



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.954/VR
du 5 février 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la
Communauté flamande, la Communauté française, la
Communauté germanophone et la Commission
communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale
relatif à la classification des films diffusés dans les salles de
cinéma belges’

Le 11 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Ministre-Présidente de la Communauté germanophone, Ministre de la Culture, de l'Emploi et du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 15 janvier 2019. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Koen MUYLLE et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Bernadette VIGNERON et Anne-Marie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Tim CORTHAUT, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2019.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

1. Le Conseil d'État a été saisi parallèlement et quasi simultanément de quatre demandes d'avis portant sur autant d'avant-projets d'actes d'assentiment des assemblées législatives concernées au même accord de coopération du 23 octobre 2018 entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'. Les avis n^{os} 64.800/VR, 64.819/VR, 64.842/VR et 64.954/VR sont donnés ce jour respectivement au Gouvernement flamand, au Gouvernement de la Communauté française, au Collège réuni de la Commission communautaire commune et au Gouvernement de la Communauté germanophone sur ces avant-projets d'actes d'assentiment et sur l'accord de coopération en question.

Le dossier joint à la demande d'avis n° 64.954/VR, qui fait l'objet du présent avis, comporte un exposé des motifs, limité à des « Allgemeine Erläuterungen », et un commentaire de l'article unique de l'avant-projet de décret d'assentiment, mais pas de commentaire des articles de l'accord de coopération.

En revanche, le dossier n° 64.800/VR, qui concerne l'avant-projet de décret d'assentiment de la Communauté flamande, comporte un exposé des motifs et un commentaire des articles de cet avant-projet et de l'accord de coopération.

Dès lors que certaines dispositions de l'accord de coopération, dont la rédaction est de manière générale défectueuse, nécessitent d'être éclairées par un exposé des motifs et par un commentaire des articles, le Conseil d'État a cru pouvoir se fonder sur les explications figurant dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du dossier n° 64.800/VR dans son analyse du présent dossier.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

Le projet de décret déposé au Parlement de la Communauté germanophone devra en tout état de cause être complété d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de décret de la Communauté germanophone soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 23 octobre 2018 'entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges'.

2.2. L'accord de coopération prévoit un système de classification uniforme pour les films (article 2) et les bandes-annonces (article 5). Une commission d'experts temporaire suit le système pendant une période d'essai (article 3). En principe, l'offreur¹ du film qui est diffusé pour la première fois dans un cinéma belge classifie lui-même le film selon le système de classification uniforme, mais il peut, dans des cas exceptionnels, demander que le secrétariat s'en charge (article 4). L'accord règle la communication de la classification au public (article 6).

Par ailleurs, il est créé un secrétariat pour la classification des films, qui sera géré par la Communauté flamande et qui sera chargé du suivi de la classification des films, du suivi du traitement des plaintes, du secrétariat de la commission des plaintes, de la convocation du comité de pilotage et des contacts avec le propriétaire du système de classification « Kijkwijzer » (article 7). Une procédure pour le traitement des plaintes est également prévue (articles 8 à 10).

Les modalités relatives à la classification, à la communication, aux bandes-annonces et aux plaintes (y compris les sanctions) sont fixées dans le règlement 'pour la classification des films qui sont projetés pour la première fois dans un cinéma belge' (ci-après : le règlement), qui fait partie de l'accord de coopération, mais qui peut être modifié sur la proposition du comité de pilotage, après approbation par chaque autorité compétente (article 11).

Il est créé un comité de pilotage qui est composé d'un représentant de chaque partie et qui est chargé de la mise en œuvre de l'accord de coopération, qui peut proposer des adaptations à l'accord de coopération ou au règlement ainsi que des modifications au système de classification, et qui assume également l'évaluation générale du système de classification deux ans après son entrée en vigueur (articles 12 et 13).

Le financement de la réglementation en projet est déterminé en ce sens que la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune paient chaque année un acompte à la Communauté flamande pour le 31 mars, le solde étant versé « sur la base d'une requête en paiement avec un calcul du coût définitif » (article 14).

¹ Il s'agit en principe du distributeur et, exceptionnellement, du producteur (article 1^{er}, 1^o).

Il est prévu pour la Communauté germanophone un régime particulier en vertu duquel le système de classification allemand sera appliqué pour la classification des films allemands et des films doublés en allemand (article 15).

Une « autorité compétente » peut étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias. Le cas échéant, la procédure de financement peut être revue à cet effet (article 16).

Les litiges qui naissent concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de coopération sont tranchés par une juridiction visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (article 17).

Enfin, la loi du 1^{er} septembre 1920 'interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans' et l'accord de coopération du 27 décembre 1990 'entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films' sont abrogés (article 18), l'entrée en vigueur de l'accord de coopération est réglée (article 19) et la période pour laquelle il est conclu est déterminée (article 20).

COMPÉTENCE

3.1. Depuis la Sixième réforme de l'État, le « contrôle des films, en vue de l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique » est considéré, aux termes de l'article 5, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980, comme une matière personnalisable visée aux articles 128, § 1^{er}, et 130, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution. Les commentaires relatifs à la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui a inséré l'article 5, § 1^{er}, V, précité, dans la loi spéciale du 8 août 1980, observent notamment ce qui suit :

« Cette disposition concerne le transfert de compétence en matière de contrôle des films.

Les communautés sont déjà compétentes, au titre de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision, pour édicter, bien entendu dans le respect des règles européennes, des règles destinées à protéger les mineurs contre les programmes audiovisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, indépendamment de leur support. Ces règles ont par exemple pour objet la classification et la signalétique des programmes.

Les communautés ne sont en revanche pas compétentes pour régler l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique. Selon le Conseil d'État, cette matière relève actuellement de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Elle est réglée par la loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de seize ans. Cette loi interdit aux mineurs âgés de moins de seize ans l'entrée des salles de spectacle cinématographique, sauf lorsque les films projetés sont autorisés par une commission, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le Roi. À cette fin, l'arrêté royal du

27 avril 2007 portant création de la Commission pour le contrôle des films a été adopté.

La présente proposition de loi spéciale a pour objet de transférer aux communautés la compétence en matière de contrôle des films, et donc de régler l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique.

Dans son arrêt n° 137.262 du 18 novembre 2004, le Conseil d'État a décidé que la matière du 'contrôle des films' ne tombait ni dans les compétences communautaires relatives à la 'protection de la jeunesse', ni dans celles des 'beaux-arts'. Il s'agit par conséquent d'une compétence fédérale résiduelle. Ceci s'inscrit dans la jurisprudence de la section de législation, selon laquelle le 'contrôle des supports de données culturelles' ne peut être considéré comme faisant partie intégrante de la protection de la jeunesse.

Le 7 mars 2007, le Comité de concertation a donné son accord sur la confirmation par un groupe de travail, selon laquelle *'la compétence relative au contrôle des films restait une compétence communautaire'*. Le Comité de concertation a également décidé de *'s'appuyer sur l'article 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour régler la représentation du niveau fédéral et des communautés au sein de la Commission intercommunautaire de contrôle des films. Dans l'attente d'une modification de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ceci confère une sécurité juridique à l'intervention du niveau fédéral et des communautés en la matière'*.

Dans un avis du 26 janvier 2007, l'assemblée générale de la section législation du Conseil d'État a estimé qu'il valait mieux ne pas transférer la compétence relative au contrôle des supports de données culturelles aux communautés en tant qu'élément de la matière 'protection de la jeunesse' ou, plus largement, comme une matière relevant de l'aide aux personnes (avis 42.187/AV sur une proposition de loi spéciale modifiant l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Sénat, session 2006-2007, n° 3-1716/1).

C'est pourquoi la présente proposition de loi spéciale insère une nouvelle subdivision dans l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

À Bruxelles, il appartiendra à la Commission communautaire commune de déterminer les règles relatives à l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique.

Les communautés et la Commission communautaire commune ont, par le passé, conclu un Accord de coopération portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films (Accord de coopération du 27 décembre 1990 entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films modifié par l'Accord de coopération du 3 octobre 2001) qui trouvera tout naturellement à s'appliquer en l'espèce »².

² *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 75 à 77.

La Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune sont donc en principe compétentes pour l'accord de coopération auquel l'avant-projet entend porter assentiment, sous réserve des observations qui suivent.

3.2.1. L'article 16, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose :

« Lorsqu'une autorité compétente souhaite étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou vers d'autres médias éventuels, celle-ci peut le faire ».

On peut, sous réserve de l'observation 3.2.2, admettre cette disposition pour autant que l'extension concerne une matière relevant de la compétence des communautés ou de la Commission communautaire commune. Ainsi, les travaux préparatoires cités à l'observation n° 3.1 relèvent, par exemple, qu'au titre de leur compétence en matière de radiodiffusion et de télévision³, les communautés peuvent prévoir la classification et la signalétique de programmes afin de protéger les mineurs contre les programmes audiovisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral. Le système de classification prévu par l'accord de coopération pourrait dès lors être étendu à de tels programmes⁴.

Par contre, une extension à une matière qui ne relève pas de la compétence des communautés ou de la Commission communautaire commune ne pourra être admise que pour autant que les conditions permettant de recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont remplies.

3.2.2. Il découle cependant de l'article 16, § 1^{er}, de l'accord de coopération que la décision d'étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias est prise par « une autorité compétente ». L'article 1^{er}, 3°, de l'accord de coopération prévoit que par « [a]utorités compétentes », on entend « les ministres qui ont signé le présent accord ». Sont ainsi visés les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions⁵. Par conséquent, un ministre pourrait à titre individuel étendre le champ d'application de la réglementation en projet à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias.

La décision d'étendre le système de classification à des organismes de radiodiffusion linéaires et non linéaires ou à d'autres médias impliquera des obligations pour des tiers, à savoir pour les organismes de radiodiffusion concernés ou les distributeurs des autres médias en question, dont le non-respect peut être sanctionné par des amendes administratives. En outre, ces obligations entraînent une ingérence dans la liberté

³ Ou de leur compétence concernant « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral » : article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ Le système de classification « Kijkwijzer », qui, selon l'accord de coopération, sera utilisé pour les films, peut aussi être appliqué aux programmes télévisés, voir <http://www.kijkwijzer.nl/kijkwijzer>.

⁵ Voir l'observation n° 4.

d'expression, de sorte que l'extension de la réglementation en projet concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux et qui ne peuvent pas être confiées au gouvernement ou, *a fortiori*, à un ministre à titre individuel.

Dès lors que l'intention ne peut pas être de confier une telle compétence aux ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions, on écrira à l'article 16 « une partie » au lieu de « une autorité compétente ».

3.3.1. L'accord de coopération et le règlement qui en fait partie attribuent un pouvoir réglementaire au secrétariat pour la classification des films. Ainsi, les mentions de la classification d'un film par l'offreur et l'exploitant de cinéma doivent se faire de la manière prescrite par le secrétariat (article 6, § 3, de l'accord de coopération et articles 2, § 3, et 3, §§ 1^{er} et 2, du règlement). Pour la communication de la classification, les pictogrammes définis par le secrétariat pour la classification des films sont utilisés et les prescriptions du secrétariat sont respectées afin que la classification soit clairement visible et identifiable (article 4, § 1^{er}, du règlement).

3.3.2. Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, de l'accord de coopération, la Communauté flamande se charge du secrétariat pour la classification des films et désigne, à cet effet, le personnel nécessaire.

Le pouvoir réglementaire précité revient donc aux fonctionnaires de la Communauté flamande.

3.3.3. Dès lors que seule la Communauté flamande est chargée du secrétariat pour la classification des films, cette délégation emporte que les autres parties à l'accord de coopération ne seront pas impliquées dans l'élaboration de ces prescriptions.

Ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, les accords de coopération prévus par l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent porter sur la création et la gestion conjointes de services et d'institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun, mais la conclusion d'un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions seraient violées.

En l'occurrence, la délégation au secrétariat pour la classification des films lui permettant d'édicter les prescriptions que les offreurs de films et les exploitants de cinémas doivent respecter, revient bien à un abandon de compétence dans le chef des parties à l'accord de coopération qui ne sont aucunement impliquées dans l'élaboration de ces prescriptions ⁶.

⁶ Dans le même sens, voir l'avis n° 63.940/VR donné le 9 octobre 2018 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de culturele bescherming van het boek', observation 6.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1772/1, pp. 28 et 29, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63940.pdf>.

Par conséquent, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980.

3.3.4. En outre, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

En l'espèce, les prescriptions à déterminer par le secrétariat concernant la manière dont les offreurs de films et les exploitants de cinémas s'adressent au public, il ne s'agit pas d'une mesure ayant une portée limitée et technique.

3.3.5. Il découle de ce qui précède qu'aucun pouvoir réglementaire ne peut être attribué au secrétariat pour la classification des films.

3.3.6. Par ailleurs, l'article 7, § 2, de l'accord de coopération doit énumérer les missions du secrétariat de manière exhaustive, afin que les parties à l'accord de coopération sachent clairement quelles sont ces missions (et qu'elles ne comportent pas de pouvoir réglementaire).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

4. À l'article 1^{er}, 3^o, de l'accord de coopération, il ne faut pas viser, pour la définition de la notion d'« [a]utorités compétentes », spécifiquement les ministres qui ont signé l'accord de coopération, mais, en termes généraux, les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions.

Article 5

5.1. À l'article 5, § 1^{er}, troisième phrase, de l'accord de coopération, on écrira que la classification *de la bande-annonce* selon l'âge et la classification de celle-ci selon le contenu sont adaptées à la classification du film.

5.2. Aux termes de l'article 5, § 2, de l'accord de coopération, l'exploitant de cinéma veille à ce que la classification d'une bande-annonce selon l'âge ne dépasse pas la classification du film selon l'âge « précédant la bande-annonce ».

La formulation de cette disposition prête à confusion. Tel est d'autant plus le cas que l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce

jour ⁷, vise la classification du film qui est diffusé avant la bande-annonce (« de classificatie van de film die wordt vertoond voorafgaand aan de trailer »).

La présentation d'un film ne précède normalement pas la présentation d'une bande-annonce. C'est l'inverse qui se produit. À l'article 5, § 2, de l'accord de coopération, on fera dès lors plutôt état du film qui est présenté *après* la bande-annonce en question.

La même observation vaut pour l'article 5, § 2, du règlement.

Article 8

6.1. Selon l'article 8, § 1^{er}, de l'accord de coopération, le secrétariat pour la classification des films est compétent pour traiter lui-même une plainte via la médiation dans un délai de quatre jours ouvrables après que la plainte a été introduite, sauf dans les cas mentionnés au paragraphe 2 de cette disposition. Si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat, la plainte est traitée par la commission des plaintes (article 8, § 3, de l'accord de coopération).

6.2. La question se pose en premier lieu de savoir comment cette disposition s'articule avec l'article 7, § 1^{er}, du règlement, qui dispose que la commission des plaintes évalue d'abord si la plainte est recevable. Le secrétariat doit-il attendre l'appréciation de la commission des plaintes quant à la recevabilité de la plainte avant de tenter de traiter cette dernière via la médiation ? À l'inverse, la commission des plaintes peut-elle encore conclure à l'irrecevabilité si le secrétariat a déjà examiné l'affaire au fond dans le cadre de la médiation. Il convient de le préciser.

6.3. L'accord de coopération et le règlement prévoient des règles strictes quant aux délais dans lesquels une plainte doit être traitée. Ainsi, celle-ci doit être introduite dans les deux semaines qui suivent le moment où le plaignant a subi un désagrément d'une éventuelle infraction (article 6, § 3, du règlement), le prévenu dispose de deux jours ouvrables à partir du moment où il a été informé de la plainte pour introduire une défense écrite (article 7, § 3, du règlement) ⁸, le secrétariat a quatre jours ouvrables après que la plainte a été introduite pour la médiation (article 8, § 1^{er}, de l'accord de coopération), et la commission des plaintes dispose de cinq jours ouvrables à compter du moment où la plainte lui est transmise en vue de son traitement (article 10, § 2, de l'accord de coopération).

Toutefois, l'article 8, § 3, de l'accord de coopération est muet quant au délai dans lequel la plainte doit être déposée auprès de la commission des plaintes si le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat pour la classification des films.

⁷ Voir l'observation préalable.

⁸ Bien que l'on puisse comprendre qu'il faille agir rapidement dans certains cas – surtout si le film sur lequel porte la plainte est déjà diffusé –, la question se pose de savoir si tel est toujours le cas. En outre, il convient dans tous les cas de laisser un délai raisonnable pour permettre l'organisation d'une défense. Il y aura lieu d'en tenir compte lorsque 'il sera demandé au secrétariat de prolonger ce délai, conformément à l'article 10, § 4, de l'accord de coopération.

De manière plus générale, la procédure à suivre lorsque le plaignant n'est pas satisfait de la réponse du secrétariat n'est pas claire. Comment procéder, dans ce cas, pour soumettre l'affaire à la commission des plaintes ? Le plaignant doit-il introduire une réclamation à cette fin et, dans l'affirmative, dans quels délais ? Ou alors le secrétariat se charge-t-il de transmettre la plainte à la commission visée ? En tout état de cause, il y a lieu de régler les modalités de cette procédure, y compris le délai dans lequel elle doit être engagée.

6.4. Le paragraphe 1^{er} de l'article 8 de l'accord de coopération fait usage de la notion de « jour ouvrable ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, l'expression « jour ouvrable » exclut le dimanche et les jours fériés légaux, mais que, par contre, le samedi est un jour ouvrable ⁹.

Si l'intention des auteurs de l'accord de coopération, pour l'application de celui-ci, est de ne pas considérer le samedi comme un jour ouvrable, il conviendrait de compléter ce texte par une disposition indiquant que la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

Cette observation concerne aussi l'article 10, § 2, de l'accord de coopération et l'article 7, § 3, du règlement.

6.5. On aperçoit mal ce qu'il y a lieu d'entendre par « une telle répétition de transgressions similaires dans le chef du prévenu » à l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, de l'accord de coopération. D'une part, on ne distingue pas clairement comment le mot « telle » détermine le mot « répétition ». D'autre part, on voit également malaisément ce qui fait l'objet d'une répétition : dans le cadre d'une interprétation étendue, il pourrait par exemple s'agir de différentes plaintes consécutives auprès du secrétariat, tandis que, dans le cadre d'une interprétation plus stricte, il pourrait par exemple seulement s'agir de nouvelles plaintes postérieures à une décision de la commission des plaintes.

6.6. Le terme « prévenu » a une connotation pénale spécifique qui n'est pas adéquate en l'espèce.

La même observation vaut pour l'article 10, §§ 3 et 4, de l'accord de coopération et l'article 7, §§ 2 à 4, du règlement.

Article 9

7. Les règles relatives à la composition de la commission des plaintes inscrites à l'article 9, § 2, de l'accord de coopération sont lacunaires. Il est ainsi fait référence à des catégories décrites en des termes particulièrement généraux et on n'aperçoit pas toujours clairement les exigences auxquelles il doit être satisfait pour pouvoir faire partie de la

⁹ Voir par exemple C.E., 20 mai 2010, n° 204.165, Piret ; 11 février 2014, n° 226.375, Libert.

commission¹⁰. Par ailleurs, il n'est guère recommandé de citer des catégories de personnes à titre d'exemples dans un texte réglementaire, et encore moins de terminer l'énumération par des points de suspension.

Article 11

8. Il découle de l'article 11, § 2, de l'accord de coopération que le règlement figurant en annexe peut être modifié sur la proposition du groupe de pilotage et moyennant l'approbation de « chaque autorité compétente ». Ainsi qu'il a été mentionné au point 4, ce sont les ministres qui ont le contrôle des films dans leurs attributions qui sont ici visés¹¹.

Le règlement faisant partie intégrante de l'accord de coopération, cette disposition équivaut à prévoir une procédure simplifiée de modification de l'accord de coopération.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà relevé que, pour modifier un accord de coopération, il y avait lieu de respecter les procédures fixées à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui signifie notamment qu'un nouvel accord de coopération doit être conclu et que les modifications précitées ne peuvent avoir d'effet qu'une fois qu'elles ont été approuvées par décret¹².

Même si l'on pouvait prévoir une procédure simplifiée de modification¹³, à l'instar de ce qui se pratique pour certains traités internationaux, il faut souligner qu'en l'espèce le règlement contient pour l'offreur d'un film et l'exploitant de cinéma des obligations qui impliquent une ingérence dans la liberté d'expression. La modification d'un

¹⁰ On peut dès lors se demander, par exemple, si le fait d'être détenteur d'un bachelier ou d'un master en droit suffit pour être considéré comme un juriste ou s'il faut exercer un métier juridique. Du reste, la question se pose de savoir si l'expertise requise en psychologie de l'enfance et de la jeunesse doit être démontrée au moyen d'un diplôme ou si une expérience dans le secteur peut en témoigner.

¹¹ Il n'apparaît pas clairement si une décision doit être prise en ce sens par chaque ministre séparément ou s'il s'agit d'une décision commune prise par tous les ministres compétents.

¹² Avis n° 25.642/VR donné le 3 mars 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 12 novembre 1997 'houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest inzake de grondwaterlaag in de Kolenkalk in het gebied van Doornik', observation n° 2 relative à l'article 1^{er} de l'accord de coopération, *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-1997, n° 736/1, pp. 12 et 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25642.pdf>. Voir aussi l'avis n° 38.197/4 sur un avant-projet devenu la loi du 30 novembre 2005 'portant assentiment de la Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', observation n° 8, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1911/1, p. 15, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38197.pdf>; avis n° 53.372/VR donné le 18 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juin 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE', observation n° 9, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 799/1, p. 29, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53372.pdf>.

¹³ Voir Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, pp. 312-315.

tel régime concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux et ne peut donc dépendre d'une décision d'approbation des ministres ayant le contrôle des films dans leurs attributions.

Article 14

9.1. Aux termes de l'article 14, § 1^{er}, dernière phrase, de l'accord de coopération, les contributions futures de chaque partie pour le financement de la classification des films seront fixées « sur la base des chiffres officiels connus à la date de l'année de paiement ». On n'aperçoit pas tout à fait clairement la portée de cette disposition. Prend-on comme point de départ le chiffre au 1^{er} janvier de l'année en question ou au moment où, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, la requête en paiement d'un acompte a été formulée ? L'acompte est-il calculé au moyen des chiffres qui sont disponibles au début de l'année et ces derniers sont-ils réexaminés dans le courant de l'année pour le calcul du montant restant ? Il convient de le préciser.

9.2. L'article 14, § 2, de l'accord de coopération fait mention d'« une requête en paiement [d'un acompte] avec une estimation du coût annuel » et d'« une requête en paiement [du montant restant] avec un calcul du coût définitif ». Ces dispositions ne sont pas claires non plus. La question se pose ainsi de savoir qui formule les requêtes en question : est-ce la Communauté flamande ou le secrétariat ? Dans la première hypothèse, la question se pose de savoir qui fait les calculs sur la base desquels ces requêtes sont rédigées. Enfin, il faut également souligner que l'on ne semble pas tenir compte de la possibilité que l'acompte payé par la Communauté française, la Communauté germanophone ou la Commission communautaire commune soit trop élevé et qu'il ne faille pas verser de montant restant, mais qu'il faille plutôt prévoir un remboursement.

Article 15

10.1. Selon l'article 15 de l'accord de coopération, le système de classification allemand¹⁴ sera appliqué aux « films allemands et aux films doublés en allemand ». Pour les films produits ou doublés dans une autre langue que l'allemand, et qui sont distribués par un distributeur belge, on appliquera le système de classification prévu à l'article 2 de l'accord de coopération.

Il ressort de l'intitulé de cette disposition (« Chapitre XI : Position d'exception de la Communauté germanophone ») ainsi que de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce jour¹⁵, que cette disposition ne s'applique

¹⁴ À savoir la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH (FSK)*, qui a été créée sur la base du paragraphe 14 (2) de la *Jugendschutzgesetz*.

¹⁵ Voir l'observation préalable.

qu'aux films diffusés dans un cinéma situé sur le territoire de la Communauté germanophone. Cette précision ne transparaît toutefois pas du texte de l'article 15 de l'accord de coopération. Au contraire, cette disposition a une portée générale, de sorte que les films de langue allemande ou les films doublés en allemand qui sont diffusés dans un cinéma situé dans la région de langue néerlandaise, dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale seraient aussi soumis au système de classification allemand, ce qui donnerait lieu à une différence de traitement injustifiée.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de préciser le champ d'application territorial des règles prévues à l'article 15 de l'accord de coopération dans le texte même de cette disposition.

10.2. En outre, il convient de préciser ce que visent les « films allemands ». On n'aperçoit pas clairement s'il s'agit de films (essentiellement) en allemand, ou de films de (co-)producteurs allemands. Les règles en projet ne semblent compatibles avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que dans la première hypothèse.

10.3. Pour les « films allemands » et les films doublés en allemand, l'article 15 de l'accord de coopération prévoit uniquement une dérogation en ce qui concerne l'application du système de classification. Pour le surplus, l'accord de coopération et le règlement continuent à s'appliquer pleinement. La question se pose de savoir si ce dispositif sera toujours compatible avec le système de classification allemand. Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que c'est l'offreur du film qui classe celui-ci, alors que le système de classification allemand semble considérer que la classification est effectuée par la *Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH*¹⁶. À la lumière de ce qui précède, la question se pose aussi de savoir si un offreur de « films allemands » ou de films doublés en allemand qui sont diffusés dans une salle de cinéma de la Communauté germanophone pourrait inviter le secrétariat pour la classification des films à procéder à la classification en application de l'article 4, § 2, de l'accord de coopération.

10.4. Il découle de ce qui précède qu'il s'impose de réexaminer en profondeur l'article 15 de l'accord de coopération.

Articles 18 à 20

11.1. Les articles 18 à 20 de l'accord de coopération mettent sur pied un ensemble assez complexe de dispositions portant sur l'entrée en vigueur de celui-ci, sa prise d'effet partielle (ce qui paraît être rendu par les mots « champ d'application » dans l'intitulé du chapitre XIV) et l'abrogation (et non la « résiliation », comme dans l'intitulé du chapitre XIV) de la réglementation antérieure :

– l'article 19, § 1^{er}, fixe l'entrée en vigueur de l'accord de coopération au « jour de la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*, à l'exception de

¹⁶ Voir le paragraphe 9 (1) des *Grundsätze der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft GmbH* du 1^{er} décembre 2012.

l'article 18, § 1^{er}, qui entre en vigueur six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* » ;

– cet article 18, § 1^{er}, abroge « [l]a loi du 1^{er} septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans [...] six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* » ¹⁷ ;

– l'article 19, § 2, paraît avoir pour objet de déterminer non pas l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, réglée par le paragraphe 1^{er} de cet article 19, mais sa prise d'effet (ou son champ d'application) quant aux obligations pesant sur les offreurs : l'accord de coopération s'appliquerait « à tous les films qui remplissent deux des critères suivants : 1° tous les films qui sont diffusés pour la première fois dans un cinéma belge après l'entrée en vigueur du présent accord ; 2° tous les films qui sont programmés dans un cinéma belge 6 mois après l'entrée en vigueur du présent accord » ;

– l'article 19, § 3 ¹⁸, engage les parties, dès l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, à « commencer immédiatement les préparations visant à rendre le système de classification opérationnel » ;

– l'article 18, § 2 abroge, « à partir de l'entrée en vigueur du présent accord de coopération », c'est-à-dire à partir du « jour de la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* » (article 19, § 1^{er}), « [l]'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant création, composition et règlement de fonctionnement de la Commission intercommunautaire de contrôle des films du 27 décembre 1990 » ;

– l'article 20 règle l'applicabilité dans le temps de l'accord de coopération : il « est conclu pour une période de deux ans, à compter de 6 mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* », c'est-à-dire non pas à dater de son entrée en vigueur mais à dater de ce qui paraît résulter du début de l'applicabilité de l'accord de coopération sur la base de son article 19, § 2, et, logiquement, à dater de l'abrogation, par l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} septembre 1920 'interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans' ; cette période d'applicabilité est renouvelable par « prolongation tacite », sous réserve d'un mécanisme de résiliation unilatérale ne valant que pour celle des parties ayant procédé à cette résiliation.

¹⁷ Compte tenu de la fin de l'article 19, § 1^{er} (« à l'exception de l'article 18, § 1^{er}, qui entre en vigueur 6 mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* »), les mots « six mois après la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* », à l'article 18, § 1^{er}, sont inutiles.

¹⁸ Dans le texte néerlandais, le paragraphe 3 de l'article 19 sera renuméroté.

Ces articles 18 à 20 ne paraissent pas avoir pour objet la fixation d'un régime transitoire :

– ni pour les films déjà diffusés antérieurement à la date de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge* et faisant l'objet d'une nouvelle diffusion après cette date ;

– ni pour les films déjà diffusés antérieurement à cette date et dont la diffusion se poursuit six mois et plus après cette même date ;

– ni pour les films déjà diffusés entre cette date et la veille de l'expiration d'un délai de six mois suivant cette date, et dont la diffusion se poursuit six mois et plus après cette date.

L'intitulé du chapitre XIV ne fait d'ailleurs pas état de « dispositions transitoires ».

11.2. Ces dispositions sont insérées dans un chapitre XIV qui, indépendamment des observations qui précèdent et celles qui suivent, gagnerait à être plus simplement intitulé « Dispositions finales ».

11.3. Les difficultés d'interprétation et donc d'appréciation de ce dispositif résultent principalement de la déficience de rédaction de son article 19, § 2, et de l'absence de dispositions transitoires.

11.4. La rédaction de la phrase introductive de cet article 19, § 2, laisse entendre que les deux critères énoncés dans la suite doivent être considérés cumulativement pour que cette disposition s'applique. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Communauté flamande tendant à l'assentiment au même accord de coopération, faisant l'objet de l'avis n° 64.800/VR donné ce jour ¹⁹, cet accord de coopération est applicable à tous les films qui sont diffusés pour la première fois dans une salle de cinéma belge après l'entrée en vigueur de l'accord et qui sont, en outre, des films qui sont programmés dans un cinéma belge six mois après l'entrée en vigueur de cet accord (« Het samenwerkingsakkoord is van toepassing op alle films die voor het eerst worden vertoond in een Belgische bioscoop na de inwerkingtreding van het akkoord en die bovendien films zijn die geprogrammeerd zijn in een Belgische bioscoop 6 maanden na de inwerkingtreding van dit akkoord » ²⁰).

¹⁹ Voir l'observation préalable.

²⁰ Si telle était l'intention, il eût mieux valu écrire, à la fin de la phrase introductive, « les deux critères suivants », voire, plus clairement, « cumulativement les deux critères suivants » ou insérer le mot « et » à la fin du 1°. De même, il y aurait eu lieu d'éviter d'utiliser tantôt, au 1°, le critère de la diffusion et, tantôt, au 2°, celui de la programmation. Dans la suite de l'observation, l'article 19, § 2, sera lu comme si c'était le même critère qui était utilisé au 1° et au 2°.

Il en résulte que l'accord de coopération ne s'appliquera qu'aux films diffusés pour la première fois après le jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* (article 19, § 2, 1^{er}, *juncto* l'article 19, § 1^{er}) et qui, en outre, sont diffusés six mois et plus après cette date (article 19, § 2, 2^o, *juncto* l'article 19, § 1^{er}).

Cette interprétation trouve également un appui à l'article 18, § 1^{er}, dont il résulte que, pendant ce délai de six mois, ce sera toujours la réglementation actuelle issue de la loi du 1^{er} septembre 1920, qui s'appliquera aux films diffusés jusqu'à six mois après le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge*, même si le film a été diffusé la première fois pendant ce délai de six mois. Elle trouve également un appui dans le fait qu'aux termes de l'article 20, en dépit du fait que l'entrée en vigueur de l'accord de coopération est fixée au jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*, la période de validité de l'accord ne prend pas cours à cette date mais six mois après, ce qui tend à établir que l'article 19, § 2, a pour seul objet de régler l'applicabilité dans le temps de certains éléments de l'accord de coopération et son champ d'application, et non de déterminer un régime transitoire.

11.5. En l'absence de disposition transitoire, les conséquences suivantes paraissent devoir être déduites de pareil dispositif :

- les films qui sont ou étaient déjà diffusés dans une salle de cinéma belge ²¹ avant le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment à l'accord de coopération échappent totalement au régime en projet, même s'ils sont (éventuellement de nouveau) diffusés dans un cinéma belge plus de six mois après l'entrée en vigueur et même si le régime précédemment en vigueur ne s'applique plus à eux ;

- un film qui est diffusé pour la première fois après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, mais avant que le délai de six mois soit écoulé, soumis à ce moment à l'actuelle réglementation, issue de la loi du 1^{er} septembre 1920, sera soumis au régime en projet lorsque le film en question est encore programmé après l'expiration de ce délai de six mois, ce qui implique donc que, pour le même film, deux réglementations successives seraient applicables.

La première de ces deux conséquences ne serait pas admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Quant à la seconde, il appartient aux auteurs de l'accord de coopération de vérifier si telle est bien leur intention.

²¹ Ceci concerne donc tant les films diffusés avant le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge* et en cours de diffusion à cette date que ceux qui, diffusés avant le jour de la publication du dernier acte d'assentiment de l'accord de coopération au *Moniteur belge*, ne sont plus en cours de diffusion à cette date mais pourraient être rediffusés ultérieurement.

11.6. Les articles 18 à 20 doivent être fondamentalement revus afin :

- de dissiper les difficultés d'interprétation qu'ils appellent, s'agissant spécialement de l'article 19, § 2 ;

- d'éviter de distinguer l'entrée en vigueur de l'accord de coopération et son applicabilité et privilégier plutôt sur ce point un dispositif qui prévoirait son entrée en vigueur de principe à telle date (qui pourrait être, comme à l'article 19, § 1^{er}, celle du jour de la publication de son dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*), sous réserve d'une entrée en vigueur différée (par exemple six mois après cette dernière date) pour ce qui concerne les dispositions, à identifier, qui concernent les obligations pesant sur les « offreurs » et celles qui y sont liées (par exemple sur les mécanismes de conciliation auprès du secrétariat ou l'organisation et le traitement des plaintes, ou l'abrogation de la loi du 1^{er} septembre 1920), ce qui permettrait aux structures prévues par l'accord de coopération à se mettre en place pendant le délai de six mois séparant l'entrée en vigueur des unes et des autres des dispositions pertinentes de l'accord de coopération ²² ;

- de concevoir l'article 19, § 2, dont la rédaction sera revue et en tout état de cause précisée, comme une disposition transitoire réglant l'application de l'accord de coopération à des films diffusés au moment où les dispositions pertinentes de l'accord de coopération entrent en vigueur, et ce dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, en envisageant toutes les hypothèses possibles (il est de la nature même de dispositions transitoires de déterminer l'applicabilité éventuelle, pendant une période postérieure à l'entrée en vigueur ou à l'applicabilité d'un dispositif nouveau, éventuellement limitée dans le temps, de réglementations abrogées à la date de cette entrée en vigueur, concomitante par définition à l'entrée en vigueur de l'abrogation des textes anciens).

Ceci impliquerait que le champ d'application de l'accord de coopération ne doit pas être réglé au sein des dispositions finales, dont ce n'est pas la vocation.

Par ailleurs, afin d'éviter une incohérence entre les articles 19, § 1^{er}, et 20 de l'accord de coopération, il y a lieu d'éviter de régler la question de l'applicabilité dans le temps de l'accord de coopération au sein de cette dernière disposition et de ne la consacrer qu'aux conditions dans lesquelles l'accord de coopération serait renouvelable ou pourrait faire l'objet d'une résiliation, en ce compris les effets de cette résiliation à l'égard des autres parties, en faisant initier le délai à l'expiration duquel le renouvellement ou la possibilité de résiliation serait possible, non pas six mois après l'entrée en vigueur de l'accord de coopération mais à cette entrée en vigueur ²³.

²² Telle paraît être la portée de l'article 19, § 3, de l'accord de coopération.

²³ Pour rencontrer l'objectif qui semble poursuivi par les auteurs de l'accord de coopération, le délai de deux ans, prenant cours par hypothèse, à la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération, pourrait être alors être fixé à deux ans et demi selon le système envisagé par l'accord.

Règlement 'pour la classification des films qui sont projetés pour la première fois
dans un cinéma belge'

Article 2

12. Au paragraphe 4 de l'article 2 du règlement, il y a lieu de renvoyer aux « paragraphes 1 à 3 » plutôt qu'aux « paragraphes 1 à 4 inclus du présent article ».

Article 4

13. La portée de la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 4 du règlement n'apparaît pas clairement. Le texte sera clarifié.

Article 7

14.1 Au paragraphe 1, *in fine*, de l'article 7 du règlement, il y a lieu de tenir compte de l'hypothèse du défaut de classification, en écho à ce qu'envisage l'article 6, § 1^{er}, du règlement.

14.2. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 2, du règlement, les mots « op er » seront remplacés par les mots « er op ».

14.3. Au paragraphe 5 de l'article 7 du règlement, il ne sera pas fait référence à un « jugement » mais à une « décision ».

La même observation vaut pour l'article 8, §§ 1^{er}, deuxième tiret, et 2, troisième tiret, du règlement.

Article 8

15. Dans le texte néerlandais de l'article 8, § 3, du règlement, le membre de phrase « sanctie, worden voldaan; » sera remplacé par le membre de phrase « sanctie worden voldaan ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Jo BAERT