



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.664/4
du 30 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à Convention du Conseil de l'Europe sur la
coproduction cinématographique (révisée), signée à
Strasbourg le 1^{er} mars 2017'

Le 14 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée), signée à Strasbourg le 1^{er} mars 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

La Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment n'a pas été signée à Strasbourg le 1^{er} mars 2017, mais « faite à Rotterdam le 30 janvier 2017 » et ce, en deux versions authentiques, respectivement en anglais et en français¹.

L'intitulé de l'avant-projet de décret et son article unique seront revus en conséquence.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : la loi du Pacte culturel) disposent comme suit :

« Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

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

¹ Voir en ce sens, l'avis n° 63.030/VR donné le 23 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 29 juin 2018 'houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1586/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63030.pdf>.

Il résulte de l'article 6 reproduit ci-avant que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc*.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

En l'espèce, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, il existe, en Communauté française, plusieurs organes dont la composition est organisée en vue de répondre aux exigences de l'article 6 de la loi du Pacte culturel, créés spécifiquement dans la matière des beaux-arts et dans celle de la radiodiffusion et de la télévision, telles que visées à l'article 4, 3° et 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ainsi, s'agissant de la matière des beaux-arts, spécialement le cinéma, un Comité de concertation du cinéma et de l'audiovisuel a été instauré par l'article 7, 1°, du décret du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle' ; il résulte de l'article 3, § 4, du décret du 10 avril 2003 'relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel' que la composition du Comité de concertation devra assurer le respect des dispositions de la loi du Pacte culturel.

Selon l'article 68^{quater} de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 juin 2006 'instituant les missions, la composition et les aspects essentiels de fonctionnement d'instances d'avis tombant dans le champ d'application du décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel', le Comité de concertation exerce les missions suivantes :

« § 1^{er}. Le Comité de Concertation du Cinéma et de l'Audiovisuel a pour mission de remettre à la demande du Ministre ayant l'audiovisuel dans ses attributions des avis sur toute question de politique relative à la production et à la diffusion cinématographique et audiovisuelle.

§ 2. Le Comité de concertation est consulté sur toute question relative au décret du 10 novembre 2011 relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle et à ses arrêtés d'application ».

Certes, le paragraphe 1^{er} de cette disposition n'impose pas directement au titulaire du pouvoir exécutif ou législatif de solliciter l'avis du Comité de concertation sur tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté en matière de cinéma.

Toutefois, il se déduit de la combinaison de l'article 6 de la loi du Pacte culturel et des missions générales conférées au Comité de concertation par l'article 68^{quater}, reproduit ci-avant, que son avis doit être sollicité préalablement à l'adoption du texte en projet ².

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que cette formalité ait été accomplie.

EXAMEN DE LA CONVENTION

Dans l'avis n° 63.030/VR, la section de législation a formulé l'observation suivante :

(traduction)

« 6. Selon l'article 10 de la Convention, un équilibre général doit être maintenu dans les échanges cinématographiques entre les parties, en ce qui concerne tant le montant total des investissements que les participations artistiques et techniques aux œuvres cinématographiques tournées en coproduction. Une partie qui constate un déficit dans ses rapports de coproduction avec une ou plusieurs autres parties peut subordonner l'octroi de son accord à une prochaine coproduction au rétablissement de l'équilibre de ses relations cinématographiques avec cette ou ces parties.

L'équilibre général précité semble devoir s'apprécier au niveau de la partie contractante, en d'autres termes au niveau de la Belgique toute entière. Si une communauté ou une région souhaite invoquer cette disposition, il y aura par conséquent lieu de tenir compte de la production cinématographique belge dans son ensemble ».

Cette observation demeure d'actualité.

² Dans un sens similaire, voir l'avis n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 70 à 89, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf>. Voir également l'avis n° 64.613/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 750/1, pp. 11 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64613.pdf> et l'avis n° 64.614/2 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction cinématographique du 16 mai 2018 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et la République orientale d'Uruguay', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 752/1, pp. 10 à 14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64614.pdf>. La section de législation s'est également prononcée en ce sens dans l'avis n° 64.612/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'article 17 de la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment met en œuvre une procédure de modification des annexes de cette Convention qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement de la Communauté française doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ³.

Dans l'avis n^{os} 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ⁴, l'assemblée générale de la section de législation a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

« Tant la Cour de cassation ⁵ que la section de législation du Conseil d'État ⁶ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le

³ Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragwijzigingen », *TvW*, 2007, pp. 3 à 27.

⁴ Avis n^{os} 37.954-37.970-37.977-37.978/AG donné le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004' (37.954/AG), *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37954.pdf> ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG), *Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37970.pdf> ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG), *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37977.pdf> ;

– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG), *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37978.pdf>.

⁵ *Note de bas de page n° 35 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁶ *Note de bas de page n° 36 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements ⁷ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

Dans son avis n° 63.030/VR, la section de législation n'a pas émis d'objection quant au recours au mécanisme d'assentiment anticipé en l'espèce.

2. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est qu'il soit donné assentiment préalable aux amendements aux annexes à la Convention qui seront adoptés en application de l'article 17 de celle-ci, il y a lieu de compléter l'avant-projet par une disposition en ce sens.

Par ailleurs, afin de permettre au Parlement de notifier en temps utile au Gouvernement qu'il n'approuve pas une modification donnée de l'une des annexes de la Convention, il y a également lieu de compléter l'avant-projet par une disposition obligeant le Gouvernement à communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, les modifications des annexes qui seront décidées conformément à l'article 17 de la Convention ⁸.

3. Enfin, l'assentiment anticipé aux modifications des annexes de la Convention n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*.

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications ou si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire, que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

⁷ Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

⁸ Voir par exemple le décret de l'Autorité flamande du 29 juin 2018, dont l'article 3 répond à ce double objectif.

Par conséquent, dans l'état actuel de la législation, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures des annexes de la Convention ⁹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁹ En ce sens, voir l'avis n° 63.030/VR.