accès aux salles de spectacle cinématographique dans lesquelles est projeté le film «Thomas est amoureux».

(...)

Tous les films enfants non admis ?

L'arrêt du Conseil d'Etat du 18 novembre 2004 publié ci-dessus a fait l'effet d'une bombinette dans le Landerneau institutionnel belge, mais que va-t-il vraiment changer ?

Pour le producteur et le réalisateur du film, parties requérantes, pas grand chose. Tel est bien le paradoxe : le Conseil d'Etat a beau annuler la décision de la commission intercommunautaire de contrôle des films refusant que des mineurs de moins de 16 ans puissent avoir accès aux salles de spectacle cinématographique dans lesquelles est projeté le film «Thomas est amoureux», lesdits mineurs ne pourront pas pour autant aller voir le film en salle. Pas seulement parce qu'il n'est évidemment plus en exploitation (le Conseil d'Etat a pourtant été d'une relative célérité, statuant moins de quatre ans après l'introduction du recours), mais aussi et surtout parce que l'annulation de la non-autorisation ne vaut pas pour autant autorisation. C'est que le mécanisme de la loi de 1920, quelque peu archaïque faut-il le dire, est que les moins de seize ans ne peuvent en principe accéder à aucune salle de cinéma, sauf si on y projette des films qui ont été explicitement autorisés par la Commission compétente. Et si l'incompétence de la Commission justifie qu'on annule ses décisions de refus d'accès, on en revient alors au statu quo ante : un film qui, par essence comme tous les films, ne peut être montré aux mineurs, faute d'autorisation.

Alors ? Alors, théoriquement, s'il n'y a plus aucune commission compétente pour délivrer aux films le fameux sésame permettant aux mineurs d'accéder aux salles qui les projettent, tous les films devraient être considérés comme enfants non admis. Oui et non. Oui en théorie, non en pratique. C'est que l'arrêt du 18 novembre 2004, comme tout arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat, n'a d'effet qu'à l'égard de l'acte administratif visé, à savoir en l'occurrence une décision de refus prise voici quatre ans. Il n'y a donc pas d'annulation concomitante de toutes les autres décisions prises par la Commission intercommunautaire de contrôle des films, fût-elle incompétente.

Certes, il reste possible, fort de la nouvelle jurisprudence, d'introduire des recours en annulation d'autres décisions, pour autant qu'elles ne soient pas devenues définitives entre-temps (c'est-à-dire si un délai de soixante jours ne s'est pas écoulé depuis leur notification aux parties ou depuis la connaissance qu'ont pu en avoir les tiers). Mais qui aura intérêt à demander l'annulation de telles décisions ? Ceux qui se sont vu refuser le visa enfants admis ? Certes, mais on a vu ci-dessus que pareille annulation n'emporte pas pour autant autorisation, et qu'elle risque d'arriver un peu tard. Ceux qui ont, au contraire, obtenu le visa enfants admis ? Non, évidemment, puisqu'ils ont tout intérêt à pouvoir s'en prévaloir.

Reste, en théorie tout au moins, la possibilité d'un recours entrepris par des tiers qui seraient choqués de voir un film licencieux être projeté en présence de mineurs de moins de 16 ans. Quelque ligue de vertu, comme on en a vu en France, par exemple. Mais il n'est pas sûr que leur intérêt à agir serait reconnu. Et ils devraient agir non seulement en annulation mais aussi, pour être efficace, en suspension. Et démontrer dès lors un risque de préjudice grave et difficilement réparable...

Finalement, c'est peut-être dans le monde politique que se feront sentir les effets les plus sensibles de l'arrêt du 18 novembre 2004. Contestée de longue date, la compétence des Communautés sur le contrôle des films est clairement démontée. Rien ne s'oppose plus à ce que le législateur fédéral mette en chantier la réforme d'un système largement dépassé par les faits et les évolutions.

François Jongen.