

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.800/VR
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par la Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 22 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale relatif au contrôle des films pouvant être vus par les mineurs de moins de seize ans", a donné le 22 avril 2004 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

PORTÉE DU PROJET

1. La Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu, à une date non précisée, un accord de coopération relatif au contrôle des films pouvant être vus par les mineurs de moins de seize ans.

Aux termes de cet accord de coopération, les mineurs âgés de moins de seize ans n'ont accès à la représentation d'un film dans une salle de cinéma ou dans tout autre lieu public que pour autant que le film en question ait été autorisé par la Commission intercommunautaire de contrôle des films instaurée par l'accord de coopération du 27 décembre 1990, également conclu entre les communautés. Le nouvel accord de coopération prévoit d'abroger la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans.

L'avant-projet de décret soumis pour avis entend faire approuver le nouvel accord de coopération par le législateur décentral.

COMPÉTENCE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

2. Le projet soulève la question de savoir si la Communauté française est habilitée à conclure un accord de coopération en matière de contrôle des films.

Le Conseil d'État a récemment tranché la question de savoir à quelle autorité il appartient de régler le contrôle des films, lorsqu'il a procédé à l'examen d'une proposition de loi, déposée par M. Monfils, modifiant la loi du 1^{er} septembre 1920 précitée. Dans son avis 36.416/VR, donné le 17 février 2004, le Conseil d'État a conclu que cette matière relève de la compétence de l'autorité fédérale pour les motifs suivants :

"4. 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. Il ressort du préambule de l'accord de coopération précité du 27 décembre 1990 que les gouvernements de communauté concernés considèrent toutefois que le contrôle des films est une matière qui relève de la protection de la jeunesse. Par conséquent, il importe d'examiner tout d'abord si la proposition de loi relève de la compétence attribuée en cette matière aux communautés.

.../...

4.1. L'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 énumère les matières relatives à l'aide aux personnes qui sont transférées aux communautés. Selon l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, les communautés sont donc compétentes notamment pour «la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire». Par ailleurs, un certain nombre d'exceptions sont prévues à cette compétence des communautés qui, toutefois, ne doivent pas être examinées dans le cadre du présent avis, et ce pour les motifs exposés ci-après.

L'article 5, § 1^{er}, II, 6°, précité a été remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988. Avant ce remplacement, les communautés étaient déjà également compétentes en matière de protection de la jeunesse, étant entendu toutefois qu'à l'époque, les exceptions en faveur de l'autorité fédérale étaient formulées de manière plus large. Par ses arrêts du 30 juin 1988 et du 9 novembre 1998, rendus sous l'empire de l'ancienne réglementation, 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. La Cour considéra en outre : «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» ⁽¹⁾.

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, par ailleurs, avait été rendu peu de temps avant le dépôt du projet de loi spéciale à la Chambre des représentants ⁽²⁾. Il faut dès lors admettre que la protection de la jeunesse, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, revêt toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance ⁽³⁾.

Suivant cette interprétation, l'article 5, § 1^{er}, 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». Il s'agit, en d'autres termes, de l'aide et de l'assistance à une

⁽¹⁾ Cour d'arbitrage, 30 juin 1988, n° 66, cons. 2.B; Cour d'arbitrage, 9 novembre 1988, n° 67, cons. 4.B.

⁽²⁾ Voir en particulier la déclaration du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, pp. 109-110; déclaration de monsieur De Batselier, Secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles, Ann. parl., Chambre, 28 juillet 1988, p. 1362; déclarations du Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, pp. 64 et 68-69.

⁽³⁾ Voir ainsi C.E., section [de législation], avis 19.070/VR du 10 juillet 1989 relatif à une proposition de loi réglementant la vente et la location de films cinématographiques ou de films enregistrés sur support magnétique, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 73/2, p. 4.

catégorie spécifique de jeunes qui, d'une façon générale, ne sont pas suffisamment protégés par les structures sociales et familiales. En revanche, l'article 5, § 1^{er}, II, 6° n'a pas pour objet la protection de la jeunesse en général ⁽⁴⁾.

Cette analyse est confirmée par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Dans un arrêt du 11 décembre 1996, la Cour 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» ⁽⁵⁾.

4.2. Le contrôle des films, visé dans la loi du 1^{er} septembre 1920, ne porte pas sur une catégorie spécifique de jeunes. Il vise au contraire la protection de la jeunesse en général.

Comme tel, il ne peut être réputé relever de la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une matière que cette disposition législative aurait transférée aux communautés ⁽⁶⁾.

5. En vertu de l'article 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont également compétentes pour les «beaux-arts». La question pourrait se poser de savoir si le contrôle des films ne devrait pas, à ce titre, relever de la compétence des communautés.

Le Conseil d'État estime que tel n'est pas le cas.

Tout d'abord, le contrôle des films ne porte pas sur l'appréciation des qualités artistiques du film. Il ne vise que l'appréciation du film sous l'angle de ses conséquences sur le plan de l'intégrité morale des mineurs. Il a donc pour objet la protection morale de la jeunesse et applique d'autres critères que les critères artistiques.

En outre, 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

⁽⁴⁾ J. SMETS, Jeugdbeschermingsrecht, dans *A.P.R.*, Anvers, 1996, pp. 59-60, n° 115; même auteur, Jeugdbescherming, dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, (éd.), "De bevoegdheidsverdeling in het federale België", vol. 9, Bruges, 2001, pp. 59-60, n° 5.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, 11 décembre 1996, n° 72/96, cons. B.7.5.

⁽⁶⁾ C.E., section de législation, avis 19.454/2 du 7 mars 1990 relatif à une proposition de loi modifiant la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans, Doc. parl., Chambre, 1989-90, n° 943/2, p. 2, avec référence à l'avis précité 19.070/VR du 10 juillet 1989; J. SMETS, o.c. (1996), p. 60, n° 115; même auteur, o.c. (2001), p. 60, n° 5.

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»⁽⁷⁾. 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 ne s'est fait entendre.

Le contrôle des films constitue donc une matière qui doit être distinguée des «beaux-arts».

6. Le contrôle des films ne faisant pas partie des matières transférées aux communautés, il faut donc en conclure qu'il relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Le législateur fédéral est dès lors resté compétent pour apporter des modifications à la loi du 1^{er} septembre 1920⁽⁸⁾.

Dans l'avis précité, le Conseil d'État a également examiné la question de savoir dans quelle mesure la proposition de loi fédérale pouvait renvoyer à un accord de coopération, conclu entre les communautés, portant création d'une commission de contrôle des films. À cet égard, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes :

"7. Selon l'article 2 proposé de la loi du 1^{er} septembre 1920 (article 3 de la proposition), les salles de spectacle cinématographique seraient accessibles aux jeunes lorsqu'elles représentent exclusivement des films autorisés par une commission dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par un accord de coopération conclu entre les communautés. Il est ainsi fait référence à l'accord de coopération en vigueur du 27 décembre 1990.

Si l'autorité fédérale est compétente pour le contrôle des films, cette autorité doit par conséquent organiser elle-même ce contrôle et ne peut charger les communautés de l'assurer d'un commun accord.

Ce n'est que s'il devait être établi que le régime relatif au contrôle des films instauré par l'autorité fédérale rendrait impossible ou limiterait de manière disproportionnée l'exercice, par les communautés, des compétences qui leur sont propres, qu'il pourrait être indiqué de conclure un accord de coopération. Pareil accord de coopération devrait toutefois être conclu entre l'autorité fédérale et les communautés, l'autorité fédérale agissant sur la base de sa compétence en matière de contrôle des films et les communautés sur celle d'une des compétences qui leur sont attribuées. En revanche, un accord de coopération qui n'est conclu que par les communautés, sans la participation de l'autorité fédérale, ne se concilie pas avec les règles de compétences exposées ci-dessus.

⁽⁷⁾ Rapport au nom de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1970-71, n° 497, p. 3.

⁽⁸⁾ C.E., section de législation, avis 36.416/VR, donné le 17 février 2004, Doc. parl., Chambre, 2003-04, n° 51-665/2, pp. 4-6.

La règle énoncée à l'article 2 proposé de la loi du 1^{er} septembre 1920 devra donc être fondamentalement repensée" ⁽⁹⁾.

3. Le Conseil d'État confirme le point de vue qu'il a adopté dans l'avis précité.

4. Le projet soumis pour avis tend à l'approbation d'un accord de coopération, en matière de contrôle des films, qui n'est conclu qu'entre les communautés. Pareil accord de coopération méconnaît les règles régissant la répartition de la compétence entre l'autorité fédérale et les communautés.

En approuvant cet accord de coopération, le législateur décréterait également ses compétences.

⁽⁹⁾ Même avis, pp. 6-7.

Les chambres réunies étaient composées de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,

Messieurs D. ALBRECHT,
P. LEMMENS, conseillers d'État,
P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,
B. SEUTIN,

Mesdames C. GIGOT, greffiers.
A.-M. GOOSSENS,

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS