

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.674 du 19 décembre 2003

A. 99.938/XV-189
anciennement 99.338/XIII-2033

En cause : **1. la Société anonyme CINEART,**
 2. RENDERS Pierre-Paul,
 3. BLASBAND Philippe,

ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

**la Commission Intercommunautaire
de Contrôle des Films,**
ayant élu domicile chez
Mes B. et L. CAMBIER, avocats,
rue J.-B. Meunier 22
1050 Bruxelles,

Requérante en intervention:

l'A.S.B.L. Les Grignoux,
ayant élu domicile chez
Me M. NEVE, avocat,
rue de Joie 56
4000 Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 30 janvier 2001 par la société anonyme CINEART, 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 la requête introduite le 8 avril 2002 par laquelle l'A.S.B.L. «Les Grignoux» demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure en référé;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 27 novembre 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 décembre 2003;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me CAMBIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse et Me MAGLIONI, loco Me NEVE, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 8 novembre 2000, la S.A. CINEART, qui détient les droits d'exploitation du film «Thomas est amoureux» réalisé par Pierre-Paul REN-

DERS sur un scénario de Philippe BLASBAND, dépose, auprès de la Commission Intercommunautaire de Contrôle des Films, une déclaration relative audit film, qu'elle présente comme récréatif. Le 27 novembre 2000, cette Commission, siégeant en premier degré, classe, par 3 voix contre 2, le film «Thomas est amoureux» dans la catégorie «enfants non admis» en estimant qu'il contient une «incitation abusive de l'usage du cybersexe et autres». Le 15 décembre 2000, la section d'appel de la même Commission, par 3 voix contre 1, maintient le film des requérants dans la catégorie «enfants non admis» au motif «d'un étalage d'une sexualité malade qui risque d'être perturbant pour les jeunes enfants». Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que l'a.s.b.l. «Les Grignoux» demande à intervenir à la cause; qu'après qu'une ordonnance du 8 juillet 2002 a accueilli provisoirement cette intervention, l'auditeur a, dans son rapport, émis l'opinion que l'intervention n'était pas recevable au motif que la requérante en intervention «ne dépose ni statuts, ni attestations, ni décisions d'ester»; qu'au jour de l'audience, elle dépose ses statuts, mais pas de décision d'ester en justice; que sa requête en intervention est irrecevable;

Considérant que les requérants prennent un moyen, le deuxième de la requête, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, du défaut de motivation et d'excès de pouvoir; qu'ils précisent que l'acte attaqué se fonde sur des accords de coopération, approuvés par des arrêtés des gouvernements qui n'ont pas été soumis, en projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, les gouvernements excipant de l'urgence spécialement motivée par la circonstance que la continuité du service public en matière de contrôle des films devait être assurée par l'installation d'une Commission Intercommunautaire; qu'ils soutiennent qu'il ne pouvait y avoir d'urgence à prendre un acte ne relevant pas des compétences des Communautés et qu'au surplus, l'accord approuvé et les arrêtés des exécutifs communautaires ont été publiés au Moniteur du 20 avril 1991, soit plusieurs mois après leur adoption, ce qui démontre que l'urgence faisait défaut; qu'ils ajoutent qu'en toute hypothèse, en l'absence d'accords de coopération et de l'approbation de ceux-ci par arrêtés des gouvernements, le principe de continuité du service public permettait à la Commission existante de poursuivre sa mission;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du moyen; qu'elle se réfère à un arrêt du Conseil d'Etat, qui, saisi d'une demande en suspension dirigée contre un acte individuel, avait considéré que le moyen pris de l'illégalité de la

réglementation de base adoptée par un pouvoir public autre que la partie adverse, illégalité fondée sur la prétendue violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ne pouvait régulièrement être examiné à défaut pour les requérants d'avoir sollicité une mise à la cause de l'autorité administrative auteur des actes réglementaires concernés; que par identité de motifs, elle estime que la même solution doit, dans le cas d'espèce, prévaloir;

Considérant que les autorités administratives, auteurs des arrêtés d'approbation de l'accord de coopération, ont été averties, à la demande de l'auditeur rapporteur, de la possibilité d'intervenir dans la présente affaire, mais s'en sont abstenues; que la partie adverse n'a pas demandé qu'elles soient appelées en intervention forcée en sorte qu'elle est mal venue de se plaindre de devoir seule défendre la légalité des arrêtés approuvant l'accord de coopération l'instituant;

Considérant que comme toute autorité administrative, la partie adverse doit répondre de la légalité des actes sur lesquels se fondent ses actes administratifs; que suivre la partie adverse reviendrait à devoir mettre systématiquement à la cause une personne morale de droit public «supérieure» lorsqu'un acte d'une personne morale de droit public «inférieure» se fonde sur un règlement de la personne morale de droit public «supérieure»; que pareille thèse ne saurait être suivie car la partie adverse réfute elle-même la prétendue violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui ne lui est pourtant pas imputable; que le moyen est recevable;

Considérant que la partie adverse répond, quant au fond, que l'urgence a été spécialement motivée par la nécessité de mettre en place une Commission Intercommunautaire de Contrôle des Films avant l'expiration du mandat des membres de la Commission nationale, qui survenait le 1^{er} janvier 1990 et dont l'existence ne se justifie plus en raison de la communautarisation de la matière, et ce afin de pouvoir assurer la continuité du service public en matière de contrôle des films; qu'elle relève que la présomption d'absence d'urgence créée par la longueur du délai de publication des arrêtés est renversée par la date de leur entrée en vigueur, que la jurisprudence retient ce dernier élément pour vérifier la réalité de l'urgence; qu'elle fait valoir que l'urgence invoquée par le pouvoir exécutif a été reconnue lorsqu'un arrêté était appelé à entrer rétroactivement en vigueur et que tel est le cas en l'espèce;

Considérant que l'acte attaqué émane de la Commission Intercommunautaire de Contrôle des Films; que cette commission a été créée par un accord de coopération conclu le 27 décembre 1990 entre les trois communautés et la Commission

communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale; que cet accord a été approuvé par des arrêtés de l'Exécutif flamand du 19 décembre 1990, de l'Exécutif de la Communauté française du 28 décembre 1990, de l'Exécutif de la Communauté germanophone du 16 janvier 1991 et un arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1991;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat porte notamment que «hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux... et les membres du Collège réuni..., chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires»;

Considérant que l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 porte ce qui suit en son § 1^{er}:

« L'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'Etat ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi.»;

Considérant que cette procédure a été calquée sur celle qui régissait les traités internationaux avant la révision constitutionnelle du 5 mai 1993; que dans ce processus, la fonction normative, c'est-à-dire la formulation de règles de droit, est exercée par les personnes qui concluent l'accord, soit en l'espèce des membres des Exécutifs concernés et du Collège réuni de la Commission communautaire commune; qu'aucune disposition ne soumet, ni ne permet de soumettre le texte de l'accord de coopération ainsi élaboré à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; que les Exécutifs et le Collège réuni ont ensuite adopté chacun un arrêté aux termes duquel l'accord en question «est approuvé»; que cette intervention des Exécutifs consiste en une approbation globale de l'accord, et ne revêt, en elle-même, aucun caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'à défaut d'avoir un tel caractère, l'arrêté de l'Exécutif qui approuve un accord de coopération ne doit, ni ne peut, lui non plus, être soumis à l'avis de la section de législation; que la situation d'un

tel arrêté est, à cet égard, différente de celle d'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui porte assentiment à un accord – comme du reste, à un traité international –, car l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat impose de consulter cette section sur «le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance», sauf s'ils sont «relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée», sans faire d'exception pour les autres projets de loi dépourvus de caractère normatif, et notamment pour les lois d'assentiment à des actes internationaux ou des accords de coopération;

Considérant qu'il s'ensuit que le visa des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et la mention d'une urgence motivée au préambule des arrêtés qui ont approuvé l'accord de coopération du 27 décembre 1990 portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films, sont surabondants; qu'à supposer que l'urgence ne soit pas invoquée à bon escient, cette circonstance serait sans incidence sur la légalité de l'accord et des arrêtés qui l'ont approuvé; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin d'examiner les autres moyens; qu'il convient également d'examiner d'office si une commission qui prend des décisions obligatoires à l'égard de certains administrés a pu valablement être instituée par un accord de coopération non soumis à l'assentiment des assemblées concernés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention est rejetée.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 125 euros, sont mis à charge de la partie requérante en intervention.

Ils sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-neuf décembre deux mille trois par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
M. DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

M. LEROY.